



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, treinta (30) de octubre de dos mil catorce (2014)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 190

TEMAS: ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA – PROCEDENCIA EXCEPCIONAL - EVENTOS RECONOCIDOS POR LA JURISPRUDENCIA Y SU APLICACIÓN RESTRICTIVA

INSTANCIA: SEGUNDA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, en oposición a la sentencia proferida el 3 de junio de 2014 por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE SINCELEJO- SUCRE que dentro del medio de control de REPARACIÓN DIRECTA instauró GISELA MARGARITA ESPINOSA SOTO (LABORATORIO CLÍNICO DILAB) en contra de CAPRECOM E.P.S.

I. ANTECEDENTES:

1. LO QUE SE DEMANDA:

Pretende la parte demandante lo siguiente¹:

¹ Fol. 2 C. Principal.



1.1. Que se declare que se presentó enriquecimiento sin causa por parte de CAPRECOM E.P.S. en contra del LABORATORIO CLÍNICO DILAB, por la celebración de un contrato verbal para la prestación del servicio de salud, “exámenes de laboratorios”, con el objeto de atender pacientes incluidos en el POS-S, vinculados a CAPRECOM A.R.S.

1.2. Que en consecuencia, se ordene como reparación del daño, el pago de la suma de NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS CUATRO MIL CATORCE PESOS (\$ 9.404.014), a título de compensación debidamente actualizada y con intereses moratorios bancarios, por concepto de los servicios prestados.

1.3. Que se condene a la entidad al pago de las costas.

2. RESEÑA FÁCTICA:

El accionante fundamenta las anteriores pretensiones, en los hechos que a continuación el Tribunal procede a resumir:

Asegura que, el LABORATORIO CLÍNICO DILAB en varias ocasiones contrató con la entidad demandada a través de contrato de prestación de servicios, la atención a los pacientes de II y III nivel incluidos en el POS-S del departamento de Sucre, vinculados a CAPRECOM A.R.S.

Indica que, el LABORATORIO CLÍNICO DILAB y la entidad demandada firmaron el último contrato No. CR 70-425-2010, por valor de \$ 5.000.000, por el periodo del 13 de diciembre de 2010 al 4 de abril de 2011.

Relata que, el LABORATORIO CLÍNICO DILAB siguió prestando sus servicios a CAPRECOM ARS, cuando ya se había agotado el valor del contrato, con previa autorización de la entidad demandada, pero sin respaldo contractual, en la cual facturó las ordenes de servicios remitidos, que se detallan en el documento anexo número 1, por un valor neto de \$ 10.448.901.



Afirma que, el LABORATORIO CLÍNICO DILAB a través de su gerente, presentó el 4 de abril de 2011, los soportes de facturación para que la entidad demandada reconociera y cancelara los servicios de laboratorios prestados.

Manifiesta que, la parte demandada a través de formato de conciliación de cifras firmada por el Director Territorial Luis José Fernández Yepes, y el Líder Financiero Roberto Gómez Martínez, reconocieron las facturaciones presentadas como hechos cumplidos.

3. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 21 de junio de 2013 (fol. 5 C. Ppal.).
- Admisión de la demanda: 22 de agosto de 2013 (fls. 29 a 31 C. Ppal.).
- Notificación a las partes: 17 de septiembre de 2013 (fol. 35 y 36 C. Ppal.).
- Contestación a la demanda: 28 de octubre de 2013 (fol. 40 a 43 C. Ppal.).
- Sentencia de primera instancia: 3 de junio de 2014 (fols. 86 a 95 C. Ppal.Nº4).
- Recurso de apelación: 16 de junio de 2014 (fols. 100 a 102 C. Ppal.).
- Audiencia de conciliación y auto que concede el recurso: 23 de julio 2014 (fols. 112 a 113 C. Ppal).
- Auto que admite el recurso de apelación: 19 de agosto de 2014 (fol. 3. C. segunda instancia).

3.1. RESPUESTA A LA DEMANDA:

La entidad demandada, manifiesta que se opone a cada una de las pretensiones de



la demanda, ya que teniendo en cuenta que el LABORATORIO CLÍNICO DILAB, a pesar de tener conocimiento de que el contrato inicial había terminado por vencimiento del plazo, permaneció por su cuenta y riesgo ejecutando las prestaciones propias de los contratos vencidos y además se están cobrando facturas por valor de \$9.404.014, y que como se trata de una acción única y exclusivamente de rango compensatorio, a través de la misma no se puede pretender la indemnización o reparación de un perjuicio.

En cuanto a los hechos de la demanda, no le consta alguno de los hechos y por tal razón deben probarse, algunos los acepta y otros los acepta parcialmente.

Como medio de defensa propone las excepciones de culpa exclusiva de la propia víctima y falta de procedibilidad.

3.2. LA PROVIDENCIA RECURRIDA:

El Juez de primera instancia resolvió favorablemente las súplicas de la parte demandante, condenando y declarando patrimonialmente responsable a la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES EPS-S, por el enriquecimiento sin causa de su parte y el empobrecimiento causado al LABORATORIO CLÍNICO DILAB.

El *A-quo* consideró que, cuando no existe soporte contractual que acredite la prestación del servicio de salud proporcionado por un particular a la administración, el medio de control idóneo es la reparación directa dentro de la pretensión de enriquecimiento sin causa para reclamar los perjuicios ocasionados producto de esa omisión, por ser la consecuencia jurídica que nace del enriquecimiento sin causa por parte de la administración la prestación del servicio de salud el cual es un derecho de corte fundamental y de suma importancia, y por consiguiente darse la compensación por haberse probado el enriquecimiento sin causa.



3.3. EL RECURSO DE ALZADA:

La parte demandada, oportunamente, interpuso recurso de apelación en el siguiente sentido:

Asevera y le manifiesta que, no comparte los argumentos que utilizó el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, ya que considera que tiene una interpretación errada del numeral segundo de la sentencia proferida por el Consejo de Estado de fecha 13 de febrero de 2013, que trata de los eventos en los cuales de manera excepcional resultaría procedente el enriquecimiento sin causa, cuando no exista contrato, dice este numeral que se puede ordenar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud; 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, si se analizan los hechos de la demanda nos podemos dar cuenta que el servicio de salud que se estaba prestando eran exámenes de laboratorios, que podían ser realizados por otro prestador adscrito a la red de servicios que tuviera contrato vigente, y que no aparece acreditado en el expediente que la urgencia y la necesidad de la prestación del servicio de laboratorio por parte del LABORATORIO CLÍNICO DILAB viniera de una imposibilidad absoluta de realizar el contrato estatal con las formalidades que la ley exige, con el fin de evitar un perjuicio irremediable no se demostró su urgencia, puesto que eran citas programadas.

