JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VALLEDUPAR

Valledupar, veintiocho (28) de abril de dos mil veintitrés (2023)

MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	VICTOR MANUEL ACOSTA MUÑOZ
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE EL PASO - CESAR
RADICADO:	20001-33-33-005-2021-00315-00

I. ASUNTO.-

Procede el Despacho a dictar sentencia en el presente proceso, promovido por el señor VICTOR MANUEL ACOSTA MUÑOZ, a través de apoderado judicial, contra el MUNICIPIO DE EL PASO - CESAR, en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, consagrado en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

II.- ANTECEDENTES.-

2.1.- HECHOS. -

De conformidad con lo expuesto en la demanda, se menciona que el señor VICTOR MANUEL ACOSTA MUÑOZ junto con su equipo de trabajo, venía desarrollando la labor de limpieza y mantenimiento del sistema de alcantarillado del Municipio de El Paso; así mismo de suministrar e instalar tapas en hierro y concreto al mismo sistema del ente territorial de manera independiente y con autorización de éste.

Aduce, que a raíz del deterioro, hurto, destrucción de un sinnúmero de tapas de los manjoles en el sistema del alcantarillado del corregimiento de La Loma, municipio de El Paso, estos comenzaron a rebosarse y a desprender olores nauseabundos que llevaron a las comunidades de los sectores afectados a levantarse y reclamar su reparación inmediata, viéndose el ente territorial obligado a autorizar al actor el suministro e instalación de CIENTO ONCE (111) tapas en hierro y concreto especialmente en el corregimiento de La Loma de Calentura, tal como aparecen relacionadas en las certificaciones expedidas por el Jefe de Operaciones de la Oficina de Planeación del Municipio de El Paso, del día 30 de noviembre de 2019, con el compromiso que una vez culminara la prestación del servicio, se le estaría legalizando su cuenta para su respectivo pago.

Narra la parte actora que, a pesar que el suministro e instalación de las mencionadas tapas fue realizado de su parte al municipio de manera satisfactoria, éste dilató el proceso de legalización de las cuentas hasta el punto de verse abocado a acudir ante las autoridades administrativas y judiciales para que se le hiciera efectivo su pago, afirmando que con la actitud asumida por el municipio de El Paso, ha sufrido un menoscabo en su patrimonio sobre todo porque para su prestación, lo asume a todo costo, sufragando el costo de material, pago de personal, contratación de equipos y demás elementos que el servicio demandaba.

Por último, relata que por haberse dado las órdenes de suministro y certificado de cumplimiento por la Oficina de Planeación de la entidad territorial, se ha generado la obligación para que el municipio de El Paso de cancelar y compensar los valores sufragados para la prestación del servicio, junto con los intereses y perjuicios que esto conlleva.

2.2.- PRETENSIONES.-
La parte demandante pretende que se declare que el MUNICIPIO DE EL PASO-CESAR, se ha enriquecido sin causa a expensas del correlativo empobrecimiento del señor VICTOR MANUEL ACOSTA MUÑOZ, como consecuencia del suministro e instalación de CIENTO ONCE (111) tapas a todo costo, sin que hasta el momento se le realice su pago.

Como consecuencia de la declaración anterior, solicita se condene a la entidad demandada a pagar a favor del señor VICTOR MANUEL ACOSTA MUÑOZ, la suma de CINCUENTA Y DOS MILLONES CIENTO TREINTA MIL PESOS ($52.130.000), como valor del capital que se le adeuda por el suministro e instalación de las CIENTO ONCE (111) tapas colocadas a todo costo. Así mismo, pide que se cancelen los intereses comerciales y moratorios desde la fecha de ejecutoria de la sentencia hasta la fecha de su pago, debiendo actualizarse la condena en la forma prevista en el artículo 187 del CPACA, registrándola en su favor desde que el demandante suministró e instaló las CIENTO ONCE (111) tapas al municipio de El Paso, hasta la ejecutoria del correspondiente fallo definitivo, tomando como base para la liquidación la variación de índices de precios al consumidor. Solicita que la demandada de cumplimiento al fallo, en los términos señalados en los artículos 187, 192 y 298 del CPACA. Finalmente, solicita que se condene en costas y agencias en derecho al demandado.

III. TRÁMITE PROCESAL.-

3.1. ADMISIÓN:
La demanda fue presentada el 01 de diciembre de 2021 (vr. archivo digital 01), correspondiéndole su conocimiento a este Juzgado por reparto, quien mediante proveído del 07 de abril de 2022 la admitió (vr. archivo digital No. 09).

