



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, tres (3) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-33-33-004-2014-00132-01
ACTOR: JUDITH CRISTINA SANTOS PÉREZ
DEMANDADA: MUNICIPIO DE LOS PALMITOS - SUCRE
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

Procede la Sala, a decidir el **Recurso de Apelación** interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia datada 10 de julio de 2015, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se niega las pretensiones de la demanda.

1. ANTECEDENTES:

1.1 Pretensiones¹:

La señora **JUDITH CRISTINA SANTOS PÉREZ**, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, contra el **MUNICIPIO DE LOS PALMITOS - SUCRE**, con el fin que se declare administrativamente responsable, por el no pago del suministro y entrega de materiales de ferretería, debidamente autorizados por la Secretaría del Interior y Control Disciplinario de ese municipio.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicita se condene a la parte demandada, a pagar por concepto de perjuicios materiales – Daño emergente, la suma de treinta y ocho millones ciento treinta y siete mil pesos

¹ Folios 1 - 2 del cuaderno de primera instancia.

(\$38.137.000.00), por no haber cancelado la obligación proveniente, de las distintas autorizaciones realizadas por la administración municipal, sin que mediara contrato estatal entre las partes.

1.2.- Hechos de la demanda².

Manifestó la demandante, que el Municipio de los Palmitos, por intermedio de la Secretaría del Interior y Control Disciplinario, Doctora Rosa Jaraba Meza, solicitó, al señor Danilo Antonio Narvárez Monterroza, en su condición de propietario del Establecimiento de Comercio denominado "Ferromateriales y Variedades Libertad", el suministro de materiales de ferretería, tal como constaba en cada solicitud de suministro, expedida por la citada funcionaria y recibida por el establecimiento de comercio.

El señor Narvárez Monterroza, mediante documento de febrero 20 de 2014, suscribió con la señora Judith Cristina Santos Pérez, contrato de compraventa del citado establecimiento de comercio, negocio jurídico que fue registrado en la Cámara de Comercio, convirtiéndose esta última, en la nueva propietaria.

La cláusula cuarta del contrato de compraventa suscrito entre las partes, señalaba: *"(...) el enajenante manifiesta expresamente que el establecimiento de comercio objeto de este contrato no soporta pasivos algunos y en caso de resultar acreencias, serán de su cargo, dejando a salvo cualquier responsabilidad del adquirente por este concepto (...)"*

El 20 de junio de 2014, los señores Danilo Antonio Narvárez Monterroza y Judith Cristina Santos Pérez, suscribieron un Otro Si al referido contrato de compraventa de febrero 20 de 2014, modificando la cláusula cuarta, en el sentido de otorgarle el derecho a la compradora, para reclamar ante los acreedores, las obligaciones adeudadas en forma pre jurídica y judicial.

² Folios 2 - 9, del cuaderno de primera instancia.

Dicho documento, fue enviado por la nueva propietaria del establecimiento de comercio, al Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio Dr. Herman García Amador, para lo de su competencia.

El 20 de junio de 2014, los señores Danilo Antonio y Judith, también suscribieron un documento de cesión de derechos, en el que se contemplaron las obligaciones aquí pretendidas y ello fue comunicado y notificado, al alcalde del municipio, Dr. Manuel Pérez Mendivil.

Sostuvo la demandante, que de conformidad con lo anterior, el Municipio de los Palmitos Sucre, le adeudaba como nueva propietaria del establecimiento de comercio "Ferromateriales y Variedades Libertad", la suma de \$38.137.000.00, pues, en calidad de cesionaria, quedó facultado para iniciar cobros pre jurídicos, acciones civiles, contenciosas administrativas y las que considerara pertinentes, para obtener el pago de las sumas dinerarias adeudadas, contenidas en ese documento.

Refirió, que las órdenes de suministro, fueron autorizadas por un funcionario del nivel directivo de la entidad y tales obligaciones, se encontraban reconocidas, pero por si solas no prestaban mérito ejecutivo, por cuanto las facturas, no tenían origen en un contrato estatal, que estuviera soportado presupuestalmente, lo cual generaba un enriquecimiento sin causa a favor del municipio y un correlativo detrimento, en el patrimonio de la actora.