Además, se refiere a la condena a título de compensación, y asegura que lo hizo por un valor de \$9.404.014 desconociendo el valor real señalado por la parte demandada, que es un valor menor, el cual es \$8.192.819, y se explicó que se habían revisado los saldos de los contratos del prestador y se había realizado una corrección, que corresponden a facturas radicadas en el aplicativo SEVEN (sistema financiero de la entidad), pues refiere, que se le olvida al juez de primera instancia, que esta prueba fue dada en traslado a la parte demandante y nada dijo



al respecto.

3.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA²:

Mediante auto del 19 de agosto de 2014 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada como consta a folio 3 del cuaderno de segunda instancia. Así mismo, mediante auto del 8 de septiembre de 2014 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera su respectivo concepto.

En esta oportunidad procesal se pronunciaron la parte demandada y la parte demandante en los siguientes términos:

3.4.1. Parte demandante (fol. 18 a 22 C. 2da Instancia):

Alegó de conclusión reiterando lo expuesto en los alegatos de conclusión de primera instancia.

3.4.2. Parte demandada (fol. 23 a 24 C. 2da Instancia):

Alegó de conclusión ratificando y reiterando lo expuesto en la contestación de la demanda y lo argumentado en el recurso de apelación.

5.4.3 Concepto del Ministerio Público:

En ésta oportunidad procesal el ministerio público no emitió su concepto al respecto.

4. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Esta Sala es competente, para conocer de la apelación interpuesta en el presente

² Fols. 18 a 22 C. segunda instancia.



medio de control de Reparación Directa, según lo establecido en el artículo 153 del C.P.A.C.A., en Segunda Instancia.

Se advierte que no se observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto.

5. PROBLEMA JURÍDICO:

Con fundamento en los anteriores planteamientos de las partes, entra la Sala a dilucidar el siguiente problema jurídico:

¿Procede la *actio in rem verso* para reparar el supuesto detrimento patrimonial sufrido por la demandante, al haber prestado los servicios de laboratorio clínico a favor de la empresa promotora de salud encartada, sin que previamente se haya celebrado en debida forma un contrato estatal para el efecto?

Para dar respuesta al anterior interrogante, la Sala abordará los siguientes temas: **i)** Tesis jurisprudencial vigente del CONSEJO DE ESTADO sobre la procedencia de la *actio in rem verso* y **ii)** El caso concreto.

6. TESIS JURISPRUDENCIAL VIGENTE DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA *ACTIO IN REM VERSO*.

El tema objeto de estudio, ha tenido un amplio desarrollo por parte de la jurisprudencia contencioso administrativa, la cual se ha encargado de decantar las particularidades de la teoría del enriquecimiento sin justa causa, señalando los elementos esenciales para su plena configuración como germen de responsabilidad extracontractual de la administración.

Dentro de esta jurisdicción, el enriquecimiento sin justa causa encuentra mayor aplicabilidad cuando un sujeto ejecuta una prestación a favor del Estado sin mediar un contrato debidamente perfeccionado o que ya ha terminado, o en las



circunstancias en las cuales se ejecutan prestaciones que no están comprendidas en el contrato legalmente celebrado entre las partes.

Sobre el asunto aludido, la Jurisprudencia del Consejo de Estado a partir del año 2006 ha sido amplia, así en auto de 30 de marzo de 2006, exp. 25662, M.P. Ramiro Saavedra Becerra, se dispuso:

“Jurisprudencial y doctrinalmente, la teoría del “enriquecimiento sin causa” parte de la concepción de justicia como el fundamento de las relaciones reguladas por el Derecho, noción bajo la cual no se concibe un traslado patrimonial entre dos o más personas, sin que exista una causa eficiente y justa para ello. Por lo tanto, el equilibrio patrimonial existente en una determinada relación jurídica, debe afectarse - para que una persona se enriquezca, y otra se empobrezca - mediante una causa que se considere ajustada a derecho.

Con base en lo anterior se advierte que para la configuración del “enriquecimiento sin causa”, resulta esencial no advertir una razón que justifique un traslado patrimonial, es decir, se debe percibir un enriquecimiento correlativo a un empobrecimiento, sin que dicha situación tenga un sustento fáctico o jurídico que permita considerarla ajustada a derecho. De lo hasta aquí explicado se advierten los elementos esenciales que configuran el enriquecimiento sin causa, los cuales hacen referencia a: i) un aumento patrimonial a favor de una persona; ii) una disminución patrimonial en contra de otra persona, la cual es inversamente proporcional al incremento patrimonial del primero; y iii) la ausencia de una causa que justifique las dos primeras situaciones.

“(…) Sin embargo, aunque en la actualidad los injustos desplazamientos patrimoniales subsisten, y con ello, la necesidad de enmendar situaciones abiertamente injustas; lo cierto del caso es que los actuales niveles de desarrollo y evolución difieren del grado evolutivo que rodeó el origen del “enriquecimiento sin causa”, puesto que las relaciones jurídicas han llegado a un grado de regulación y perfeccionamiento, en el que el “enriquecimiento injustificado” ha pasado a ser una situación de rara utilización como medio de administrar justicia. Tan cierto es lo anterior, que la “actio in rem verso” tiene un carácter subsidiario, tal como lo ha previsto la Corte Suprema de Justicia, al anotar que no se debe estar frente a una situación nacida de las tantas relaciones jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico, que tienen formas específicas de resolver sus desequilibrios…

“(…) Y tanto así ha evolucionado nuestra sociedad, que en los casos de contratos celebrados con la administración pública, el ordenamiento jurídico ha previsto la misma protección que tiene cualquier negocio jurídico particular, más las normas específicas que buscan la satisfacción y protección del servicio y patrimonio públicos.