3.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:
Según lo indica el informe secretarial visto en el archivo digital 13, la entidad demandada, vencido el término de traslado, no contestó la demanda.

3.3. AUDIENCIA INICIAL:
La audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA fue celebrada el 11 de octubre de 2022 (archivos digital No.16), en la cual se decretó la práctica de pruebas.

3.4. AUDIENCIA DE PRUEBAS:
La audiencia de pruebas fue celebrada el día 22 de noviembre de 2022 (archivo digital No. 18) y en el trámite de ésta, se consideró innecesaria llevar a cabo la audiencia de alegaciones y juzgamiento y se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

3.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:
El apoderado judicial de la PARTE DEMANDANTE presentó sus alegatos de conclusión manifestando que, al proceso se allegaron dos certificaciones del 30 de noviembre de 2019, expedidas por el Jefe de la Oficina de Planeación del municipio de El Paso, dando cuenta del suministro e instalación de las tapas de manjol, en el corregimiento de la Loma de Calentura, por valor de $52.130.000. Además se cuenta con los testimonios de los señores MARIO CONTRERAS VASQUEZ, MARIA ISABEL CROSWHITE y FRANCISCO DITTA MOLINA, pruebas que demuestran la prestación de un servicio por una cuantía que hasta el momento no se ha cancelado; además que las labores fueron realizadas en cumplimiento de una órdenes de prestación del servicio en medio de una emergencia sanitaria declarada en acto administrativo producto de la ola invernal, realizándose estas labores enmarcado en el principio de buena fe ya que desde hacía mucho tiempo atrás venía prestando este servicio al municipio en condiciones normales, situaciones que le dieron la confianza suficiente para prestar una labor en las condiciones realizadas.

Por lo anterior solicita se accedan a las pretensiones de la demanda.

Por su parte la entidad DEMANDADA presentó sus alegatos de conclusión, en los que manifestó que no se encuentra probado dentro del proceso puntualmente que la entidad en virtud de su supremacía, autoridad o de su imperium, constriñó o impuso a la parte demandante la ejecución de las tareas reclamadas. Al respecto precisa en primer lugar que la parte demandante no logró demostrar que tal constreñimiento o imposición haya ocurrido siendo una obligación acreditar tal situación de manera fehaciente para encuadrar la causal. Aduce que solo existe de manera débil y escueta dentro del proceso, prueba de haberse prestado un servicio por la parte demandante (Certificaciones y testimonios) pero no existe un elemento probatorio que diga claramente que la entidad demandada constriñó o impuso al prestador del servicio tal carga u obligación.

Así las cosas, afirma que, si bien es cierto, el servicio aparentemente prestado es de aquellos servicios esenciales para entidad pública demandada, tal prestación está a cargo de EMPASO ESP, entidad de derecho público del orden municipal con autonomía administrativa y patrimonio propio, a la cual el municipio le paga mensualmente cuantiosos recursos para la prestación de tales servicios a los estratos 1 y 2; y además cobra mes a mes a los usuarios las facturas por el servicio.

Finalmente señala que se encuentra probada claramente la CULPA EXCLUSIVA DE LA VICTIMA pues, a ningún ciudadano se le ocurre invertir o disponer los recursos significativos que aparentemente dispuso, sin tener la certeza o claridad a cargo o beneficio de quién lo hacía y lo que es más grave, sin contar naturalmente con el soporte legal que para estos casos es la formalidad contractual. También se refiere a que no existe prueba en el plenario que lleve a considerar la existencia para la época de hechos de una emergencia de tal magnitud, capaz de forzar al mandatario de turno a exigir, constreñir o imponer al demandante la obligación de prestar los servicios en discusión.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.-

El Agente del Ministerio Público, no emitió concepto de fondo dentro del presente asunto.

V.- CONSIDERACIONES.-

5.1.- COMPETENCIA.-

El Despacho es competente para conocer en primera instancia de este asunto, de conformidad con lo señalado en el numeral 6° del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[1].

5.2.- PROBLEMA JURÍDICO.-

En el presente asunto, corresponde a esta agencia judicial determinar si el MUNICIPIO DE EL PASO- CESAR, incurrió en los supuestos jurídicos del enriquecimiento sin causa, y si como consecuencia de esto es administrativa y patrimonialmente responsable por los perjuicios reclamados en la demanda, por el no pago del suministro e instalación – sin contrato- de 111 tapas de los manjoles en el sistema de alcantarillado en el corregimiento de la Loma.