Señaló la actora, que el entonces propietario del establecimiento de comercio, atendiendo al principio de la buena fe, cumplía con cada una de las autorizaciones efectuadas por el demandado, máxime cuando la administración municipal, nunca desconoció la obligación existente, por cuanto las mismas se encontraban reconocidas documentalmente, no obstante, a la fecha de presentación de la demanda, la entidad no las había legalizado.

El 2 de julio de 2014, se presentó solicitud de conciliación extrajudicial y la

Procuraduría 103 Judicial I, fijó el día 20 de agosto de 2014, para celebrar la audiencia, pero llegada la fecha, el Municipio de los Palmitos, no asistió, ni presentó excusa dentro del término legal.

1.3. Contestación de la demanda.

El Municipio de los Palmitos – Sucre, no contestó la demanda.

1.4.- Providencia recurrida³.

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de julio 10 de 2015, negó las pretensiones de la demanda.

Como sustento de su decisión, señaló el A quo, que cuando se aceptaba prestar o suministrar, en este caso materiales para reparaciones locativas, con pleno conocimiento de que se estaba actuando, sin la protección ofrecida por el ordenamiento jurídico a los colaboradores de la administración, no se podía, posteriormente, aprovecharse de la propia culpa, para pedir que le fuera reintegrado, lo que se había perdido como causa de la violación de la Ley.

Igualmente consideró, que los materiales solicitados por la entidad demandada, no estaban ligados con el derecho a la salud, ni a la vida, ni a la integridad personal, para que se pudiera justificar la falta de suscripción del contrato estatal.

También expuso, que del estudio y análisis de los objetos materia de los suministros, entregados por la demandante, tampoco se podía colegir, que se estaba ante una situación de urgencia manifiesta, que obviara el trámite de la celebración de los respectivos contratos. Así, basado en lo preceptuado en el artículo 42 de la Ley 80 de 1990, sobre la urgencia manifiesta, señaló, que no se comprobó en el plenario, que la administración

³ Folios 119 - 130, del cuaderno de primera instancia.

municipal, se encontraba ante una situación manifiesta de calamidad, cuando solicitó los materiales, cuyo cobro se solicitan en el presente proceso.

En síntesis, indicó, que en el presente caso no se demostró, que los hechos materia de estudio, se encontraran dentro de las hipótesis señaladas en el precedente jurisprudencial del Honorable Consejo de Estado, para proceder al pago compensatorio de los insumos reclamados, por ello, las pretensiones de la demanda, no estaban llamadas a prosperar.

1.5.- El recurso⁴.

Inconforme con la decisión de primer grado, la parte demandante la apeló, con el fin de que fuera revocada en esta instancia, toda vez, que se encontraba demostrado en el proceso, que la entidad demandada por intermedio de la Secretaría del Interior y Control Disciplinario, mediante órdenes escritas, solicitaba al establecimiento de comercio "*Ferromateriales y Variedades Libertad*", el suministro de bienes; así mismo, dijo, estaba acreditado, que el entonces propietario del referido establecimiento, radicó las facturas para cobro y efectuó la entrega de los bienes solicitados.

Arguyó, que lo anterior, contrario a lo señalado por el juez de instancia, se encuadraba en la cláusula excepcional a que hacía referencia la Sentencia de diciembre 19 de 2012, proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena - Sección Tercera, C. P.: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicado No. 73001- 23-31-000-2000-03075-01 (24.897).

Señaló, que en este caso, una funcionaria del nivel directivo de la administración municipal, mediante documento oficial, efectuaba el requerimiento de bienes, los cuales eran suministrados por el establecimiento de comercio, cumpliendo éste, con la presentación para el cobro, de las facturas cambiarias de compraventa; lo cual implicaba, que si bien existió

⁴ Folios 137-138, cuaderno de primera instancia.

un quebrantamiento del sistema normativo, por parte de empleados de la entidad con autoridad administrativa, al no efectuar un contrato estatal, ello no era óbice, para desconocer la orden impartida, además, era a la misma entidad, a quien le correspondía adelantar el procedimiento administrativo, para el perfeccionamiento del contrato estatal.

