



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL  
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN TERCERA**

**Juez:** *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

**Bogotá D.C.**, cuatro (4) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**Medio de Control:** Reparación Directa  
**Radicación:** 110013336038201700151-00  
**Demandante:** Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.  
E.S.P - ETB  
**Demandado:** Contraloría de Bogotá D.C  
**Asunto:** Fallo primera instancia

El Despacho pronuncia sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia, dado que el trámite se agotó en su integridad y no se aprecia ningún vicio que invalide lo actuado.

**I.- DEMANDA**

**1.- Pretensiones**

Con la demanda se piden las siguientes declaraciones y condenas:

1.1.- Se declare que la CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., es administrativa y patrimonialmente responsable de la falta de pago de los servicios esenciales de telecomunicaciones prestados por la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P., en el periodo comprendido entre el 1º y el 12 de marzo de 2015.

1.2.- En subsidio, se declare que existió un enriquecimiento sin causa por parte de la CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. en detrimento de la ETB S.A. E.S.P., por el no pago de los servicios esenciales de telecomunicaciones prestados por la entidad demandante en el periodo comprendido entre el 1º y el 12 de octubre de 2015.

1.3.- Se condene a la entidad demandada, a pagar a la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P. la suma de Siete Millones Veintiocho Mil Seiscientos Once Pesos con Veintitrés Centavos M/Cte., (\$7.028.611,23), o la cifra que resulte probada en el proceso.

1.3.- Se condene al pago de la suma actualizada con los intereses moratorios a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en el artículo 192 del CPACA.

1.4.- Se ordene el cumplimiento de la sentencia, en los términos de los artículos 187 y 192 del CPACA.

## **2.- Fundamentos de hecho**

Según lo reseñado en el escrito de la demanda, el Despacho los sintetiza así:

2.1.- La CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. y la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P., suscribieron el Contrato Interadministrativo No. 047 de 2013, cuyo objeto es "Prestar los servicios integrales de Telecomunicaciones y Conectividad que requiera la Contraloría de Bogotá D.C...", y el plazo de ejecución se estableció en 12 meses.

2.2.- El contrato principal fue objeto de 3 adiciones y dos prórrogas, por lo que el término de ejecución del contrato se dio hasta el 28 de febrero de 2015.

2.4.- Durante el 1º y el 12 de marzo de 2015, la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P., continuó prestando los servicios de conectividad e internet a la CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., con el fin de no causar ningún traumatismo en la consecución de la función pública a cargo de esa entidad, obteniendo un beneficio en cumplimiento de su fin misional.

2.5.- La EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P., realizó facturación por los servicios prestados durante el periodo comprendido entre el 1º y el 12 de marzo de 2015, por la suma de \$7.028.611,23; que a la fecha no ha sido cancelada.

2.6.- El 12 de marzo de 2015, la CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. y la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P., suscribieron un nuevo contrato bajo la numeración 028 de 2015, cuyo

objeto es el de "Contratar los servicios integrales de Telecomunicaciones y/o conectividad requeridos por la Contraloría de Bogotá D.C.; de acuerdo a las especificaciones técnicas requeridas", y el plazo de ejecución se estableció por 3 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se suscribió el 13 de marzo de 2015.

2.7.- La EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P., actuó bajo la premisa de que fue urgente y necesario prestar el servicio para evitar una amenaza o lesión inminente e irreversible a la Entidad demandada en el ejercicio de su función pública.

### 3.- Fundamentos de derecho

La parte demandante señaló como fundamentos jurídicos el artículo 2 de la Constitución Política, artículo 831 del Código de Comercio, artículo 4 de la Ley 142 de 1994, artículo 73 de la Ley 1341 de 2009, artículo 34 del Acuerdo 001 de 2004, artículos 140 y 160 de la Ley 1437 de 2011. De igual forma, hizo referencia a sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado, relativas a los presupuestos para el enriquecimiento sin justa causa.

## II.- CONTESTACIÓN

El apoderado judicial de la CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., contestó la demanda a través de documento radicado el 27 de abril de 2018<sup>1</sup>, en el que aceptó casi en su totalidad los hechos narrados e indicó que no se tiene un elemento de juicio que evidencie que la prestación del servicio de conectividad se facilitó con el fin de evitar algún traumatismo en el cumplimiento del fin misional de su representada, máxime porque el lapso que se alega en la demanda es de apenas 10 días y la mayor parte de la función de la entidad se realiza en las instalaciones de cada uno de los sujetos que se vigila y controla.