“(…) Tomando en cuenta que las solemnidades requeridas para la existencia del contrato administrativo, son una garantía que cubre intereses públicos y particulares, pues con ellas se garantizan la transparencia en el manejo de los recursos públicos, se definen claramente las necesidades públicas por satisfacer, y, entre otras más, se garantiza a los prestadores de



bienes y servicios de la administración, los deberes y derechos que nacen de dicha prestación; la Sala advierte, al comparar lo anterior con el fundamento del “enriquecimiento sin causa”, que el estado evolutivo de las relaciones “jurídicamente relevantes” entabladas con la administración pública, si bien prevé posibles injustos desequilibrios patrimoniales, ofrece diversas formas de evitar y remediar estas situaciones, sin acudir a la teoría del “enriquecimiento sin causa”.

“En este punto cabe aclarar entonces, que la figura del “enriquecimiento sin causa” es un elemento corrector de posibles situaciones injustas, cuya prevención y remedio han escapado de las previsiones jurídicas. De esta manera, el enriquecimiento sin causa nace y existe actualmente, como un elemento supletorio de las disposiciones normativas, que provee soluciones justas en los eventos de desequilibrios patrimoniales injustificados, no cubiertos por el Derecho.”³

Más adelante, en sentencia de siete (7) de junio de dos mil siete (2007) esa misma Corporación Judicial puso de presente las dos tesis que se venían manejando en torno a la procedencia de la *actio in rem verso*, veamos:

“7.2 FUNDAMENTOS DE LA TESIS POSITIVA

La Sección Tercera del Consejo de Estado ha aplicado la figura especialmente frente a la situación que se presenta cuando un sujeto ejecuta una prestación a favor del Estado, cuando el contrato no se ha perfeccionado o ya ha terminado; como también para regular eventos en los cuales se ejecutan prestaciones que no están comprendidas en el contrato legalmente celebrado entre las partes.

Así, invocó la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa justa, en consideración a que la administración gozó del servicio de mantenimiento de equipos de oficina⁴, recibió una obra artística⁵ o una obra material en una urbanización⁶ no obstante lo cual no pagó el valor correspondiente.

Frente a las situaciones de hecho que suelen ocurrir antes de suscribir los contratos y que son determinantes de daños al particular, el Consejo ha afirmado que se configura la responsabilidad del Estado⁷ y hay lugar “al reconocimiento de los daños y perjuicios en aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa, donde desde luego ocupa un lugar preponderante la confianza que en la parte se haya suscitado, dentro de la etapa previa al perfeccionamiento del negocio jurídico.”⁸

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 30 de marzo de 2006, exp. 25662, M.P. Ramiro Saavedra Becerra, posición esta que fue reiterada, en términos morigerados, a través de sentencia de 31 de mayo de 2007, exp. 14669.

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 6 de noviembre de 1991. Exp. 6306. M.P. Daniel Suárez Hernández.

⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 28 de enero de 1994.

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 4 de julio de 1997. Exp. 10.030

⁷ Sentencia del 30 de noviembre de 2000. Expediente: 11.848.

⁸ Sentencia proferida el 29 de enero de 1998, expediente 11099; CP: Dr. Daniel Suárez



De igual manera, en sentencia proferida el 10 de septiembre de 1992⁹, con fundamento en una cita del profesor Karl Larenz,¹⁰ dicha Corporación afirmó que “El ordenamiento jurídico protege la confianza suscitada por el comportamiento del otro y no tiene más remedio que protegerla, porque PODER CONFLAR, como hemos visto, es condición fundamental para una pasiva vida colectiva y una conducta de cooperación entre los hombres, y por lo tanto de la paz jurídica.”

Así también, en aplicación del principio de buena fe de que trata el artículo 83 de la Constitución, ha indicado que del mismo surge para la administración la obligación “de pagar las obras ejecutadas con asentimiento de su parte, precisamente con el fin de evitar un enriquecimiento injustificado” porque de acuerdo con dicho precepto “la buena fe se presume y los particulares y autoridades públicas deben ceñirse a dichos postulados.”¹¹

Como sustento de su postura, ha dicho que durante la etapa de formación de un contrato existen obligaciones recíprocas, que de incumplirse determinan la responsabilidad del sujeto que omite los deberes asumidos durante el iter negocial y conducen a la reparación de todos los daños causados con la frustración del negocio. En la sentencia proferida el 29 de enero de 1998, dijo la Sala:

“Así las cosas y teniendo presente que la entidad demandada entró en tratos preliminares con miras a la celebración de un negocio jurídico, no puede predicarse que se sustraiga de aquellos deberes de corrección y lealtad exigibles de todos aquellos que participan del tráfico jurídico en ejercicio de la autonomía privada, así se trate de una entidad distrital, como es el caso del presente proceso, y en ese entendimiento para la Sala resulta claro del análisis probatorio verificado que la entidad demandada incurrió en una manifiesta reticencia por decirlo menos, al haber inducido y patrocinado con su comportamiento que el actor siguiese en función de la ejecución del negocio, sin advertir - carga de advertencia - que era necesario contar con tiempo prudencial para la observancia de los requisitos que exigía el perfeccionamiento del contrato...”

También, para solucionar controversias suscitadas por la ejecución de prestaciones adicionales al contrato, la Sala, en aplicación del citado principio ha considerado¹²:

“la realización de obras adicionales supone que éstas no fueron parte del objeto del contrato principal, y por lo tanto implican una variación del mismo; se trata entonces de obras nuevas, distintas de las contratadas, o de ítems no previstos, pero que su ejecución, en determinadas circunstancias resulta necesaria. Por tal razón, si para éstas no se celebra contrato adicional, ni son reconocidas al momento de liquidar el correspondiente contrato, su reclamación resulta procedente en virtud del principio que prohíbe el enriquecimiento sin justa causa, para lo cual debe acudir a la acción de reparación directa.”¹³

⁹ Expediente 6822, actor: Sociedad Suramericana de Construcciones S.A.; CP Dr. Julio César Uribe Acosta.

¹⁰ Derecho Justo, Fundamentos de Ética Jurídica; Ed. Civitas, Págs. 90 y ss.

¹¹ Sentencia 11099 citada.

¹² Al respecto cabe igualmente consultar: Sentencias del 14 de febrero de 2002, expediente 13600; 11895 del 30 de noviembre de 2000; 11172 del 20 de enero de 1998; 8118 del 8 de mayo de 1995; 8830 del 22 de abril de 1996; 6788 del 24 de septiembre de 1992; 5618 del 22 de febrero de 1991; 2850 del 9 de marzo de 1984.