Sostuvo, que al no estar las facturas cambiarias, respaldadas por un contrato estatal que cumpliera con los requisitos y las formalidades legales, procedimiento que fue omitido por parte de la funcionaria, que pretendió perfeccionar la relación negocial, con órdenes de suministro suscritas por ella, tal situación, generaba enriquecimiento sin causa y un correlativo detrimento patrimonial.

Indicó, que las órdenes impartidas por la entidad territorial, si bien no tenían la connotación de contrato estatal, las mismas conllevaban una determinación de la administración, para efectuar una relación negocial, la cual, debía ser acatada por el establecimiento de comercio, por cuanto, ese era el objeto o razón social de dicho ente, máxime que la orden era impartida por una persona jurídica de derecho público, luego entonces, tales solicitudes no fueron verbales, sino que las mismas, si bien no revestían las solemnidades de un contrato estatal, su literalidad plasmaba el querer de la entidad pública, de obtener el suministro de unos bienes.

Concluyó diciendo, que quedó demostrado el daño patrimonial causado y el correlativo enriquecimiento sin causa a favor del ente demandado, lo que traía consigo el deber reparatorio a la parte demandante.

1.6.- Trámite procesal en segunda instancia.

- Mediante auto de 7 de septiembre de 2015, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandante⁵.

⁵ Folio 5, cuaderno de segunda instancia.

- En proveído de 23 de octubre de 2015, se dispuso correr traslado a la partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para emitir concepto de fondo⁶.

En esta etapa procesal, las partes guardaron silencio y el señor Agente del Ministerio Público, no emitió concepto de fondo.

2.- CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

Presentes los presupuestos procesales y no existiendo causal que invalide lo actuado, el Tribunal es competente, para conocer en **segunda instancia**, de la presente actuación, conforme lo establecido en el artículo 153 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2. Problema Jurídico.

De conformidad con los argumentos, que motivan el recurso de apelación, interpuesto contra la sentencia de primera instancia, corresponde a la Sala solucionar el siguiente problema jurídico:

¿Es procedente el presente medio de control, para solicitar como medida de reparación, el pago de facturaciones correspondientes al suministro de materiales de ferretería, dados por el Establecimiento de Comercio denominado "Ferromateriales y Variedades Libertad", pese a no contarse con respaldo contractual para el efecto?

⁶ Folio 14, cuaderno de segunda instancia.

2.3 Análisis de la Sala.

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia⁷, establece una cláusula general de responsabilidad, en cabeza del Estado, por aquellos daños antijurídicos, causados por la acción u omisión imputable a sus agentes.

A su vez, el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, norma que regula el medio de control de reparación directa, dispone:

“Artículo 140. Reparación directa. *En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.*

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma”.

Ahora bien, en lo que respecta a la temática de la *actio in rem verso*, suscitada por una pretensión de enriquecimiento sin causa, erigida en aquellos eventos en los cuales, se ejecutan prestaciones en favor de la administración, sin que medie formalización de un contrato estatal u orden impartida bajo las exigencias legales, se ha de destacar, que las posiciones jurisprudenciales esbozadas para el efecto, no han sido del todo pacíficas, sino más bien contradictorias, desplegándose el criterio judicial en escenarios de una tesis positiva y otra de carácter negativo, en lo que concierne a la materialización del principio aludido⁸, a través del ejercicio

⁷ Constitución Política de Colombia. “Artículo 90. *El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.

⁸ Es de anotarse que la *actio in rem verso*, ha sido asumida a lo largo de la jurisprudencia, como una máxima del derecho, desde su caracterización como principio general, de allí

del medio de control de reparación directa. Al respecto, en sentencia del 29 de enero de 2009⁹, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, señaló:

“La jurisprudencia del Consejo de Estado no ha sido unánime al desatar las controversias suscitadas en eventos en los cuales se ha configurado el enriquecimiento injustificado, originado en el hecho de que un particular ejecuta prestaciones a favor del Estado sin que previamente se hubiere formalizado un contrato o cuando tales prestaciones no están comprendidas dentro del contrato celebrado o son ejecutadas después de haberse terminado la relación contractual.