Adujo que el contrato estatal es solemne y por ello debe constar por escrito, por lo que cualquier obligación verbal que asuma una Entidad no genera efecto civil alguno, es decir que aquella manifestación será inexistente y no podrá ser objeto de contraprestación.

<sup>1</sup> Folio 331 de C2A.

De otro lado, indicó que en el caso que acá se expone no se configura ninguna de las causales descritas por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia de unificación que invoca la entidad demandante, las cuales son de aplicación restrictiva, por lo que se deberá determinar si la obligación compensatoria está supeditada a que el hecho generador del daño le sea imputable a la entidad pública.

A su vez, propuso como excepción la de culpa exclusiva de la víctima, cimentada en que fue la ETB S.A. ESP quien *motu proprio* continuó con la prestación de los servicios pactados en un contrato estatal finalizado, y quien por su propia cuenta y riesgo decidió prolongar la prestación sin que medie juicio alguno que evidencie que algún funcionario o representante de la Entidad le haya pedido la realización de tal acción. Por tanto, fue la misma entidad demandante quien provocó el daño que hoy demanda.

Por lo anterior, solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda.

### III.- TRÁMITE DE INSTANCIA

El libelo demandatorio fue presentado ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos el 8 de mayo de 2017<sup>2</sup>, dependencia que lo asignó a este Despacho judicial para su conocimiento. La demanda de reparación directa fue admitida el 14 de julio de 2017<sup>3</sup>, y se ordenó la notificación del proveído a la entidad demandada, al igual que al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Conforme lo previsto en los artículos 172 y 199 del CPACA, la Contraloría de Bogotá D.C., contestó la demanda dentro de la oportunidad legal estipulada.

El 21 de mayo de 2019<sup>4</sup>, se llevó a cabo la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, en la que se evacuaron los tópicos de saneamiento, excepciones previas, se fijó el litigio, se exhortó a las partes para que conciliaran sus diferencias sin existir ánimo alguno y fueron decretadas las pruebas solicitadas por las partes.

---

<sup>2</sup> Folio 208 del C1.

<sup>3</sup> Folio 209 del C1.

<sup>4</sup> Folio 407 del C2B.

La audiencia de pruebas se practicó el 26 de noviembre de 2019<sup>5</sup>, en la que se incorporó la prueba documental allegada, se declaró finalizada la etapa probatoria y se corrió traslado por 10 días para que las partes presentaran sus alegatos de conclusión, el mismo término se concedió al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo.

**IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**1.- Entidad demandada.**

El apoderado de la CONTRALORÍA DE BOGOTPA D.C., rindió sus alegatos de conclusión el 10 de diciembre de 2019<sup>6</sup>, en los que ratificó los planteamientos esgrimidos en la contestación de la demanda, y destacó que si bien la entidad demandante prestó los servicios de conectividad en el lapso que se alega en la demanda, lo hizo por su propia iniciativa sin que ningún funcionario de su representada se lo haya solicitado, pues conforme a las pruebas allegadas se puede aducir que la entidad podía seguir cumpliendo con su objeto misional así no los tuviera, pues en ese momento se encontraba realizando un proceso de modernización tecnológica y contaba con aplicativos y recursos tecnológicos internos que garantizaban la conectividad de la entidad.

De otro parte, hizo hincapié en que la entidad demandante prestó un servicio sin contar con un contrato escrito a pesar que la entidad a la que demanda está sometida al ámbito de aplicación del estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, situación que genera la aplicación de la Sentencia de Unificación expedida por el Consejo de Estado el 19 de noviembre de 2012, lo que conlleva a la negación de las pretensiones de la demanda por no configurarse ninguna causal de las que allí se establecen para acceder al presunto enriquecimiento sin justa causa que se alega en la demanda.

Por tanto, solicitó que se denieguen las pretensiones.

**2. Entidad demandante**

El apoderado judicial de la ETB S.A. E.S.P., con documento radicado el 11 de diciembre de 2029<sup>7</sup>, ratificó lo expuesto en el escrito de demanda y enfatizó

<sup>5</sup> Folio 448 del C2B

<sup>6</sup> Folio 450 del C2B.

<sup>7</sup> Folio 467 del C2B.

que con las pruebas allegadas se puede establecer que efectivamente su representada continuó prestando los servicios de conectividad a la entidad demandada durante los días 1° a 12 de marzo de 2015, en desarrollo del Contrato Interadministrativo No. 047 de 2013, por lo que considera que el actuar de la Contraloría de Bogotá D.C., al sustraerse del pago de los servicios prestados para su fin misional fue la causa eficiente del daño sufrido, razón por la cual está obligada a indemnizar a su mandante. Por tanto, solicitó que se acceda a las pretensiones de la demanda.