¹³ Auto del 18 de julio de 2002, expediente 22178.



Cabe igualmente resaltar que, en gran número de casos, la Sección ha interpretado la demanda en aplicación del principio constitucional de la prevalencia del derecho sustancial sobre el meramente formal, para considerar que lo pedido por el actor no es la declaratoria de existencia del contrato y la condena a la reparación de los daños derivados de su incumplimiento, sino la aplicación de la teoría del enriquecimiento injusto “ocasionado y suscitado por la conducta observada por la parte demandada, la que además se considera contraria al postulado de la buena fe”.

Y respecto del derecho que le asiste al damnificado, el Consejo, en varias providencias, ha dispuesto la indemnización plena de los perjuicios materiales pedidos, daño emergente y lucro cesante, cuantificados sobre la base del valor de lo ejecutado y no pagado.¹⁴

De lo anterior se advierte claramente que la Sala ha manejado el enriquecimiento sin causa como un título de imputación del daño para declarar la responsabilidad del Estado, sin tener en cuenta que es una fuente autónoma de obligaciones. En otras ocasiones, ha invocado la aplicación de la teoría del enriquecimiento como fuente de la obligación de reparar, fundado en que se violó el principio de confianza legítima, sin verificar la concurrencia de todos los elementos que la determinan y, en no pocas providencias, ha dispuesto la indemnización plena de perjuicios como efecto de la aplicación del enriquecimiento sin causa, olvidando que su aplicación sólo produce la compensación al empobrecido.

7.3 FUNDAMENTOS DE LA TESIS NEGATIVA

En algunas ocasiones la Sala ha encontrado improcedente la teoría del enriquecimiento sin causa para regular la situación que se presenta por la ejecución de prestaciones sin contrato.

Así, en sentencia proferida el 11 de octubre de 1991 afirmó que dicha teoría “no puede ser invocada, como fuente de obligaciones, sin reflexionar a fondo sobre la realidad fáctica que le sirve de apoyo. Con esto se quiere significar que la administración y el particular no pueden poner en marcha, a cada momento, relaciones de hecho, para eludir la normatividad sobre contratación administrativa, y con la mira puesta en que posteriormente se impetrará de la justicia el reconocimiento económico correspondiente, gracias al ejercicio de la ACTIO IN REM VERSO.”

Más recientemente, en providencia del 30 de marzo de 2006, expediente 25.662, la Sala retomó la tesis de la improcedencia de la teoría del enriquecimiento sin causa, con fundamento en la naturaleza subsidiaria de la actio in rem verso.

Al improbar una conciliación judicial que tenía por objeto el pago a un particular del valor correspondiente a prestaciones ejecutadas cuando el contrato estaba terminado, luego de haber sido prorrogado varias veces, la Sala consideró que la especialidad de las normas que rigen la formación y ejecución del contrato estatal impiden la aplicación del enriquecimiento sin causa para definir las obligaciones que le cabrían a la entidad pública,

¹⁴ Sentencia 11099 citada.



que dispone y acepta las prestaciones ejecutadas por un particular, cuando el contrato no se ha configurado o está terminado.

Dijo entonces la Sala:

“Tomando en cuenta que las solemnidades requeridas para la existencia del contrato administrativo, son una garantía que cubre intereses públicos y particulares, pues con ellas se garantizan la transparencia en el manejo de los recursos públicos, se definen claramente las necesidades públicas por satisfacer, y, entre otras más, se garantiza a los prestadores de bienes y servicios de la administración, los deberes y derechos que nacen de dicha prestación; la Sala advierte, al comparar lo anterior con el fundamento del ‘enriquecimiento sin causa’, que el estado evolutivo de las relaciones ‘jurídicamente relevantes’ entabladas con la administración pública, si bien prevé posibles injustos desequilibrios patrimoniales, ofrece diversas formas de evitar y remediar estas situaciones, sin acudir a la teoría del ‘enriquecimiento sin causa’.

(...) cuando el contratista de la administración acepte prestar un servicio, con pleno conocimiento de que está actuando sin la protección que el ordenamiento jurídico ofrece a los colaboradores de la administración, no puede aprovecharse posteriormente de su propia culpa, para pedir que le sea reintegrado lo que ha perdido como causa de la violación de la Ley.”¹⁵

Siguiendo este orden cronológico, en pronunciamiento del 17 de marzo de 2010, la Sección Tercera del H. CONSEJO DE ESTADO, Consejero ponente (E) Mauricio Fajardo Gómez¹⁶, en lo que concierne puntualmente a la procedencia de la *actio in rem verso* en supuestos que se generan por la ejecución de prestaciones sin mediar contrato alguno entre las partes, enseñó:

*“En relación con esta clase de reclamaciones, ha dicho la Sala¹⁷ que corresponden a eventos que se pueden enmarcar dentro de la figura del enriquecimiento sin justa causa, el cual da lugar al ejercicio de la *actio in rem verso* y encuentra su fundamento i) de un lado, en la equidad que debe imperar entre las personas con ocasión de los derechos adquiridos y las obligaciones contraídas, los cuales deben desarrollarse armónicamente, ajustando las cargas entre ellas de forma proporcionada; por ello, resulta inadmisibles que una persona se empobrezca a causa de otra, sin que ésta se halle dotada de un título suficiente que justifique su enriquecimiento; y ii) de otro lado, en el deber constitucional –art. 95, num.*

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejero Ponente Dr. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA Bogotá D.C., siete (7) de junio de dos mil siete (2007) Radicación No. 52001-23-31-000-1995-07018-01 Actor: JAIME ARTURO DORADO MOREANO Demandado: MUNICIPIO DE SAMANIEGO (NARIÑO) Referencia: Apelación sentencia contratos (14.669)

¹⁶ Radicación número: 63001-23-31-000-1998-00164-01(16452)

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 22 de julio de 2009. Expediente 35.026. M.P.: Enrique Gil Botero.



1º que recae sobre todas las personas de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.

Así mismo, se ha establecido que para la procedencia de la *actio in rem verso* por existencia de un enriquecimiento sin justa causa, deben reunirse los siguientes requisitos:

- 1º El enriquecimiento de un patrimonio;
- 2º Un empobrecimiento correlativo de otro patrimonio;
- 3º Que tal situación de desequilibrio adolezca de causa jurídica, y
- 4º Que se carezca de una acción para reclamar dicha reparación patrimonial y en consecuencia resulte procedente la *actio in rem verso*.