Así ha fijado diversas posturas en torno a la teoría del enriquecimiento sin causa; lineamientos que en sentir de la Sala han dado lugar a estructurar una tesis positiva y otra negativa, tal como se evidencia del examen de varias de las sentencias que han sido dictadas en el transcurso del tiempo.

Tesis Positiva.

Se encuentra fundada en el reconocimiento económico al particular que hubiere sufrido un menoscabo de su patrimonio como consecuencia de la ejecución de prestaciones en favor de la Administración, cuando ésta obtuvo un beneficio por el suministro de bienes, la construcción de obras materiales o la prestación de servicios y no obstante se abstuvo de cancelar el valor correspondiente.

Igualmente se reconoció la responsabilidad del Estado por los daños causados a un particular por situaciones ocurridas antes de suscribir el contrato con fundamento en el principio de la confianza legítima depositada en el Estado por parte del perjudicado y otras veces, condenó al pago, en aplicación del principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política.

Entre las críticas formuladas por la Sala a esta postura se destacan las siguientes: i) Se ha tenido la teoría del enriquecimiento sin causa como título de imputación del daño para declarar la responsabilidad del Estado, desconociendo que es una fuente de obligaciones autónoma y residual; ii) Se ha condenado a la indemnización plena de los perjuicios con fundamento en el enriquecimiento injusto del Estado, olvidando que su carácter es

que su no procedencia se entiende, como negativa de la pretensión de enriquecimiento, por ende como supuesto suficiente para la negación de toda medida compensatoria.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente con radicación interna 15662. C. P. Dra. Miryam Guerrero de Escobar.

compensatorio y por lo tanto, conduce tan solo a la compensación del patrimonio empobrecido en la cantidad en que realmente se disminuyó; iii) Se ha pasado por alto el cumplimiento de los elementos constitutivos del enriquecimiento sin causa.

Tesis negativa.

En otras ocasiones la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado la improcedencia de la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa en situaciones en las cuales se ejecutan prestaciones sin soporte contractual.

En tal sentido sostuvo que la teoría del enriquecimiento sin causa no es fuente de obligaciones, per se, puesto que debe examinarse el fondo de la realidad fáctica, lo contrario conllevaría a propiciar situaciones de hecho con desconocimiento de la normatividad contractual, con la certeza de que posteriormente se logrará el reconocimiento económico a través del ejercicio de la actio de in rem verso.

Otra de las razones que expuso la Sala para inaplicar la teoría del enriquecimiento sin causa, se fundó en el carácter subsidiario de la actio de in rem verso, en asuntos en los cuales se ejecutaron prestaciones, no pactadas en el contrato, después de su terminación. Consideró la Sala que en este caso la ley garantizaba a los prestadores de bienes y servicios de la Administración, los deberes y derechos que nacen de la prestación y, que por lo tanto, el desequilibrio económico sufrido podía solucionarse por una vía distinta a la del enriquecimiento sin causa.

Igualmente consideró que en estos eventos, en los cuales se ejecutan prestaciones no pactadas en el contrato, el particular obró con pleno conocimiento de estar actuando sin protección del ordenamiento jurídico, conducta que no le permitía luego, alegar su propia culpa."

No obstante, mediante sentencia de unificación de 19 de noviembre de 2012¹⁰, la sección Tercera del Honorable Consejo de Estado, intenta paliar la crisis de unanimidad en torno a las teorías contradictorias, recurriéndose a una tesis que acepta la procedencia de la actio in rem verso, pero solo con el acatamiento de ciertos requisitos, que enarbolan su carácter

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente con radicación interna 24897. C. P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

subsidiario o evidentemente excepcional. En dicha providencia, se puntualizó:

“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 Justicia¹¹ a partir del artículo 8° de la ley 153 de 1887 y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831¹² 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

(...)