5.3 DE LA ACTIO IN REM VERSO. -

Con el fin de ventilar todos los litigios que tuvieran como causa el presunto enriquecimiento sin causa por parte de la Administración frente a un particular, se adjudicó la acción de reparación directa para obtener el resarcimiento de los perjuicios causados. A esta acción de reparación directa por enriquecimiento sin causa se la denominó al interior de la jurisprudencia del Consejo de Estado, como *actio in rem verso*[2].

---

[1] *"Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (…) 6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes." –Sic para lo transcrito-.*

[2] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de julio de 2009, radicado No. 85001-23-31-000-2003-00035-01, magistrado ponente Dr. **ENRIQUE GIL BOTERO.**

Seguidamente, la jurisprudencia de la misma Corporación adoptó los presupuestos de procedencia de la mencionada *actio in rem verso,* a saber:

> *"1º) Que exista un enriquecimiento, es decir, que el obligado haya obtenido una ventaja patrimonial, la cual puede ser positiva o negativa. Esto es, no solo en el sentido de adición de algo, sino también en el de evitar el menoscabo de un patrimonio.*
>
> *2º) Que haya un empobrecimiento correlativo, lo cual significa que la ventaja obtenida por el enriquecido haya costado algo al empobrecido, o sea que a expensas de éste se haya efectuado el enriquecimiento.*
>
> *Es necesario aclarar que la ventaja del enriquecido puede derivar de la desventaja del empobrecido, o a la inversa, la desventaja de éste derivar de la ventaja de aquél.*
>
> *Lo común es que el cambio de la situación patrimonial se opere mediante una prestación dicha por el empobrecido al enriquecido, pero el enriquecimiento es susceptible de verificarse también por intermedio de otro patrimonio.*
>
> *El acontecimiento que produce el desplazamiento de un patrimonio a otro debe relacionar inmediatamente a los sujetos activo y pasivo de la pretensión de enriquecimiento, lo cual equivale a exigir que la circunstancia que origina la ganancia y la pérdida sea una y sea la misma.*
>
> *3º) Para que el empobrecimiento sufrido por el demandante, como consecuencia del enriquecimiento del demandado, sea injusto, se requiere que el desequilibrio entre los dos patrimonios se haya producido sin causa jurídica.*
>
> *En el enriquecimiento torticero, causa y título son sinónimos, por cuyo motivo la ausencia de causa o falta de justificación en el enriquecimiento, se toma en el sentido de que la circunstancia que produjo el desplazamiento de un patrimonio a otro no haya sido generada por un contrato o un cuasicontrato, un delito o un cuasidelito, como tampoco por una disposición expresa de la ley.*
>
> *4º) Para que sea legitimada en la causa la acción de in rem verso, se requiere que el demandante, a fin de recuperar el bien, carezca de cualquiera otra acción originada por un contrato, un cuasicontrato, un delito, un cuasidelito, o de las que brotan de los derechos absolutos.*
>
> *Por lo tanto, carece igualmente de la acción... el demandante que por su hecho o por su culpa perdió cualquiera de las otras vías de derecho. Él debe sufrir las consecuencias de su imprudencia o negligencia.*
>
> *5º) La acción... no procede cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley.*
>
> *El objeto del enriquecimiento sin causa es el de reparar un daño, pero no el de indemnizarlo. Sobre la base del empobrecimiento sufrido por el demandante, no se puede condenar sino hasta la porción en que efectivamente se enriqueció el demandado..."*[3]

Finalmente, la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012[4], donde se especificó que la *actio in rem verso* no puede ser invocada para reclamar la entrega de bienes o pago de obras sin la debida celebración de un contrato estatal que justifique dichas prestaciones, toda vez que la misma no pretende desconocer las imperativas normas erigidas en pro de la transparencia y sujeción a los postulados de la administración pública en el plano contractual estatal. Así circunscribió, la procedencia de la *actio in rem verso* únicamente a los siguientes tres casos:

---

[3] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2009, radicado No. 07001-23-31-000-1997-00705-01, magistrada ponente Dra. MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR.

[4] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de noviembre de 2012, radicado No. 73001-23-31-000-2000-03075-01, magistrado ponente Dr. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA.

“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 constriñó 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 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 suministro 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 4º de la Ley 80 de 1993”.