En relación con dicha *actio in rem verso*, ha dicho la Sala¹⁸:

“(…) en aquellos supuestos en que se despliega una actividad a favor de una entidad pública, sin que medie la existencia de contrato estatal no es posible enmarcar la reclamación derivada de la ejecución de las actividades adelantadas por el particular en la órbita contractual, puesto que, precisamente, hay una ausencia absoluta de negocio jurídico. Así mismo, no resulta viable encuadrar la eventual reclamación en la esfera de la responsabilidad extracontractual del Estado, en tanto que la administración pública en estos supuestos no genera como tal un perjuicio o lesión al particular, sino que, por el contrario, sin que exista causa jurídica de por medio, genera una expectativa en el sujeto particular que desencadena el desplazamiento patrimonial injustificado.

(…)

El juez, en estos eventos, debe ponderar la conducta del sujeto de derecho público frente a la persona de derecho privado, toda vez que, en multiplicidad de eventos, es la propia administración quien con su comportamiento induce o motiva al particular, en lo que se conoce como tratativas o tratos preliminares, a la ejecución de una determinada obra o servicio sin que exista negocio jurídico de por medio, lo que genera, *prima facie*, un traslado injustificado de un patrimonio a otro, de tal manera que se ocasiona un empobrecimiento con un consecuencial enriquecimiento, no avalado por el ordenamiento jurídico”.

Se trata entonces de aquellos eventos en los cuales las partes, por alguna razón, no han dado cumplimiento a las normas que regulan la celebración y ejecución de contratos estatales y a pesar de ello, el particular ejecuta una prestación a favor de la Administración —da un bien, presta un servicio, realiza una obra, etc.— que se traduce en un aumento patrimonial para la entidad estatal e implica una correlativa disminución del patrimonio del ejecutor de la prestación, es decir le produce a éste un empobrecimiento, que por la ausencia del soporte contractual, resulta carente de justificación legal.

No obstante, debe recalcar la Sala en esta oportunidad cómo el solo traslado o desequilibrio patrimonial —enriquecimiento y correlativo empobrecimiento— más la verificación de ausencia de sustento contractual, resulta insuficiente para efectos de concluir

¹⁸ *Ibidem*.



acerca de la existencia de un enriquecimiento sin justa causa que dé lugar al reconocimiento de una compensación, por cuanto en estos casos es necesario analizar también la conducta de las partes de la relación negocial, así como determinar las circunstancias en medio de las cuales se produjo la ejecución de prestaciones sin soporte contractual, debiéndose determinar la buena fe con la que han actuado, para descartar de esta manera que el empobrecimiento de quien reclama haya obedecido a circunstancias sólo imputables a su propia conducta, como cuando por su cuenta y riesgo decide adelantar la prestación sin contar con la instrucción o con el visto bueno de la Administración, pues en tal caso estará llamado a soportar la disminución patrimonial que sufra.

Es decir que debe verificarse que tal empobrecimiento se haya producido porque la entidad beneficiada hubiere propiciado la ejecución de esas prestaciones, mediante la ejecución de acciones que más allá de consistir en una simple persuasión, constriñan al particular y lo comprometan en forma tal que éste se vea imposibilitado para la negativa, como cuando se esgrimen razones de interés público; o cuando en virtud de la relación existente entre las partes -como cuando se trata de un beneficiario de adjudicación dentro de un proceso de selección de contratistas, o de un contratista o ex contratista de la Administración-, ésta suscita una confianza legítima en el particular, en el sentido de que la ejecución de las prestaciones necesitadas por la Administración contará con el debido respaldo legal y reconocimiento patrimonial; o, en fin, cualquier otra circunstancia que implique una presión por parte de la Administración, que finalmente conduzca al desarrollo de la actividad solicitada al particular, a pesar de no mediar un contrato perfeccionado y en estado de ejecución.

En esta forma, la Sala otorga preponderancia y actuación práctica al principio constitucional de la buena fe a favor de los administrados cuando actúan frente a la Administración estatal, dado que si bien cuando se ejecutan prestaciones a favor de una entidad pública sin existir un contrato debidamente perfeccionado no es posible enmarcar la reclamación derivada de su ejecución dentro de la órbita contractual, ni tampoco encuadra dentro de la esfera de la responsabilidad extracontractual del Estado -en tanto que la Administración Pública en estos supuestos no genera como tal un perjuicio o lesión al particular-, lo cierto es que sin que existiera una causa jurídica de por medio, la Administración generó una expectativa clara e inequívoca en el sujeto particular que desencadenó el desplazamiento patrimonial injustificado, hecho que compromete su deber de restablecer el patrimonio afectado, mediante el reembolso del monto del empobrecimiento, que resulte correlativo al aumento que se pueda predicar respecto del patrimonio de la entidad beneficiada con el mismo”.

“No obstante lo anterior, la Sala debe precisar que, en cada caso concreto, el juez de lo contencioso administrativo deberá analizar la situación fáctica y jurídica en la que se encuentra el particular frente a la administración pública, con el fin de establecer, mediante el instrumento de la ponderación -en aplicación del principio de proporcionalidad-, si aquél merece efectivamente el reconocimiento -compensatorio- de la labor ejecutada (...), por cuanto, se reitera, la teoría del enriquecimiento sin causa en sí misma, supone simplemente el rebalanceo de los traslados patrimoniales injustificados, cuando no existe otro medio jurídico para solicitarlo.