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.

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 constriñó o

¹¹ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, de 12 de mayo de 1955. G.J. LXXX, 322.

¹² “Artículo 831: Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro”.

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 4° de la Ley 80 de 1993.

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

Decisión judicial que a su vez, aclara la problemática referente al medio adecuado, para hacer exigible la materialización del principio en estudio, concluyéndose, que "si se tiene en cuenta que el enriquecimiento sin causa constituye básicamente una pretensión y que la autonomía de la actio de in rem verso se relaciona con la causa del enriquecimiento y no con la vía procesal adecuada para enrutarla, fácilmente se concluye que en materia

de lo contencioso administrativo a la pretensión de enriquecimiento sin causa le corresponde la vía de la acción de reparación directa (...) así las cosas aparece obvio que la vía procesal en lo contencioso administrativo para recabar un enriquecimiento incausado es la de la reparación directa porque mediante ésta se puede demandar la reparación del daño y esto es precisamente lo que padece quien se ve empobrecido si quien correlativamente se enriquece sin una causa que lo justifique”¹³.

En este sentido, se tiene que a la fecha, la directriz jurisprudencial, se inclina a la procedencia excepcional, de la *actio in rem verso*, pero bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, tesis que es acogida por este Tribunal, más aun, cuando media sentencia de unificación del Tribunal de cierre de lo contencioso administrativo. Por ello, se procederá al estudio del caso en concreto, una vez verificadas las pruebas recaudadas en el expediente, con miras a definir el acatamiento o no, de los requisitos o presupuestos esbozados por la jurisprudencia contenciosa administrativa, para el efecto.

De las pruebas.

-. Copia del contrato de compraventa del Establecimiento Comercial “Ferromateriales y Variedades Libertad”, de fecha 20 de febrero de 2014, en el que figura como vendedor el señor Danilo Narváez y como compradora la señora Judith Santos¹⁴.

-. Copia del Otro Si al contrato de compraventa de fecha 20 de junio de 2014, mediante el cual, se modifica la cláusula cuarta¹⁵.

-. Copia de la comunicación enviada a la Cámara de comercio, informado sobre el Otro Si al contrato de compraventa, con la finalidad de que fuera

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Folio 22 del Cuad. de 1ra Inst.

¹⁵ Folio 25 del Cuad. de 1ra Inst.

tenido en cuenta, como parte de los documentos que reposaban en la matrícula del establecimiento de comercio¹⁶.

-. Copia de la comunicación enviada al Alcalde del Municipio de los Palmitos – Sucre, mediante la cual, se le informa sobre la cesión de derechos litigiosos, celebrados entre el señor Danilo Narváez (cedente) y Judith Santos Pérez (cesionaria)¹⁷.

-. Solicitudes de suministros, suscritas por la Secretaria del Interior y Control Disciplinario del Municipio de los Palmitos – Sucre, y facturas de venta de materiales de ferretería del Establecimiento “Ferro Materiales y variedades Libertad”¹⁸.

Caso concreto

Recapitulando se tiene, que la problemática de esta actuación, se circunscribe en definir si hay lugar a la procedencia de la *actio in rem verso*, como quiera que la demandante, alega que el Establecimiento de Comercio “Ferro Materiales y variedades Libertad”, del cual ella es propietaria, suministró materiales de ferretería, autorizada por la Secretaría del Interior y Control Disciplinario del Municipio de los Palmitos – Sucre, en virtud de órdenes, que se encontraban sin soporte contractual, actuando, además, de buena fe.

En primera instancia, el A quo, negó las pretensiones de la demanda, al considerar que no se demostró que los hechos materia de estudio, se encontraran dentro de las hipótesis, señaladas en el precedente jurisprudencial del Honorable Consejo de Estado, para proceder al pago compensatorio de los insumos reclamados.

¹⁶ Folio 24 del Cuad. de 1ra Inst.

¹⁷ Folios 26 – 27 del Cuad. de 1ra Inst.