En estos casos, no obstante faltar el contrato escrito, si se prestó el servicio, entregó el bien o la obra, es posible reconocer el pago que corresponda a esas actividades, porque en tales supuestos es injustificado que una parte se enriquezca y la otra se empobrezca, teniendo en cuenta que en semejantes eventos se autoriza pagar a quien ha violado la ley, pero por razones comprensibles por el derecho, tanto que en una ponderación de valores esta conducta queda justificada suficientemente: en el primer caso –constreñimiento al contratista- por la indefensión e inferioridad en que se encuentra el particular frente al Estado; en el segundo –afectación a la salud, por el deber de proteger bienes más valiosos, como la salud y la vida; y en el tercero –urgencia manifiesta-, por la necesidad apremiante de evitar un daño mayor o para atender el que se causó o está provocando.

Así pues, el Despacho procederá a estudiar, de acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, si la entidad demandada es responsable por los hechos narrados en la demanda.

5.4.- CASO CONCRETO.-
De entrada resulta necesario precisar que las relaciones contractuales existentes entre el señor VICTOR MANUEL ACOSTA MUÑOZ y el MUNICIPIO DE EL PASO-CESAR, atendiendo a la naturaleza de entidad estatal que reviste el ente territorial, debían gobernarse por las normas contenidas la Ley 80 de 1993, y para lo que al caso interesa, específicamente por aquellas contenidas en los artículos 39 y 41, normas que se ocuparon de regular lo concerniente a la forma y perfeccionamiento de los negocios jurídicos celebrados por las entidades estatales, al tenor de lo que a continuación se transcribe:

“Artículo 39º- De la Forma del Contrato Estatal. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles, y en general aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad.

Las entidades estatales establecerán las medidas que demande la preservación, inmutabilidad y seguridad de los originales de los contratos estatales.

Artículo. 41º.- Del Perfeccionamiento del Contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito."

De conformidad con la citada normativa, se ha señalado que la formalidad del escrito constituye presupuesto para el perfeccionamiento de todo contrato regido por el Estatuto de Contratación Estatal, pues de lo contrario el vínculo negocial se reputará inexistente.

Descendiendo al caso concreto, se observa que encuentra respaldo probatorio el hecho de que el señor VICTOR MANUEL ACOSTA MUÑOZ, según lo certifica el Jefe de Operaciones de la Oficina de Planeación del Municipio de El Paso, en las documentales que militan a folios 4-5 y 16-17 del anexo digital 03, al igual que lo certificado por el Presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio La Granja (folio 14 anexo digital 03); el Líder Comunal del Barrio Buenos Aires (folio 28 anexo digital 03); Líder Comunal del Barrio Divino Niño(folio 29 anexo digital 03) y el Presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio El Cruce (folio 30 anexo digital 03), suministró e instaló las tapas a manjoles en concreto y hierro en las direcciones anotadas en cada certificación.

Así mismo, se encuentra acreditado y es un hecho aceptado por la parte demandante, que se dilató el proceso de legalización de las cuentas hasta el punto de verse abocado a acudir ante las autoridades administrativas y judiciales para que se le hiciera efectivo su pago (sic), afirmación de la que se extrae sin dubitación alguna, que no se formalizó mediante contrato estatal la prestación del servicio relacionado con el suministro e instalación de tapas en hierro y concreto al sistema de alcantarillado del municipio de El Paso, como tampoco se advierte la existencia de una autorización u orden de prestación del servicio escrita, por parte del Alcalde Municipal de El Paso, en la cual se hiciera constar la urgencia y necesidad de la prestación del servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible a los moradores de las comunidades mencionadas en los citados barrios, o dicho de otro modo, no milita en el paginario documento alguno que haga entrever la autorización u orden de prestar el servicio ejecutado por el actor, tendiente a contrarrestar los olores nauseabundos por el deterioro, hurto o destrucción de las tapas de los manjoles en el sistema del alcantarillado del corregimiento de La Loma, municipio de El Paso (hecho dos del acápite de hechos del escrito introductor).

Así pues, para determinar si en el caso bajo examen se presentó un enriquecimiento sin causa, procede el Despacho a valorar el material probatorio allegado al proceso, resaltando en este sentido las certificaciones antes mencionadas, las cuentas de cobro suscritas por ACOSTA MUÑOZ (vr. flios 6-7 y 18-19 del anexo digital 03); los registros fotográficos que reposan a folios 8-13 y 20-27 del anexo digital 03, además de los formatos de firma de la comunidad afectada por los malos olores en manjoles sin tapas en el Barrio La Granja (folio 15 anexo digital 03) y en el Barrio El Cruce (folios 31-32 anexo digital 03).