Entonces, el juez valorará cada situación en concreto para establecer si bajo las correspondientes premisas, hay lugar al reconocimiento del enriquecimiento sin causa o, si por el contrario, la conducta desplegada por el particular trasgrede el ordenamiento jurídico, en tal magnitud, que su comportamiento fue el directo desencadenante del éxodo patrimonial; situación en la que ese detrimento estaría justificado dada la conducta desplegada por el sujeto de derecho privado. Por ejemplo, esta Sección —de manera reciente— ha reconocido que en tratándose de la prestación de bienes o servicios relacionados con el derecho a la salud, es posible aprobar acuerdos conciliatorios en los cuales las partes (sic) una entidad pública acepte y reconozca una deuda proveniente de la ejecución de una prestación que no tenía soporte contractual; el fundamento de este criterio ha sido la relevancia que tiene el derecho a la salud, razón por la que debe operar el principio de enriquecimiento injustificado de manera plena y, por consiguiente, avalarse el pago de esas obligaciones originadas en la buena fe del particular.”¹⁹

Como vemos, en el seno del CONSEJO DE ESTADO existían diversidad de posiciones respecto de la procedencia y requisitos de la *actio in rem verso* para generar la responsabilidad de la administración que recibía de un particular determinada prestación o servicio, sin mediar una causa jurídica que la justificara, y que a la postre conllevaba el empobrecimiento del patrimonio del ejecutor de la prestación o servicio, con el correlativo aumento del peculio público, al no sufragar las expensas como contraprestación del beneficio recibido.

Para zanjar lo que nuestro Tribunal Rector caracterizó como ambigüedad e inseguridad en el tópicus en referencia, se hizo necesario que la Sección Tercera procediera a unificar la jurisprudencia aplicable a éste tipo de asuntos. Es así como en providencia de fecha 19 de noviembre de 2012, manifestó:

“12.1 Para este efecto la Sala empieza por precisar que, por regla general, el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la actio de in rem verso, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia a partir del artículo 8º 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 sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la 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

¹⁹ Sentencia del 22 de julio de 2009 ya citada.



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 comprendidos en ésta 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 imperativas y por lo tanto inmodificables e inderogables 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 esa estirpe sin que sea admisible la ignorancia del precepto como excusa para su inobservancia.

Y si se invoca la buena fe para justificar la procedencia de la actio de in rem verso en los casos en que se han ejecutado obras o prestado servicios al margen de una relación contractual, como lo hace la tesis intermedia, tal justificación se derrumba con sólo percatarse de que la buena fe que debe guiar y que debe campear en todo el iter contractual, es decir antes, durante y después del contrato, es la buena fe objetiva y no la subjetiva.

En efecto, la buena fe subjetiva es un estado de convencimiento o creencia de estar actuando conforme a derecho, que es propia de las situaciones posesorias, y que resulta impropia en materia de las distintas fases negociales pues en estas lo relevante no es la creencia o el convencimiento del sujeto sino su efectivo y real comportamiento ajustado al ordenamiento y a los postulados de la lealtad y la corrección, en lo que se conoce como buena fe objetiva.

Y es que esta buena fe objetiva que debe imperar en el contrato tiene sus fundamentos en un régimen jurídico que no es estrictamente positivo, sino que se funda también en los principios y valores que se derivan del ordenamiento jurídico superior ya que persiguen preservar el interés general, los recursos públicos, el sistema democrático y participativo, la libertad de empresa y la iniciativa privada mediante la observancia de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva, entre otros, de tal manera que todo se traduzca en seguridad jurídica para los asociados.

Así que entonces, la buena fe objetiva “que consiste fundamentalmente en respetar en su esencia lo pactado, en cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, en perseverar en la ejecución de lo convenido, en observar cabalmente el deber de informar a la otra parte, y, en fin, en desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato sin olvidar que el interés del otro contratante también debe cumplirse y cuya satisfacción depende en buena medida de la lealtad y corrección de la conducta propia”, es la fundamental y relevante en materia comercial y “por lo tanto, en sede contractual no interesa la convicción o creencia de las partes de estar actuando conforme a derecho, esto es la buena fe subjetiva, sino, se repite, el comportamiento que propende por la pronta y plena ejecución del acuerdo contractual”, cuestión esta que desde luego también depende del cumplimiento de las solemnidades que la ley exige para la formación del negocio.



Y esto que se viene sosteniendo encuentra un mayor reforzamiento si se tiene en cuenta además que esa buena fe objetiva, que es inherente a todas las fases negociales, supone la integración en cada una de ellas de las normas imperativas correspondientes, tal como claramente se desprende de lo preceptuado en el artículo 871 del Código de Comercio, con redacción similar al artículo 1603 del Código Civil, que prevé que los contratos deben “celebrarse y ejecutarse de buena fe, y en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley, la costumbre o la equidad natural.”

Por consiguiente la creencia o convicción de estar actuando conforme lo dispone el ordenamiento jurídico en manera alguna enerva los mandatos imperativos de la ley para edificar una justificación para su elusión y mucho menos cuando la misma ley dispone que un error en materia de derecho “constituye una presunción de mala fe que, no admite prueba en contrario.”

*Pero por supuesto en manera alguna se está afirmando que el enriquecimiento sin causa no proceda en otros eventos diferentes al aquí contemplado, lo que ahora se está sosteniendo es que **la actio de in rem verso no puede ser utilizada para reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado en favor de la administración sin contrato alguno o al margen de este, eludiendo así el mandato imperativo de la ley que prevé que el contrato estatal es solemne porque debe celebrarse por escrito, y por supuesto agotando previamente los procedimientos señalados por el legislador.***

12.2. Con otras palabras, la Sala admite hipótesis en las que resultaría procedente la actio de 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, y 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.

Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio de in rem verso a juicio de la 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 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 exceptuada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4° de la Ley 80 de 1993.”²⁰ (Subrayado y negrilla de la Sala)

Así entonces, se desprende de lo anteriormente expuesto, que en un primer momento jurisprudencial se aceptó la procedencia de la *actio in rem verso* para restablecer el equilibrio económico descompensado por la ejecución de prestaciones sin soporte contractual, bajo las premisas de la confianza legítima generada por tratos preliminares con la administración y la buena fe subjetiva de quien ejecutaba las labores, convencido de la posterior retribución respecto de las mismas. Otra interpretación, contraria a la anterior, consideraba que la *actio in rem verso* no podía ser el título de imputación utilizado por aquellos que se aprovechaban de su propia culpa para llevar a cabo prestaciones en favor de una entidad pública, sin la correspondiente suscripción del contrato estatal con el lleno de los requisitos legales.