¹⁸ Folios 36 - 89 del Cuad. de 1ra Inst.

Por su parte la recurrente, presenta inconformismo contra la providencia objeto de alzada, al señalar que la situación descrita en la demanda, encuadraba en la cláusula excepcional, a que se hacía referencia en la Sentencia de diciembre 19 de 2012, proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena- Sección Tercera, C. P.: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicado No 73001- 23-31-000-2000-03075-01 (24.897), concretamente a que su actuación se hizo de buena fe, atendiendo los requerimientos de la administración municipal.

Así mismo, sostiene, que si bien existió un quebrantamiento del sistema normativo por parte de empleados de la entidad, al no efectuar un contrato estatal, ello no era óbice para desconocer la orden impartida, la cual conllevaba, una determinación de la administración, para efectuar una relación negocial y esta debía ser acatada por el establecimiento de comercio, además, era a la misma entidad, a quien le correspondía adelantar el procedimiento administrativo para el perfeccionamiento del contrato estatal.

Atendiendo a dicha controversia y en virtud de los soportes jurisprudenciales y el acervo probatorio recopilado, la Sala considera que la decisión de primera instancia debe ser **confirmada**, por los siguientes razones.

Analizado el presente asunto, observa esta Colegiatura, que en esta oportunidad no se materializa la figura de la *actio in rem verso*, como quiera que no se logra acreditar, ninguno de los casos excepcionales¹⁹, previstos en la plurimencionada sentencia del Honorable Consejo de Estado.

En efecto, del estudio del expediente, se advierte, que no se halla probado, que el suministro de materiales de construcción entregados por el señor Danilo Antonio Narváez Monterroza, entonces propietario del Establecimiento de Comercio "*Ferro Materiales y variedades Libertad*", se

¹⁹ La sentencia, se concentra en una de las condiciones excepcionales, en tanto, es la propuesta argumentativa del recurrente, a tenor del art. 320 y 328 del C. G. del P.

debiera al constreñimiento o imposición ejercida por parte de la administración, concretamente, de la funcionaria del Municipio de los Palmitos – Sucre, que suscribió las órdenes de entrega de materiales y bienes, en ejercicio del poder y autoridad, de la cual se encontraba investida.

Lo que se avista, es que el ente municipal, a través de su Secretaria del Interior y Control Disciplinario²⁰, solicitaba al establecimiento de comercio referenciado, el suministro de materiales y éste a su vez, generaba la factura de venta en la misma fecha del pedido, sin que de ello se observe, que la ejecución de tales suministros, se hubiese dado en un contexto de constreñimiento o imposición, sino por el contrario, con total aquiescencia del propietario del establecimiento comercial “Ferromateriales y Variedades Libertad”.

Sobre tal aspecto, véase, que no se allegó prueba que refiera, que los suministros de materiales de construcción, se derivaron de la imposición o constreñimiento por parte de la entidad; y si bien la demandante alega, que se atendió a tal requerimiento, porque la orden era impartida por una funcionaria del nivel directivo de la administración municipal, en ejercicio del poder del cual se encontraba investida, lo cierto es, que ello en nada implica constreñimiento, pues, justamente, habría podido la parte actora, negarse a suministrar los materiales de ferretería, hasta tanto la administración municipal, adelantara los trámites contractuales correspondientes, sin que se evidenciaría temor alguno por represalias o cualquier otro tipo de consecuencia en contra del establecimiento de comercio.

Debe entenderse, que dicha omisión contractual y sus consecuencias, no recaen única y exclusivamente, en cabeza de la administración municipal, pues, se insiste, la actora, tampoco podía pasar por alto los requisitos dispuestos en la Ley 80 de 1993, para contratar con la entidad pública y poder, tener un respaldo jurídico frente a la contraprestación económica,

²⁰ Calidad que no fue controvertida dentro del proceso.

derivada de la prestación de sus servicios, adicionándose en este punto, que el aforismo que señala que el desconocimiento de la ley, no sirve de excusa, aplica totalmente, pues, nada indica, que el proveedor de suministros no haya podido tener acceso al conocimiento jurídico, concretamente, al ordenamiento normativo que rige el país.