## CONSIDERACIONES

### 1.- Competencia

Este Juzgado tiene competencia para conocer esta acción porque así lo determinan los artículos 140, 155 numeral 6, 156 numeral 6° y 164 numeral 2 letra i), del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### 2.- Problema Jurídico

Al Juzgado le corresponde establecer si la **CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C.** se enriqueció injustificadamente, en detrimento de la **EMPRESA DE TELÉFONOS DE BOGOTÁ ETB S.A. E.S.P.**, por el no pago de los servicios de telecomunicaciones prestados entre el 1° y el 12 de marzo de 2015, y si por tal motivo está obligada a reintegrar los dineros causados por la prestación de ese servicio.

### 3.- Del enriquecimiento sin causa

La teoría del enriquecimiento sin causa parte de la concepción de justicia como fundamento de las relaciones reguladas por el derecho, bajo la cual no se concibe un atraso patrimonial entre dos o más personas sin que exista una causa eficiente y justa para ello. Por tanto, el equilibrio económico existente en una determinada relación jurídica debe afectarse para que una persona se enriquezca y otra se empobrezca mediante una razón que se considere ajustada a derecho<sup>8</sup>. El Consejo de Estado, en sentencia de 26 de mayo de 2493-2013 dijo:

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 30 de marzo de 2006 Exp. 25000232600019990196801 Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

“La esencia del enriquecimiento injusto radica en el desplazamiento de riqueza dentro de la acepción más amplia del concepto a otro patrimonio sin que medie causa jurídica, de manera que se experimenta el acrecentamiento de un patrimonio a costa del menoscabo de otro, aun cuando en términos monetarios no siempre sea reflejado...”<sup>9</sup>

Puede decirse que hay enriquecimiento sin justa causa cuando se presenta: i) un aumento patrimonial a favor de una persona, ii) una disminución patrimonial en contra de otra, la cual es inversamente proporcional al incremento patrimonial del primero y iii) la ausencia de una causa que justifique las dos primeras situaciones.

#### **4.- De la *Actio In Rem Verso* – presupuestos.**

Teniendo en cuenta que se hace referencia al enriquecimiento sin causa a la *actio in rem verso*, y que en ocasiones se consideran la misma acepción, la doctrina diferencia tales conceptos de manera que, el primero es un principio general del derecho que prohíbe incrementar el patrimonio sin razón justificada, mientras que el segundo es la figura procesal por medio de la cual se intenta la pretensión que reclama los efectos de la vulneración de dicho principio general<sup>10</sup>.

La *actio in rem verso* ha sido definida por la jurisprudencia del Consejo de Estado, como aquella que debe interponerse para obtener el restablecimiento de la situación que ha sido alterada por un enriquecimiento sin justa causa, y que ostenta, por un lado, la característica de ser un mecanismo procesal subsidiario que sólo es procedente si el interesado no cuenta con otras vías de acción; y por el otro, cuenta con la cualidad de ser compensatoria –no resarcitoria–, en la medida en que con ella no se busca la indemnización de perjuicios, sino el restablecimiento de un acrecimiento patrimonial injustificado.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Consejo de estado, Sentencia de 26 de mayo de 2010. Exp. No. 25000-23-26-000-2003-00616-01 (29402) C.P. Dra. Gladys Agudelo Ordoñez.

<sup>10</sup> Gil Botero- Responsabilidad Extracontractual del Estado”, quinta edición. Editorial Temis S.A. Bogotá 2011

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2009, C.P. Myriam Guerrero de Escobar, radicación n.º 07001-23-31-000-1997-00705-01(15662), actor: Droguería Santa Fe de Arauca, demandado: Instituto de Seguros Sociales –ISS-. En otras providencias, la Sala ha destacado, además de los rasgos antes aludidos, el carácter objetivo de las verificaciones que deben hacerse en el marco de una acción de enriquecimiento sin causa. Al respecto, en la sentencia del 16 de abril de 1994 (expediente 7356, C.P. Juan de Dios Montes Hernández), había dicho la Sección Tercera: “La Sala no comparte con el a quo la tesis de la obligación solidaria deducida de la aplicación del artículo 2344 del C.C., por cuanto la acción de *in rem verso* no es una acción indemnizatoria o resarcitoria, sino compensatoria. El asunto se refieren a una pretendida obligación cuya única fuente es el enriquecimiento sin causa, vale decir, que en su origen no existe ni el acuerdo de voluntades, ni el acto ilícito, ni el precepto legal; de allí que para su deducción no haya necesidad de indagar si existe una actuación injusta o equivocada o ilegal; es suficiente