El anterior choque argumentativo queda plenamente superado bajo la égida de la sentencia de unificación precitada, en donde nuestro Tribunal Rector, restringe la procedencia de la *actio in rem verso* a eventos excepcionales, concluyendo como regla general que la misma no puede ser usada para reclamar el pago de obras o servicios que se hayan desarrollado en favor de la administración sin contrato

²⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA PLENA SECCION TERCERA Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C, diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012). Radicación número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897) Actor: MANUEL RICARDO PEREZ POSADA Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR Referencia: ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (SENTENCIA)



alguno o al margen de este, puesto que al ser el contrato estatal por esencia solemne (artículo 39 y 41 de la Ley 80 de 1993), se desconocería uno de los requisitos de la teoría en mención, como es que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma de carácter imperativa.

Ahora bien, como quedó visto, una de las circunstancias especialísimas en donde se permite solicitar la reparación bajo el principio general del enriquecimiento sin causa, en supuestos de hecho donde se ejecutaron prestaciones sin mediar contrato estatal, es cuando se genera la necesidad urgente por parte de la administración de 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, **contexto apremiante que debe asomar de forma objetiva y manifiesta**, como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas y firmas de los contratos a que haya lugar, para satisfacer tales obligaciones asistenciales.

Basten las anteriores consideraciones legales, interpretativas, y jurisprudenciales para estudiar el:

7. CASO CONCRETO.

Al *sub lite* se allegaron las siguientes documentales:

A folios 6 a 9 del C. Principal, reposa el formato “Conciliación de cifras” suscrito por el Director Territorial Sucre y el Líder Financiero de la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES “CAPRECOM”, que da cuenta de una serie de facturas que corresponden a obligaciones contractuales nacidas entre la entidad de previsión y el LABORATORIO CLÍNICO DILAB, por la prestación de servicios de salud. La suma consolidada en dicho formato asciende a \$ 9.404.014.

A folios 12 a 21 del C. Principal se allegaron una serie de contratos sus respectivas adiciones, así:



-Contrato OR70 – 061 – 2009 de fecha 10 de junio de 2009, suscrito entre la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES “CAPRECOM” REGIONAL SUCRE, como entidad contratante, y el LABORATORIO CLÍNICO DILAB, como contratista, teniendo como objeto principal, prestar los servicios de laboratorio clínico de II y III nivel a los 21 municipios donde Caprecom ARS tiene usuarios, para vigilancia epidemiológica, control prenatal, Tamisaje de TSH neonatal y prequirúrgico para cirugía POSS. Plazo: 4 meses. Valor del contrato: \$ 5.000.000.

-Adición a la orden de servicio N° 061 de 2009 suscrita por el Director Territorial de CAPRECOM SUCRE y el contratista LABORATORIO CLÍNICO DILAB.

-Contrato OR70 – 127 – 2009 de fecha 1 de octubre de 2009, suscrito entre la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES “CAPRECOM” REGIONAL SUCRE, como entidad contratante, y el LABORATORIO CLÍNICO DILAB, como contratista, teniendo como objeto principal, prestar los servicios de laboratorio clínico de II y III nivel a los 21 municipios donde Caprecom ARS tiene usuarios, para vigilancia epidemiológica, control prenatal, Tamisaje de TSH neonatal y prequirúrgico para cirugía POSS. Plazo: 2 meses. Valor del contrato: \$ 10.000.000.

-Contrato OR70 – 159 – 2009 de fecha 5 de noviembre de 2009, suscrito entre la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES “CAPRECOM” REGIONAL SUCRE, como entidad contratante, y el LABORATORIO CLÍNICO DILAB, como contratista, teniendo como objeto principal, prestar los servicios de laboratorio clínico de II y III nivel a los 21 municipios donde Caprecom ARS tiene usuarios, para vigilancia epidemiológica, control prenatal, Tamisaje de TSH neonatal y prequirúrgico para cirugía POSS. Plazo: 5 meses. Valor del contrato: \$ 30.000.000.



-Adición y prorroga a la orden de servicio N° 159 de 2009 suscrita por el Director Territorial de CAPRECOM SUCRE y el contratista LABORATORIO CLÍNICO DILAB.

-Contrato CR70 – 253 – 2010 de fecha 10 de junio de 2010, suscrito entre la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES “CAPRECOM” REGIONAL SUCRE, como entidad contratante, y el LABORATORIO CLÍNICO DILAB, como contratista, teniendo como objeto principal, prestar los servicios de laboratorio clínico de II y III nivel a los 21 municipios donde CAPRECOM ARS tiene usuarios, para vigilancia epidemiológica, control prenatal, Tamisaje de TSH neonatal y prequirúrgico para cirugía POSS. Plazo: 3 meses. Valor del contrato: \$ 20.000.000.

Asimismo se allegó el contrato CR70 – 425 – 2010 de fecha 15 de diciembre de 2010²¹, suscrito entre la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES “CAPRECOM” REGIONAL SUCRE, como entidad contratante, y el LABORATORIO CLÍNICO DILAB, como contratista, teniendo como objeto principal, prestar los servicios de laboratorio clínico de II y III nivel a los 21 municipios donde CAPRECOM A.R.S. tiene usuarios, para vigilancia epidemiológica, control prenatal, Tamisaje de TSH neonatal y prequirúrgico para cirugía POSS. Plazo: 3 meses y 21 días. Valor del contrato: \$ 20.000.000.

Por último, encontramos a folios 4 a 5 del C. de Pruebas otro formato intitulado “Conciliación de cifras” suscrito por el Director Territorial Sucre y el Líder Financiero de la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES “CAPRECOM”, que da cuenta de una serie de facturas que corresponden a obligaciones contractuales nacidas entre la entidad de previsión y el LABORATORIO CLÍNICO DILAB, por la prestación de servicios de salud. La suma consolidada en dicho formato asciende a \$ 8.192.819.

²¹ Folios 54 a 56 C. Principal.



Pues bien, como se señaló en los antecedentes de este proveído, el Juzgado de primera instancia accedió a las súplicas de la demanda, amparado en el argumento que, el *sub examine* encaja en uno de los eventos excepcionales que ha establecido la jurisprudencia contenciosa administrativa, para que la *actio in rem verso* pueda ser utilizada para reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado en favor de la administración sin contrato alguno, ya que, la entidad de previsión encartada de forma unilateral se benefició de los servicios prestados por el LABORATORIO CLÍNICO DILAB, con omisión de las normas que rigen la contratación estatal, recibiendo prestaciones en el área de la salud, específicamente servicios de laboratorio clínico de II y III nivel incluidos en el POS, tales como, vigilancia epidemiológica, control prenatal, tamizaje de TSH neonatal y prequirúrgico para cirugías POSS, lo que permite afirmar que el LABORATORIO DILAB venía prestando servicios ligados con derechos de corte fundamental, como lo es la salud, el cual a su vez va enlazado a otros derechos fundamentales como lo es la vida, dignidad humana, entre otros.