A parte de lo anterior, ha de decirse, que si bien a folios 36, 38, 40, 42, 44, 46, 48, 50, 53, 54, 56, 57, 60, 62, 64, 66, 68, 70, 72, 74, 76, 78, 80, 82, 84, 86 y 88, obran sendas facturas cambiarias²¹, que per se, podrían constituir títulos valores, por ende, documentos representativos de un crédito, que legitiman el ejercicio del derecho literal y autónomo que en ellos se incorpora (art. 619 del C. de Co.), que en punto de lo tratado, podrían considerarse como cumplimiento de formalismos legales, que obligan válidamente a la administración, permitiendo la aplicación de la excepción que se viene tratando; lo cierto es que en materia administrativa, la suscripción de este tipo de títulos valores (facturas cambiarias), constituyen un mecanismo de cobro, cuya exigibilidad se somete a las condiciones estipuladas por las partes en un contrato estatal, de ahí que se trate de respaldos derivados de contratos estatales, que impiden de alguna manera, su autonomía, como se predica en materia civil, al menos en la primera relación negocial – administración como contratante – contratista, título libre de endoso-, como para predicar el mentado cumplimiento de los formalismos legales²², por ende, la prosperidad de la actio in rem verso²³.

²¹ La Sala no analiza su existencia o validez, de conformidad con el argumento que se plantea.

²² Si bien el tema de cobrar títulos valores, ante lo Contencioso Administrativo, no ha sido pacífico, últimamente (Cfr. Autos del 29 de enero de 2004, expediente 24861, C. P. Dr. ALIER HERNÁNDEZ; 31 de marzo de 2005, expediente 28895, C. P. Dra. MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ y del 3 de agosto de 2006, expediente 20403, C. P. Dr. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA), se acoge que para tal efecto, el título valor debe cumplir con los siguientes requisitos: 1. **Que el título valor tenga como causa un contrato estatal.** 2. El contrato del cual surgió el título valor sea de aquellos de los cuales conoce la jurisdicción contenciosa administrativa. 3. **Que las partes del título valor sean las mismas del contrato estatal** y 4. Que las excepciones derivadas del contrato estatal, sean oponibles en el proceso ejecutivo. Tomado de RODRIGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa. 4ª Edición. Librería Sánchez R. Ltda. Medellín: 2013. P. 114 – 115.

²³ En estos eventos, ni siquiera la existencia de confianza legítima, por la suscripción de títulos valores, valida la ausencia de contrato estatal, en tanto se trata de una obligación totalmente reglada.

Siendo así, tal argumento no podría ser de recibo, en tanto, en todo caso, se requiere para la prosperidad de la pretensión, en asuntos como este, de la existencia de un contrato estatal válido, especialmente, cuando no se demuestran las condiciones excepcionales ya descritas.

Luego entonces, bajo las razones anotadas, la Sala procederá a confirmar la sentencia de primera instancia, en el sentido de negar las pretensiones de la demanda, impetrada por **JUDITH CRISTINA SANTOS PÉREZ** contra el **MUNICIPIO DE LOS PALMITOS – SUCRE**, en tanto, no se reúnen los requisitos propios para la prosperidad de la acción.

3.- CONDENA EN COSTAS - SEGUNDA INSTANCIA

En virtud de lo anterior, siendo consecuentes con lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del CGP, al no haber prosperado el recurso de apelación, se condenará en costas de segunda instancia a la parte recurrente.

4.-DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 10 de julio de 2015, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Conforme lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del CGP, al no haber prosperado el recurso de apelación, se **CONDENA** en costas de segunda instancia a la parte recurrente. El juez *A quo*, liquidará lo pertinente respecto a ambas instancias, incluyendo las agencias en derecho.

TERCERO: Ejecutoriado este proveído, envíese el expediente al Juzgado de origen para lo de su resorte. **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Justicia XXI.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión ordinaria de la fecha, Acta No. 0031/2016

Los magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