Igualmente, durante la audiencia de pruebas se recibió la declaración de los señores MARIO CONTRERAS VASQUEZ, MARTHA ISABEL CROSWHITE OLIVEROS y FRANCISCO DITTA MOLINA, afirmando en el caso concreto del señor CONTRERAS VASQUEZ, que conoce al señor VICTOR MANUEL ACOSTA desde finales de 2016 cuando se iniciaba el alcantarillado en el corregimiento de la Loma, señalando que él trabajaba en la empresa Carbones del Caribe. Tiene vínculo con el municipio de El Paso, desde abril del año 2016 siendo Inspector de Policía y después fue nombrado como Jefe de Operaciones en el tema de agua y alcantarillado brindando apoyo a la Oficina de Planeación desde agosto de 2016 hasta diciembre de 2019. Afirma que una de sus funciones era inspeccionar y revisar el tema de taponamiento llámese de agua y alcantarillado y en ese tiempo había mucho robo de tapa y los manjoles estaban colapsados y se necesitaban de esas tapas. Se ratifica en que suscribió las certificaciones que se le colocaron de presente en la diligencia. Primero inspeccionaba en los distintos barrios las tapas que debían ser cambiadas, haciendo el respectivo reporte, y le consta porque el recorrido de cambio de las tapas lo hacía con el señor VICTOR y las fotografías fueron

tomadas por él y se las enviaba a su jefe que era el Jefe de Planeación. Debido a que las tapas estaban dañadas o habían sido robadas es que se le pide al señor que las suministre. Indica que por lo que le ha comentado el señor al momento en que hizo el suministro parece que no había plata y siempre veía al señor en la Alcaldía y le decía que no le habían pagado, cree que fueron 111 tapas en hierro y concreto que el señor suministró. Al señor no le han cancelado. El suministro e instalación de las tapas se dio por una emergencia debido a que el mes de octubre y noviembre llueve mucho y los manjoles estaban rebosados y muchos líderes de las comunidades se desplazaban a la Alcaldía como especie de paro y por ese motivo es que se solicitó el suministro. Señala que estuvo vinculado por OPS al municipio. Era un constataste del trabajo que se hacía. Manifiesta que el funcionario que le exigió al señor VICTOR MANUEL ACOSTA MUÑOZ el suministro de las tapas fueron dos, el señor HEINER antes de salir se hizo la inspección y después se concretó con el señor BETO RIZO ALMANZA que reemplazó al señor HEINER. No hubo orden escrita porque hasta donde escuchó se le dijo al señor VICTOR que hiciera las tapas y después se le pagaba que en el momento no había presupuesto. El operador del sistema de alcantarillado del Municipio de El Paso, es la empresa de EL PASO.

Con relación al testimonio de la señora MARIA ISABEL CROSWHITE OLIVEROS ésta señaló que, conoce al señor VICTOR MANUEL ACOSTA MUÑOZ, desde el año 2005 que llegó a la Loma, él trabajaba con la administración de ese entonces y ella era líder. Aduce que le consta que siempre han sufrido de eso del alcantarillado de la Loma, indicando que en invierno es cuando más sufren de eso de rebosarse los manjoles. En ese entonces el señor Alcalde mandó al señor VICTOR al barrio Buenos Aires y aparte de Salud Total y del Hospital que le corresponde al Barrio Buenos Aire para que limpiara los manjoles y colocara unas tapas. Reconoce la firma de la certificación que se le puso de presente en la diligencia (Folio 28 anexo digital 03). El suministro de las tapas afirma que no se los han cancelado al señor VICTOR. En el Barrio Buenos Aires fueron 18 tapas que él colocó, fueron más de 100 tapas que él colocó en diferentes barrios de la Loma. Las tapas fue por una emergencia total que tuvieron en la Loma y que todavía tienen cuando les llega el invierno. El funcionario que verificaba esas labores era MARIO CONTRERAS trabajaba en la Loma como un apoyo con Planeación, él estaba inspeccionando los trabajos que se hacían en los barrios. En el año 2019 no tenía vínculo laboral con el municipio, nunca ha trabajado en el municipio pues siempre ha sido líder. La entidad que presta el servicio de alcantarillado público en el municipio de El Paso es Secretaría de Planeación. La persona que le ordenó al señor VICTOR MANUEL el suministro de las tapas indica que ellos atacaron al señor Alcalde de turno y el Alcalde le indicó que allá iba a llegar el señor VICTOR para hacer los cambios de las tapas. Las tapas de cemento eran dañadas por el transporte pesado y las que son de hierro se las roban.