Por su parte el recurrente basa su disenso contra la providencia objeto de alzada, considerando que se realizó por parte del juzgador una interpretación errada del numeral segundo de la sentencia proferida por el CONSEJO DE ESTADO de fecha 13 de febrero de 2013, ya que si se analizan los hechos de la demanda nos podemos dar cuenta que el servicio de salud que se estaba prestando eran exámenes de laboratorios, que podían ser realizados por otro prestador adscrito a la red de servicios que tuviera contrato vigente, y que no aparece acreditado en el expediente que la urgencia y la necesidad de la prestación del servicio de laboratorio por parte del LABORATORIO CLÍNICO DILAB viniera de una imposibilidad absoluta de realizar el contrato estatal con las formalidades que la ley exige, con el fin de evitar un perjuicio irremediable del cual no se demostró su urgencia, puesto que eran citas programadas.

Así las cosas, analizada la posición de las partes en litigio y vertiendo los considerandos precedentes al caso concreto, esta Judicatura es de la tesis que la



sentencia apelada debe ser **REVOCADA** en su integridad por las razones que se pasan a explicar:

Se encuentra probado, con base en la relación documental allegada a la actuación, que entre CAPRECOM E.P.S. y el LABORATORIO CLÍNICO DILAB, durante los años 2009, 2010 y 2011, se suscribieron una serie de contratos cuyo objeto fue la prestación por parte del ente médico, de sus servicios de laboratorio clínico de II y III nivel a los 21 municipios donde CAPRECOM tiene usuarios, para vigilancia epidemiológica, control prenatal, Tamisaje de TSH neonatal y prequirúrgico para cirugía POSS.

El último de los contratos suscritos data del 15 de diciembre de 2010, con un plazo de ejecución de 3 meses y 21 días, tal y como consta en dicho documento que descansa a folios 54 a 56 del C. Principal.

Posterior al vencimiento del contrato referenciado en precedencia, se encuentra debidamente acreditado conforme a los formatos emanados de la SUBDIRECCIÓN FINANCIERA de CAPRECOM²² que el LABORATORIO CLÍNICO DILAB, sin soporte contractual alguno, continuó prestando el mismo objeto que se encontraba contenido en los contratos reseñados *ut supra*, durante los meses de mayo y junio del año 2011.

Ahora bien, se reitera que la pauta jurisprudencial fijada, es inequívoca en establecer que para que sea procedente la *actio in rem verso* en supuestos de hecho en los cuales, sin mediar contrato estatal, se ejecutaron prestaciones encaminadas a satisfacer el derecho a la salud, debe acreditarse que con tales servicios se previno una amenaza o lesión inminente e irreversible a tal derecho, circunstancias que deben emerger de forma objetiva y clara, es decir, **no en todos los casos donde se ejecuten prestaciones asistenciales relacionadas directamente con el derecho a la salud, será procedente ampararse en el**

²² Folios 6 a 9 y C. Principal y 4 a 5 C. de Pruebas.



principio general del no enriquecimiento sin justa causa, para buscar la compensación del patrimonio empobrecido del prestador.

Conforme con lo anterior, para esta Sala de Decisión no se encuentra demostrado en el expediente de manera **objetiva y clara, el carácter urgente y estrictamente necesario del servicio de laboratorio clínico desplegado por el LABORATORIO DILAB en favor de CAPRECOM E.P.S.**, ya que si bien es cierto, la prestación iba encaminada a ejercer el control de los factores relacionados con la salud y con las distintas enfermedades de determinado grupo poblacional; control prenatal y evaluaciones de tipo prequirúrgico; no existe prueba de que si tal servicio se hubiese dejado de prestar por parte del mentado laboratorio, se hubiese generado una amenaza real o peligro inminente para la salud de los usuarios de la mencionada empresa promotora de salud, es decir, dentro del cartulario no obra instrumento probatorio alguno que permita determinar el carácter vital de la prestación asistencial ejecutada sin contrato por parte del extremo activo, circunstancia que no es dable simplemente inferirla del servicio de salud desplegado, por cuanto, como quedó sentado tales condiciones deben estar palmariamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo.

Sumado a lo anterior, como bien lo señala el recurrente, el reseñado servicio de salud en caso de suspensión en la prestación del mismo por parte del LABORATORIO DILAB, podía haber sido realizado por otro prestador vinculado a la red de servicios de la E.P.S. en mención.

Así las cosas, por lo expuesto preliminarmente para este Cuerpo Colegiado, contrario a lo manifestado por el Juez de primera instancia, no se configuró plenamente el supuesto contenido en el literal b del numeral 12.2. de la sentencia de unificación del CONSEJO DE ESTADO aludida en los considerandos antecedentes, por lo que hay lugar, como se afirmó, a disponer la revocatoria de la sentencia impugnada.



Adicionalmente, en el presente caso, la actora no demostró de forma alguna, la razón por la que prestó el servicio a la entidad demandada, como serían ordenes en este sentido, emanadas de dicho ente, lo que era su carga, por lo que no hay justificación alguna en los servicios acá reclamados.

8. CON RELACIÓN A LA CONDENA EN COSTAS:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A. en concordancia con los artículos 365 y 366 del C.G.P. y por haberse revocado la decisión de primera instancia y en consecuencia, denegado a las pretensiones de la demanda, se condenará a la parte demandante al pago de las costas correspondientes a ambas instancias. En firme la presente providencia, realícese por el *A quo*, la liquidación correspondiente, conforme lo regulado en las normas ya citadas.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

FALLA:

PRIMERO: REVÓQUESE la providencia apelada, es decir, la sentencia proferida el 3 de junio de 2014 por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO- SUCRE, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En su lugar, **DENIÉGUENSE** las pretensiones de la demanda.

TERCERO: CONDÉNESE en costas en ambas instancias a la parte demandante. En firme la presente providencia, por el *A-quo*, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente.



CUARTO: En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** al Despacho de origen, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión del día de hoy, según Acta N° 163.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