En relación con el carácter subsidiario de la *actio in rem verso*, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sido enfática en precisar que su procedibilidad está condicionada a que el interesado no cuente con otra vía de defensa judicial, de tal forma que sólo el enriquecimiento carente de causa, y correlativo al empobrecimiento del demandante, da lugar al ejercicio de la referida acción. En ese orden, no le es dable al interesado utilizar la acción de enriquecimiento sin justa causa cuando ha dejado transcurrir la oportunidad para ejercer otras vías judiciales, o para evadir los requisitos que deben reunirse para el ejercicio de otros tipos de acciones<sup>12</sup>.

Ahora, en sentencia de unificación de 19 de noviembre de 2012, la Sección Tercera del Consejo de Estado, determinó los casos en los que procede la reparación por vía de la *actio in rem verso*; en dicha ocasión la referida Corporación expuso:

“12.2 Con otras palabras, la Sala admite hipótesis en las que resultaría procedente la *actio in rem verso* sin que medie contrato alguno pero, se insiste, estas posibilidades, son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó.

En esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la *actio in rem verso* a juicio de Sala, serían entre otros los siguientes:

a.-) Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium construyó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.

b.-) En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso

---

*constatar un fenómeno claramente objetivo: el enriquecimiento de la entidad pública; el empobrecimiento correlativo del actor; y la inexistencia de causa que justifique ese transvase patrimonial...”*

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 26 de mayo de 2010, C.P. Gladys Agudelo Ordóñez, radicación n.º 25000-23-26-000-2003-00616-01(29402), actor: Sociedad Subatours Ltda., demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Armada Nacional. En dicha providencia se dijo al respecto: “Con base en los planteamientos consignados líneas atrás se afirma que la *actio in rem verso*, es subsidiaria, es decir, procede sólo cuando el empobrecido no tenga ninguna otra acción para restablecer el patrimonio, de manera que tampoco es procedente cuando el demandante por su negligencia ha dejado precluir la oportunidad para instaurar la acción procedente y pretende luego, para suplir su negligencia, acudir a través de la *actio in rem verso* para reclamar la satisfacción de un derecho que podía ser satisfecho a través de una acción específica determinada por el orden jurídico”.



contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.

c.-) En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministros de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4° de la Ley 80 de 1993.

12.3 El reconocimiento judicial del enriquecimiento sin causa y de la *actio in rem verso*, en estos casos excepcionales deberá ir acompañada de la regla según la cual, el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio y por consiguiente el demandante, de prosperarle sus pretensiones, solo tendrá derecho al monto del enriquecimiento. Ahora de advertirse la comisión de algún ilícito, falta disciplinaria o fiscal, el juzgador, en la misma providencia que resuelva el asunto, deberá cumplir con la obligación de compulsar copias para las respectivas investigaciones penales, disciplinarias y/o fiscales.”<sup>13</sup>

De lo anterior, se extraen las causales específicas de procedencia de la acción bajo examen: i) el particular afectado no tuvo participación o culpa en la prestación del servicio sin que mediara un contrato estatal, sino que por el contrario existió constreñimiento o imposición por parte de la entidad demandada; ii) la urgencia y necesidad en la prestación del servicio o el suministro de bienes relacionados con el derecho a la salud, valoración que, por supuesto, corresponde a la Administración, y iii) cuando se omitió la declaratoria de urgencia manifiesta.

Finalmente, precisó el Consejo de Estado que por regla general el enriquecimiento sin justa causa y, en consecuencia, la *actio in rem verso*, no pueden ser invocadas para reclamar el pago de servicios o prestaciones ejecutadas sin la previa celebración de un contrato estatal que lo justifique. Lo anterior, obedece a que dicha acción requiere, entre otras cosas, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa de derecho. Dijo la sentencia de unificación:

“Para este efecto, la Sala empieza por precisar que, por regla general, el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la *actio in rem verso*, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia a partir del artículo 8° de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831 del Código de Comercio, no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados con la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sentencia de 19 de noviembre de 2012, Exp. No. 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897) C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

actio de in rem verso requiere para su procedencia, entre otros requisitos que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente.

Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 los contratos estatales son solemnes puesto que su perfeccionamiento exige la solemnidad del escrito, excepción hecha de ciertos eventos de urgencia manifiesta en que el contrato se torna consensual ante la imposibilidad de cumplir con la exigencia de la solemnidad del escrito (ley 80 de 1993 artículo 41 inciso 4º). En los demás casos de urgencia manifiesta, que no queden comprometidos en esta hipótesis, la solemnidad del escrito se sujeta a la regla general expuesta.

No se olvide que las normas que exigen solemnidades constitutivas son de orden público e imperativo y por lo tanto inmodificable e inderogable por el querer de sus destinatarios.

En consecuencia, sus destinatarios, es decir todos los que pretendan intervenir en la celebración de un contrato estatal, tienen el deber de acatar la exigencia legal del escrito para perfeccionar un negocio jurídico de esta estirpe sin que sea admisible la ignorancia del precepto como excusa para su inobservancia.”<sup>14</sup>

La postura jurisprudencial adoptada apunta a que todos los particulares o personas jurídicas, que pretendan intervenir en la celebración de un contrato estatal, tienen el deber de acatar la exigencia legal del escrito- solemnidad<sup>15</sup>- para perfeccionarlo, sin que sea admisible obviar tal condición como excusa para su inobservancia.

#### **5.- Asunto de fondo**

En el caso *sub examine*, el apoderado de la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P., presentó la demanda de reparación directa con fundamento en un presunto enriquecimiento sin justa causa en su contra y a favor de la CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., porque la última omitió el pago de servicios esenciales de telecomunicaciones y de conectividad, a la demandante conforme a la facturación correspondiente al periodo comprendido entre el 1º y el 12 de marzo de 2015 por valor de Siete Millones Veintiocho Mil Seiscientos Once Pesos con Veintitrés Centavos (\$7.028.611,23) M/Cte.

Ahora, examinadas las pruebas allegadas en el curso del presente proceso judicial se evidencia que:

---

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, sentencia de 24 de abril de 2017. Exp. No. 250002326000200102906 01 (36943), C.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth.

- El 27 de agosto de 2013, la CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. y la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ - ETB S.A. E.S.P., suscribieron el Contrato Interadministrativo No. 047 de 2013<sup>16</sup>, con el objeto de "Prestar los Servicios Integrales de Telecomunicaciones y Conectividad que requiera la Contraloría de Bogotá D.C. Los servicios integrales de Telecomunicaciones y Conectividad serán: Canales dedicados, canal de internet, soluciones de telefonía, actualización, adquisición y/o ampliación de infraestructura de telecomunicaciones, soporte técnico, implementación de soluciones de convergencia o comunicaciones unificadas, redes fijas inalámbricas y móviles de voz, datos y video, de acuerdo con las cantidades y especificaciones técnicas requeridas dentro del proceso de modernización tecnológico (...)", y cuyo plazo de ejecución se estableció en 12 meses.

- El 3 de julio de 2014, los sujetos contratantes suscribieron la adición No. 1 al contrato No. 047 de 2013<sup>17</sup>, relativa a adicionar el valor del contrato en \$21.246.618 M/Cte.

- El 28 de agosto de 2014, las partes contratantes suscribieron la adición y prórroga No. 2<sup>18</sup>, referente a adicionar el valor del contrato en \$70.016.440 M/Cte., y prorrogar el plazo del contrato principal por el término de 5 meses.

- Así mismo, el 28 de enero de 2015, suscribieron la adición y prórroga No. 3<sup>19</sup>, concerniente a adicionar el valor del contrato en \$17.680.416 M/Cte., y prorrogar el plazo del contrato principal por un mes más. Por tanto, el plazo de ejecución del Contrato Interadministrativo No. 047 de 2013 fue hasta el 28 de febrero de 2015.

- Luego, el 12 de marzo de 2015, las mismas partes contractuales suscribieron el contrato interadministrativo No. 028 de 2015<sup>20</sup>, cuyo objeto es el de "Contratar los servicios Integrales de Telecomunicaciones y/ Conectividad requeridos por la Contraloría de Bogotá D.C. (...)" y cuyo plazo de ejecución se estableció en 3 meses contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio, lo que ocurrió el día 13 del mismo mes y año<sup>21</sup>. Contrato que fue objeto de la adición y prórroga No. 1<sup>22</sup>, suscrita el 12 de junio de 2015.

<sup>16</sup> Folio 2 del C1.

<sup>17</sup> Folio 8 del C1.

<sup>18</sup> Folio 10 del C1.

<sup>19</sup> Folio 12 del C1.

<sup>20</sup> Folio 16 del Cq.

<sup>21</sup> Folio 1264 del C8.

<sup>22</sup> Folio 20 del C1.

.- El 30 de noviembre de 2016, el Coordinador de Soluciones Empresariales Premium de la Dirección de Experiencia Clientes de la Vicepresidencia Empresarial y Gobierno de la ETB S.A. E.S.P., radicó ante la CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. solicitud de pago por la prestación de servicios bajo el contrato No. 047 de 2013, en la que relacionó 12 días que figuran sin contrato e indicó que aquellos servicios se brindaron por parte de ETB para no causar ninguna interrupción o traumatismo en la consecución de la función pública a cargo de la entidad contratante.<sup>23</sup>

.- El 19 de enero de 2017, la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. expidió cuenta de cobro No. 44977 por valor de \$7.028.611,11 M/Cte., cuyo concepto es el cobro de días sin contrato en los cuales se prestaron los servicios; para ser pagada a cargo de la CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C.<sup>24</sup>

.- También se aportó al proceso copia del Acta de Liquidación Bilateral al Contrato Interadministrativo No. 047 de 2013<sup>25</sup>, en la que se evidencia que las partes contractuales manifestaron estar de acuerdo en que el objeto contratado fue realizado por el contratista y recibido a satisfacción por la Contraloría de Bogotá D.C., que se ejecutó el total de los recursos y por tanto no hay saldo alguno a liberar, por lo que se declararon a paz y salvo por todo concepto de acuerdo a lo consagrado en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

.- Así mismo, en el curso del proceso se obtuvieron los radicados No. 40000-16843 del 25 de junio de 2019<sup>26</sup> y el No. 40000-17212 del día 28 del mismo mes y año<sup>27</sup>, mediante los cuales el Director de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Contraloría de Bogotá D.C., informó que durante el periodo comprendido entre el 1° y el 12 de marzo de 2015 la Entidad contaba con servicios de conectividad.

De igual manera, informó que revisado el expediente físico, comunicaciones electrónicas impresas y documentos que obran en los Contratos Interadministrativos No. 047 de 2013 y No. 028 de 2015, se evidenció que no reposa, ni existe documentación relacionada con la solicitud de servicios de instalación de canales dedicados, canales de internet, soluciones de telefonía,

<sup>23</sup> Folio 23 del C1.

<sup>24</sup> Folio 24 del C1.

<sup>25</sup> Folio 988 del C5.

<sup>26</sup> Folio 415 del C2B.

<sup>27</sup> Folio 417 del C2B.



actualización, adquisición y/o ampliación de infraestructura de telecomunicaciones, soporte técnico, implementación de soluciones de convergencia o comunicaciones unificadas, redes fijas inalámbricas y móviles de voz, datos y video o con especificaciones técnicas requeridas dentro del proceso de modernización tecnológico proyectado para la Contraloría de Bogotá D.C., en el periodo comprendido entre el 1° y el 14 de marzo de 2015.

Así las cosas, lo acreditado hasta el momento ratifica que los sujetos procesales pactaron contratos interadministrativos en el año 2013 y 2015 junto con sus adiciones y prórrogas, cuyas vigencias estipuladas correspondieron para el primero hasta el 28 de febrero de 2015 y para el segundo desde el 13 de marzo del año 2015, quedando 12 días calendarios sin amparo contractual.

Pese a lo anterior, de las pruebas reseñadas no se advierte que la Contraloría de Bogotá D.C. se haya enriquecido injustificadamente, en detrimento de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P., porque si bien la parte demandante demostró haber prestado algunos servicios de conectividad a la parte demandada durante el lapso que se reclama, lo cierto es que no existe otra prueba que indique que esos servicios se continuaron prestando al amparo de alguna relación contractual existente entre las partes.

Revisados los elementos probatorios aportados a la foliatura, se estima que la cuenta de cobro No. 44977 de 19 de enero de 2017, no tiene soporte contractual ni legal, pues aunque se indique que encuentra razón en el Contrato No. 047 de 2013, lo cierto es que los días cobrados no estaban estipulados en el plazo de ejecución de ese acuerdo de voluntades, tal como se indica en la cuenta de cobro presentada ante la entidad demandada, en la que se manifiesta que se prestaron 12 días de servicio **sin contrato**.

En este sentido, en el Contrato No. 047 de 2013, junto con sus dos prórrogas, se estipuló claramente que su plazo de ejecución sería hasta el 28 de febrero de 2015, por lo que no se evidencia alguna relación entre el servicio facturado en la cuenta de cobro No. 44977 por valor de \$7.028.611,23 y el mencionado Contrato Interadministrativo.

Lo anterior indica que al no haberse acreditado que el citado contrato hubiese sufrido otras modificaciones en el plazo de ejecución, los servicios posteriores al 28 de febrero de 2015, por los cuales se expidió la cuenta de cobro en

mención, no están fundamentados en el Contrato Interadministrativo No. 047 de 2014, porque el desarrollo de su objeto ya había culminado para la época que en esta demanda se reclama.

Además, según la jurisprudencia elaborada por el Consejo de Estado en torno a la figura de la *actio in rem verso*, la entrega o suministro de bienes y servicios requeridos por la Administración está sometida a las exigencias formales y materiales que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para ello, por tanto, los trámites y requisitos administrativos para recibir servicios con destino al cumplimiento de los fines estatales se encuentran gobernados por el principio de legalidad, el cual comporta, entre otros, disponer previamente de partidas presupuestales destinadas a cubrir la prestación de un servicio en particular<sup>28</sup>, así como la solemnidad de llevar a escrito el negocio jurídico<sup>29</sup> cuyo objeto debe estar plenamente individualizado y determinado<sup>30</sup>; aspectos que fueron omitidos en el *sub lite* por la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P., quien a sabiendas de haber expirado el plazo de ejecución del Contrato Interadministrativo No. 047 de 2013 continuó prestando los servicios de conectividad e internet a la Contraloría de Bogotá D.C.

De otro lado, se vislumbra que, a diferencia de lo planteado por la parte actora, la situación fáctica que soporta la demanda se encuentra alejada de los tres presupuestos fijados por el Consejo de Estado en su jurisprudencia, pues no se está ante la prestación de un servicio de salud, tampoco hay rastro probatorio que indique que la labor se haya dado por un estado de emergencia no declarado o que la Administración hubiese constreñido u obligado a la empresa demandante a prestar el servicio de conectividad; *contrario sensu*, lo que se aprecia es la prestación de unos servicios de conectividad e internet durante 12 días con participación exclusiva y determinante de la contratista involucrada, por lo que la improsperidad de la demanda no cambiaría, ya que no se cumple ninguno de los presupuestos para que salga avante el medio de control por enriquecimiento injustificado.

Llama la atención del Despacho el por qué la ETB a sabiendas de que el contrato interadministrativo 047 de 2013 había finalizado, a su arbitrio decidió seguir prestando los servicios de conectividad a la Contraloría de Bogotá D.C.,

<sup>28</sup> Artículo 23 de la Ley 80 de 1993.

<sup>29</sup> Artículo 39 y 41 *ibidem*.

<sup>30</sup> Consejo de Estado- Sentencia del 19 de noviembre de 2012, Exp. No. 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897)

sin que ésta se lo haya solicitado, generando así el presunto daño que se alega en la demanda, y que ahora bajo este medio de control pretenda utilizar su decisión o quizá su omisión en el deber de desconectar los servicios por la finalización del contrato, para cobrar unos dineros que salieron de su patrimonio debido a su conducta unilateral.

En este sentido, si bien el Despacho reconoce que la conectividad a internet en estos tiempos es fundamental tanto para los particulares como para la Administración, el hecho de que la ETB S.A. E.S.P., decidiera seguir prestando este servicio por su cuenta a pesar de haberse terminado el contrato con el fin de no causar traumatismos en la misionalidad de la Contraloría de Bogotá D.C., no da lugar a la prosperidad de sus pretensiones, pues se insiste, fue su actuar libre sin ningún tipo de solicitud o constreñimiento de parte del contratante el que causó el traslado patrimonial que se reclama.

Tampoco se explica el cómo estar sin servicio de conectividad por ese espacio de tiempo hubiera podido causar un traumatismo insuperable en la misión de la Contraloría de Bogotá D.C., encaminada a *“vigilar la gestión fiscal de la Administración Distrital y de los particulares que manejan fondos o bienes públicos, en aras del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos del Distrito Capital”*, con el fin de siquiera pensar que pese a que la parte demandada no le solicitó la continuidad de la prestación del servicio por el periodo no contratado, era indispensable seguir haciéndolo so pena de un perjuicio mayor, y así buscar una justificación a su conducta.

Recuerda el Despacho que el artículo 167 del Código General del Proceso establece que *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*, carga que en este caso omite la parte accionante, al haberse limitado a afirmar que los servicios de internet y conectividad se siguieron prestando por esos días pese a no existir contrato entre las partes, debido a su deseo de no afectar la dinámica misma de la entidad demandada, pero sin allegar un solo medio de prueba que dé cuenta del riesgo inminente que representaba para ese momento la desconexión temporal de tales servicios.

Ahora, el Despacho concuerda con la parte demandante en que la jurisprudencia sentada por la Sección Tercera del Consejo de Estado en el fallo de 19 de noviembre de 2012 con ponencia del Magistrado Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Expediente 73001-23-31-000-2000-03075(24897)), no

enlista en forma taxativa los tres casos en que procede la acción de enriquecimiento sin justa causa porque así lo sugiere dicho pronunciamiento al valerse de la expresión "entre otros".

Sin embargo, el Juzgado está en desacuerdo con el togado en cuanto a que a este caso le resulta aplicable esa jurisprudencia para permitirle a la Empresa de Teléfonos de Bogotá ETB S.A. E.S.P., que recupere los dineros causados por la prestación de servicios de conectividad e internet a la Contraloría de Bogotá, durante 12 días sin contrato alguno.

Esto, por cuanto lo que se evidencia es una clara falta de planeación en las gestiones contractuales a cargo de la entidad demandante. Si la misma tenía pleno conocimiento que el Contrato Interadministrativo No. 047 de 2013 se terminaba de ejecutar el 28 de febrero de 2015, y que con la Contraloría de Bogotá D.C. se venían adelantando las gestiones necesarias para continuar con la prestación de dichos servicios, lo que se ratifica con la ulterior suscripción del Contrato Interadministrativo No. 028 del 12 de marzo de 2015, lo correcto, para evitar tropiezos futuros, era que una contratación siguiera a la otra sin perder la continuidad en el tiempo.

Era absolutamente previsible que no hacer empalmar los tiempos de ejecución de los dos contratos interadministrativos mencionados en el párrafo anterior, representaría un escollo importante para que la Contraloría de Bogotá D.C., pudiera hacer cualquier erogación por los servicios prestados unilateralmente por la Empresa de Teléfonos de Bogotá ETB S.A. E.S.P., ya que esos pagos se gobiernan por el principio de legalidad que obliga a contar con un respaldo contractual y presupuestal, el que como se dijo líneas arriba no puede soslayarse para avalar la teoría del riesgo que representaría para la vigilancia y control fiscal del Distrito Capital dejar sin conectividad al ente demandado por esos doce días del mes de marzo de 2015, riesgo que se insiste no se puede suponer pues requiere respaldo probatorio.

Así las cosas, el Despacho encuentra acreditada la eximente de responsabilidad denominada culpa exclusiva de la víctima, por cuanto no se demostró que la Contraloría de Bogotá D.C., en uso de su posición dominante en la relación contractual, constriñó o le impuso a la ETB S.A. ESP la obligación de prestar los servicios de conectividad sin ningún amparo contractual, por el contrario, lo que se observa es que esta Empresa por su cuenta y riesgo, y con pleno conocimiento de las implicaciones que su

actuación tenía, situación que se presume dada la experiencia de la misma en celebrar contratos con diferentes entidades públicas, decidió seguir prestando los servicios de conectividad sin contar con un contrato o amparo presupuestal, por lo que no le es dable alegar su propia culpa en la causación del daño que ahora reclama, con el fin de recibir el reintegro patrimonial que pretende.

Por todo lo anterior, el Juzgado concluye que no es procedente declarar la responsabilidad deprecada por la demandante por cuanto en el presente asunto no se demostró que la ausencia de pago de los servicios enlistados en la cuenta de cobro No. 44977 del 19 de enero de 2017, referente a los días 1° al 12 de marzo de 2015 haya configurado enriquecimiento sin justa causa en cabeza de la Contraloría de Bogotá D.C. y en detrimento de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB S.A. E.S.P. En consecuencia, se denegarán las pretensiones de la demanda.

#### **6.- Costas**

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe que “*la sentencia dispondrá sobre la condena en costas*”. En este caso el Despacho considera improcedente condenar en costas a la entidad vencida, pues entiende que ejerció su derecho de acción bajo la convicción de haber sufrido un detrimento patrimonial que ha debido cubrir el ente demandado, lo cual no es reprochable.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **F A L L A**

**PRIMERO: DECLARAR PROBADA** la excepción de *culpa exclusiva de la víctima*, propuesta por la **CONTRALORÍA DE BOGOTPA D.C.**

**SEGUNDO: DENEGAR** las pretensiones de la demanda de **REPARACIÓN DIRECTA** promovida por la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ ETB S.A. E.S.P.** contra la **CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C.**

**TERCERO:** Sin condena en costas.

**CUARTO:** Por Secretaría liquídense los gastos procesales causados, devuélvase el monto remanente por gastos a la parte actora si los hubiere. Una vez cumplido lo anterior **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE**  
**Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.**

JFAT