Finalmente, el señor FRANCISCO DITTA MOLINA, en su declaración manifiesta que conoce al señor VICTOR MANUEL ACOSTA MUÑOZ, siempre se encontraba con él en la Alcaldía. Sabe que no le han pagado. Lo conoce porque cuando fue líder por primera vez va al Paso y se halla con MARIO CONTRERAS, en esos momentos no había carro, los manjoles en el Barrio Divino Niño de la Loma están colapsados, y el señor VICTOR hizo 11 tapas. Se ratifica de la certificación que se le pone de presente en la diligencia (folio 29 anexo digital 03). La instalación de las tapas informa que se da por los manjoles y siempre se quejaban con MARIO CONTRERAS, que era jefe de planeación. Aclara que comenzó a hacer la firma porque es líder y no le gusta que le hagan las cosas. La certificación que reposa en el expediente la firmó al momento de poner las tapas. La entidad que presta el servicio de alcantarillado en el Paso es ninguna, señalando que el problema de los manjoles está peor ahora. Para el año 2019 el que representaba la entidad era MARIO CONTRERAS. Las tapas que hizo el señor VICTOR era en concreto y unas en hierro. No presenció que algún funcionario le ordenara al señor VICTOR ACOSTA el suministro de las tapas.

Para dilucidar el problema jurídico planteado, es preciso reiterar lo dicho por el H. Consejo de Estado, en el entendido de que la contratación estatal se rige bajo el principio de la buena fe objetiva que implica la sujeción a todos los principios y valores propios del ordenamiento jurídico sin que sea admisible alegar si actuó bajo el convencimiento o creencia de estar actuando conforme a derecho. Además, se tiene que, en el caso concreto, no se probaron ninguna de las hipótesis en las que excepcionalmente procedería el enriquecimiento sin causa, tal como se pasa a explicar renglones subsiguientes.

Frente al primer evento, no se encontró en el expediente documento alguno que demostrara certeramente que el demandante prestara los servicios convenidos (suministro e instalación de tapas de hierro y concreto al sistema de alcantarillado del municipio de El Paso, concretamente en el corregimiento de la Loma), por orden expresa del Alcalde Municipal de la entidad demandada, de manera imperativa e impositiva; sin que mediara participación o responsabilidad del afectado. Pues si bien es cierto, los señores MARIO CONTRERAS VASQUEZ y MARTHA ISABEL CROSWHITE OLIVEROS indicaron que la prestación del servicio sin contrato del demandante se realizó previa autorización verbal del Alcalde del Municipio de El Paso, lo cierto es que al expediente no fueron aportadas pruebas que respalden dicha afirmación, tales como la comunicación previa dirigida al demandante para la prestación de sus servicios sin contrato, pues lo manifestado por los declarantes, armonizado con las demás documentales que militan en el expediente, no dejan extraer con certeza, la intención de la demandada de que la labor se ejecutara, y su dicho sólo denota la problemática de los manjoles en época invernal, la presión ejercida por los líderes de los barrios Divino Niño y Buenos Aires de la Loma ante el Alcalde del Municipio de El Paso, frente a la mentada problemática y la instalación de las mismas por parte del señor VICTOR sin ningún soporte contractual. Lo que equivale a decir que pese a existir un daño el mismo en el caso examinado no se torna en antijurídico que es el que estaría obligado a resarcir la entidad demandada. Ello por cuanto los contratos que suscriba la administración se deben elevar a escrito, como requisito para su perfeccionamiento, con excepción de los casos de urgencia manifiesta, respecto de los cuales, por la necesidad de ejecución en el inmediato futuro, se puede prescindir del escrito, mas no del acto administrativo que la declara.

Asimismo, prevé el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 que los contratos se perfeccionan cuando exista acuerdo frente al objeto y a la contraprestación y se eleven a escrito, razón por la cual la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha entendido que este último constituye un requisito ad substantiam actus, por lo cual no se puede admitir ningún otro medio de prueba diferente a aquel. Así se consignó en la sentencia del 28 de septiembre de 2017, rad. 37.740:

> *"La jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación ha sostenido, en relación con la prueba de la existencia de los contratos celebrados por el Estado, que en la generalidad de los casos su existencia depende y se acredita mediante el documento escrito, pues se trata de contratos que se reputan solemnes, tal como lo han dispuesto las distintas regulaciones contractuales, así: artículo 18 del Decreto 150 de 1976, artículo 26 del Decreto-ley 222 de 1983 y artículo 39 de la Ley 80 de 1993.*
>
> *"En consecuencia, tratándose de un contrato estatal, el documento que lo contenga se constituye no sólo en requisito ad substantiam actus, sino también en requisito ad probationem, razón que imposibilita probar el contrato con cualquier otro medio previsto en la ley procesal".*

Esta disposición también consagra, como requisitos para la ejecución del contrato, la garantía y la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes y señala que la inobservancia del pago de aportes parafiscales puede acarrear una sanción disciplinaria para el servidor público.

En consideración a lo anterior, el vínculo que habría de existir entre el Municipio de El Paso, de un lado, y el señor VICTOR MANUEL ACOSTA MUÑOZ, del otro, se regiría por las normas de la Ley 80 de 1993 y, en tanto la entidad demandada omitió elevar a escrito un contrato estatal -a lo cual se suma que en este asunto no concurre ningún supuesto que lo sitúe en un evento que se encuentre exceptuado de su cobertura- por lo que podría pensarse en que habría incurrido en una actuación irregular.

En igual sentido, si se analiza el caso concreto a la luz del medio de control de reparación directa, se encuentra que estamos ante la omisión del Municipio de El

Paso, de dar estricto cumplimiento a los presupuestos legales sobre el perfeccionamiento del contrato estatal, la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes y el reconocimiento y pago de aportes parafiscales, según lo exige el estatuto de la contratación pública.

De manera que el hecho dañoso es la actuación irregular de la Administración, la cual se habría concretado en el momento en que se instalaron 111 tapas de manjoles en los barrios Divino Niño, Buenos Aires y Barrio La Granja del corregimiento de La Loma, sin soporte contractual previo. No obstante, para que haya lugar a la reparación de los perjuicios, es necesario que la actuación de la autoridad comporte el constreñimiento o coacción del particular en la prestación de un servicio.

Bajo este primer evento, la jurisprudencia ha supuesto la existencia de la supremacía de una entidad pública en hipótesis en las que la voluntad del particular se ve doblegada o sometida a la de aquella, es decir, casos en los cuales ese particular no puede negarse a la prestación de un servicio o al suministro de bienes o servicios requeridos por la entidad o a continuar haciéndolo.

Así las cosas, se debe tener en cuenta que el demandante en el escrito genitor asegura que no se le formalizó contrato alguno y que el compromiso era que una vez culminara la prestación del servicio, se le estaría legalizando su cuenta para su respectivo pago (sic) sin embargo, llama poderosamente la atención al Despacho el hecho que dentro del expediente no se advierte documento alguno que indique la petición por escrito por parte del demandante solicitando la suscripción del contrato o la orden de la prestación del servicio, que permitiera verificar su falta de participación y culpa en dicha irregularidad, por el contrario se infiere con su actuar que consensuó dicha circunstancia con el convencimiento de un pago posterior, lo que desvirtúa la posibilidad del constreñimiento.

Lo anterior lleva a concluir que en eventos en los cuales la administración ordena al particular ejecutar una determinada obra o prestar un servicio, sin que medie contrato estatal, en cada caso habrá lugar a que el operador judicial valore la actitud del particular, la buena o mala fe de su comportamiento en los tratos preliminares, y la labor ejecutada; con el fin de ponderar toda esa serie de factores, y así precisar si hay lugar a la recomposición patrimonial. Por el contrario, en las circunstancias como las que se presentan en el *sub judice* en las cuales el particular presta un servicio, sin que exista prueba que la administración lo haya convenido o dirigido a ello, es claro que el particular, por sí mismo, sin la intervención previa de la voluntad estatal, ejecuta una obra o presta un servicio sin el consentimiento de la entidad pública; por lo tanto, no tendrá derecho a que se le reconozca suma de dinero alguna, o recomposición patrimonial, como quiera que fue su comportamiento individual y directo (unilateral) el que lo colocó en la situación de detrimento patrimonial. En ese contexto, en estos casos, el enriquecimiento de la entidad pública no es injustificado, sino que se encuentra amparado por el ordenamiento jurídico.

En el segundo y tercer evento, el acervo probatorio tampoco da cuenta que el presente asunto se ajuste a los otros dos casos excepcionales en los que procede la compensación a título de la *actio de in rem verso*, en los que está envuelta la protección al derecho a la salud o la urgencia manifiesta con las condiciones que esta providencia exige.

En ese contexto, conforme al literal b) de las excepciones enunciadas por la sentencia de unificación aludida, *–afectación al derecho la salud-,* que refieren la prestación del servicio de salud. Sin embargo, es menester señalar que, para su reconocimiento, debe quedar plenamente acreditado en el proceso contencioso administrativo que la prestación del servicio sin el correspondiente amparo contractual obedeció a un evento “*urgente y necesario*” donde se trató de “*evitar*

una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud" de determinado afiliado.

En este orden de ideas, no puede perderse de vista que "la *urgencia y necesidad (…) deben aparecer de manera objetiva y manifiesta"* y conllevar "*la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos"*, circunstancias que, igualmente, "*deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo".*

Pues bien, una vez analizado el material probatorio antes relacionado, no se allegó prueba alguna que acredite la urgencia y necesidad de la prestación del servicio aducido en la demanda y, mucho menos, puede afirmarse la existencia de circunstancias que hubieren puesto a las partes en la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar el correspondiente proceso de selección y celebración del contrato y, si bien es cierto en el caso que ahora nos entretiene se adujo por los declarantes el estado de rebosamiento de los manjoles, siendo precisamente esta situación la catalogada como emergencia (sic) no se probó su declaratoria, a través de la emisión del acto administrativo correspondiente por el funcionario competente, de allí que no se encuentre justificación alguna en la falta de diligenciamiento del plurimencionado contrato.

En este sentido, se debe tener en cuenta que para la ejecución de las obras que corresponden al Estado, se debe adelantar el procedimiento dispuesto en la Ley de Contratación Estatal, la cual impone que previo a la suscripción del contrato se obtenga la certificación de la disponibilidad presupuestal y el registro presupuestal, seguidos por la suscripción del contrato y, por último, por su ejecución, máxime si se tratan de programas que suponen el cumplimiento de ciertas formalidades para poder adjudicar y acceder al mismo, no sólo porque son proyectos dirigidos a la prestación de un servicio público esencial, como lo es el alcantarillado público, sino que el mismo está financiado por dineros públicos.

De este modo, es menester indicar que el reconocimiento del enriquecimiento sin justa causa en el marco del proceso Contencioso Administrativo, no tiene la finalidad de recompensar a las partes que, de manera deliberada o voluntaria, han actuado por fuera de la legalidad o con violación de las normas que rigen la contratación estatal, puesto que en tales eventos lo que se busca solamente es garantizar el equilibrio de las relaciones patrimoniales cuando quiera que un particular se pueda encontrar en alguna de las hipótesis señaladas anteriormente y por ello hubiere ejecutado unas prestaciones a favor de una entidad pública aunque ellas no hubieren tenido un soporte convencional.

En efecto, la *actio in rem verso* propende por evitar el enriquecimiento indebido por parte de la Administración Pública o el abuso en el ejercicio de sus derechos y competencias; todo lo anterior en el marco de los Principios Generales del Derecho y de los artículos 83 y 95 de la Constitución Política, pero no podría promover, bajo ningún pretexto, el desconocimiento injustificado de las normas legales que integran los regímenes de contratación estatal y de presupuesto, castigando en este último evento al contratista que pese a ello, presta sus servicios, como en este caso aconteció, para posteriormente pretender satisfacer el pago de la labor ejecutada sin mediar un contrato debidamente perfeccionado, razón por la cual, considera el Despacho que no hay lugar a efectuar reconocimiento alguno en favor del señor VICTOR MANUEL ACOSTA MUÑOZ.

Por último, considera el Despacho que resulta lesivo al patrimonio público y contrario a las reglas de derecho, acceder a las pretensiones de la demanda a título de enriquecimiento sin causa, cuando se ha eludido la solemnidad que la ley imperativamente exige de suscribir los contratos de forma escrita, para su formación o perfeccionamiento, razón suficiente para NEGAR las pretensiones de la demanda, como en efecto se hará en la parte resolutiva de esta providencia.

En cuanto a las costas, estima el Despacho que NO hay mérito para condenar en costas a la parte vencida, porque en el expediente NO se encuentran pruebas que las demuestren o justifiquen[5].

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. - NEGAR las pretensiones de la demanda, según lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. - SIN condena en costas en esta instancia judicial.

TERCERO. - En firme esta providencia, archívese el expediente.

Notifíquese y cúmplase.

(Firmado electrónicamente)
LILIBETH ASCANIO NUÑEZ
JUEZ

Firmado Por:
Lilibeth Ascanio Nuñez
Juez
Juzgado Administrativo
005
Valledupar - Cesar

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **17cce6017362365bada2d42d87dc58d6af3e0f3aebcd5629704c8924f9f39123**
Documento generado en 28/04/2023 12:04:25 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

[5] En el mismo sentido, sentencias del 6 de julio de 2016, Exp. 21601, M.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia y de 1º de junio de 2017, Exp. 20882, M.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto.