



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, dos (2) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN:** 70-001-33-33-004-2014-00139-01  
**DEMANDANTE:** JULIO HUMBERTO MEJÍA PÉREZ  
**DEMANDADO:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA  
REGIONAL DE SUCRE - CARSUCRE  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DIRECTA

Procede la Sala, a decidir el Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia datada 5 de mayo de 2016, 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 Pretensiones<sup>1</sup>:

El señor **JULIO HUMBERTO MEJÍA PÉREZ**, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, contra la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE - CARSUCRE**, con el fin que se le condene a pagar los siguientes perjuicios, causados debido al enriquecimiento injusto en la prestación del servicio de mantenimiento a los vehículos de dicha entidad:

**Perjuicios materiales:** la suma de dieciséis millones setecientos noventa y nueve mil doscientos setenta y tres pesos (\$16.799.273), discriminados así:

---

<sup>1</sup> Folios 95 – 96 del cuaderno de primera instancia.

Daño emergente: \$11.299.273

Intereses corrientes y moratorios: \$1.500.000

Lucro cesante: \$1.500.000

Agencias en derecho: \$2.500.000.

**Perjuicios morales:** se estiman en la suma de 20 s.m.l.m.v.

## 1.2.- Hechos de la demanda<sup>2</sup>.

Manifestó el demandante **JULIO HUMBERTO MEJÍA PÉREZ**, que el día 13 de abril de 2012 celebró con la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE – CARSUCRE**, el contrato de servicios No. 0088, el cual tenía como objeto “*el mantenimiento a todo costo de motocicletas de propiedad de la Corporación (motocicletas AKT – 150, placas KYO 29B, KYO 25B), vehículos Trooper de placas OGX 016, vehículo vitara de placas OGX 025*”.

El término para la ejecución del objeto contractual fue de 45 días, contados a partir de su legalización. El valor y forma de pago era de \$9.328.720, cifra que sería cancelada una vez recibido el servicio objeto del contrato a entera satisfacción.

Señaló el actor, que recibidos los vehículos en el Establecimiento de Comercio “Julio Mejía Pérez” y observando el mal estado en que éstos se encontraban, manifestó al Director General y al Subdirector Administrativo de la entidad, que el presupuesto establecido en el contrato no era suficiente, para que aquellos fueran entregados en pleno funcionamiento. Dichos funcionarios, ante la urgencia de contar con esos automotores para la efectiva prestación de los servicios a su cargo, de manera verbal, le indicaron que continuara y ejecutara el objeto del contrato y que el valor incrementado, sería respaldado por otro contrato, ya que estaban a la espera de que a la entidad llegaran nuevos recursos económicos.

---

<sup>2</sup> Folios 93 - 95, del cuaderno de primera instancia.

Frente a lo anterior, narró el demandante, que solicitó a Carsucré, mediante oficio calendado 30 de mayo de 2012, le concediera una prórroga en tiempo, ya que teniendo en cuenta el estado de los vehículos y las reparaciones que necesitaban, era imposible que en el plazo inicialmente pactado (45 días) estuvieran listos, a lo que la entidad, mediante oficio de fecha 5 de junio de 2012, concedió un plazo de 20 días.

Refirió, que ejecutado en su totalidad el objeto del contrato, se encontró con el imprevisto que se cambió el personal directivo de la entidad CARSUCRE y con ella, el respaldo que tenía frente a los trabajos realizados, pues, los nuevos funcionarios hicieron caso omiso al cumplimiento de la obligación que les puso de manifiesto.

En sentir del actor, lo anterior se configura como un enriquecimiento injusto a favor de la demandada, ya que CARSUCRE se vio beneficiado con la prestación del servicio de mantenimiento que prestó, viéndose afectado y disminuido su patrimonio sin justa causa, por no recibir contraprestación alguna de los repuestos que fueron utilizados e instalados, para que los referidos vehículos se encontraran en perfecto funcionamiento.

### **1.3. Contestación de la demanda<sup>3</sup>.**

La **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE – CARSUCRE**, se opuso a las pretensiones de la demanda por considerar que la entidad solo estaba obligada a cancelar el valor contenido en el contrato No. 008 de abril 13 de 2012; pago que ya cumplió, sin que se pudieran reconocer valores por conceptos adicionales, que no habían sido presupuestados.

Como razones de defensa señaló, que el enriquecimiento sin causa no podía ser admitido, porque se trataba de un evento en el que se estaba pretendiendo desconocer el cumplimiento de una norma imperativa, como

---

<sup>3</sup> Folios 116 - 124, del cuaderno de primera instancia.

lo era aquella que exigía que los contratos estatales se celebraran por escrito, agotando los procedimientos de selección previstos en la ley.

Así mismo, sostuvo, que el asunto debatido no se encontraba enmarcado en ninguno de los casos excepcionales que había establecido el Consejo de Estado, ni existía prueba que lo demostrara para la procedencia del reconocimiento sin causa.

Propuso las excepciones denominadas: inexistencia de enriquecimiento sin causa y cobro de lo no debido.

#### **1.4.- Providencia recurrida<sup>4</sup>.**

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de mayo 5 de 2016, negó las pretensiones de la demanda.

Como sustento de su decisión, señaló el A quo, que la parte demandante realizó trabajos adicionales al establecido en el contrato N° 0088, sin que precediera el respectivo contrato u orden de prestación de servicios para ello, en clara violación al Estatuto de Contratación Estatal, pues, conforme a lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, los contratos estatales son solemnes, en tanto exigen elevarse a escrito, salvo en los casos previstos en el mismo estatuto y referentes a ciertos eventos de urgencia manifiesta, en los que es factible que se obvие dicho requisito, como se contempla en el artículo 41 inciso 4° de la referida ley.

Frente a las hipótesis establecidas por el Consejo de Estado, en sentencia de fecha 19 de noviembre de 2012<sup>5</sup>, para que sea viable invocar el enriquecimiento sin causa, como fuente de la indemnización de perjuicios que se reclaman, señaló el A-quo, que de las pruebas obrantes en el expediente no se infería que la demandada, haciendo uso de su

---

<sup>4</sup> Folios 170 - 179, del cuaderno de primera instancia.

<sup>5</sup> Sección tercera – Sala Plena. Radicado No. 24.897

supremacía o autoridad, constriñera o impusiera al actor la ejecución de dicho servicio, lo cual se confirmaba con el testimonio de Katia Beatriz Tapias Ruiz, Secretaria del taller del demandante, quien relató la forma en cómo fue hecha la autorización para los trabajos, ratificando que esta fue de manera verbal y sin ningún tipo constreñimiento.

Por tanto, anotó, que cuando el contratista de la administración que acepte prestar o suministrar 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.

Así mismo, indicó que la prestación de servicios y los materiales suministrados, no estaban ligados con el derecho a la salud, a la vida e integridad personal, para que se pudiera justificar la falta de suscripción del contrato.

También consideró, que del análisis de los objetos materia de los suministros y reparación de vehículos, entregados por la parte demandante, tampoco se colegía que se estaba ante una situación de urgencia manifiesta, que obviara el trámite de la celebración de los respectivos contratos.

#### **1.5.- El recurso<sup>6</sup>.**

Inconforme con la anterior decisión, la demandante la apeló, con el fin de que fuera revocada en esta instancia, toda vez, que no se dio observancia a la jurisprudencia que resultaba compatible con la realidad de los hechos, que se utilizaron como soporte de las pretensiones.

Arguye, que se analizaron los hechos de una manera plana y sesgada, bajo el entendido de que si no existía un contrato entre las partes, no se podía reconocer una indemnización a su favor, inobservando la realidad de los

---

<sup>6</sup> Folios 137-138, cuaderno de primera instancia.

hechos de la demanda, pues, estos no resultaban analizados a la luz de la prevalencia del derecho sustancial.

Arguyó, que no se dio aplicación a lo analizado por el Consejo de Estado frente a la procedencia excepcional de la acción de in rem verso, dentro del medio de control de reparación directa, para el logro de indemnizaciones por el enriquecimiento sin causa, en la forma propuesta en la demanda.

Concluyó, que la sentencia recurrida, debía ser revocada, por desconocer con su análisis, la jurisprudencia que favorecía sus pretensiones, que como quedó dicho, excepcionalmente generaban su prosperidad.

#### **1.6.- Trámite procesal en segunda instancia.**

- Mediante auto de 18 de julio de 2016, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante<sup>7</sup>.
- En proveído de 31 de agosto de 2016, se dispuso correr traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para emitir concepto de fondo<sup>8</sup>.
- La parte demandante<sup>9</sup> reiteró lo expuesto en el escrito de apelación, insistiendo en que se concedan las pretensiones de la demanda, pues de lo contrario, se estaría dando fuerza a la figura del enriquecimiento sin causa de parte de la demandada, quien se aprovechó de su condición de contratante y utilizó sus recursos materiales y económicos con ánimo de sacar provecho, cuando luego de venirlo contratando para mantenimiento y reparación de su parque automotor, gracias a esa confianza creada entre las partes, procedió a través de sus representantes, a requerir de sus servicios, so pretexto de legalizar días posteriores, el contrato respectivo, todo esto no

---

<sup>7</sup> Folio 4, cuaderno de segunda instancia.

<sup>8</sup> Folio 13, cuaderno de segunda instancia.

<sup>9</sup> Folios 19 - 20, cuaderno de segunda instancia.

con el ánimo de burlar el principio de transparencia que debe revestir todo contrato administrativo, sino con el ánimo de asegurarse la demandada, un efectivo y oportuno servicio de mantenimiento de sus vehículos.

Aunado a ello, alega el actor, que es una persona que con esfuerzo propio y el de su familia ha logrado sacar su taller adelante, constituyéndose en uno de los mejores y autorizados de la ciudad de Sincelejo; que su único propósito es vender sus servicios, mas no el de realizar maniobras de contratación con el Estado y que si le solicitan un servicio, este lo presta independientemente de si se trata de un particular o de una entidad pública, pues este es su modus vivendi. Adicionalmente, el referido contrato, no era el único que celebraba con la demandada, sino que se realizaron varios, basados en la confianza; por lo cual no se podía ser permisivo y avalista de esta situación, tanto que el mismo Consejo de Estado, ha admitido excepciones al hecho de contratar con el Estado y ejecutar la labor sin que previamente se hubiese realizado un contrato administrativo.

- En esta etapa procesal, la parte demandada guardó 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 pago de servicios adicionales, correspondientes al mantenimiento de los vehículos objeto del contrato No. 0088, pese a no contarse con respaldo contractual para el efecto, aplicándose la figura del enriquecimiento sin causa?

### 2.3 Análisis de la Sala.

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia<sup>10</sup>, 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

---

<sup>10</sup> 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”.*

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 aludido<sup>11</sup>, a través del ejercicio del medio de control de reparación directa.

Al respecto, en sentencia del 29 de enero de 2009<sup>12</sup>, 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*

---

<sup>11</sup> 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 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.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente con radicación interna 15662. C. P. Dra. Miryam Guerrero de Escobar.

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 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 2012<sup>13</sup>, 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 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 Justicia<sup>14</sup> a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887 y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831<sup>15</sup> 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.*

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente con radicación interna 24897. C. P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>14</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, de 12 de mayo de 1955. G.J. LXXX, 322.

<sup>15</sup> “Artículo 831: Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro”.

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 impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.**

b). En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.

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

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 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”*<sup>16</sup>.

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, sin que existan de momento mejores argumentos que puedan rebatirlos. 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.

### **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 el demandante, alega que el Establecimiento de Comercio “Julio Mejía Pérez”, del cual él es propietario, realizó trabajos y colocó repuestos adicionales a los vehículos objeto del contrato No. 0008; todo lo anterior, autorizado por la Corporación Autónoma Regional de Sucre

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*

- CARSUCRE, en virtud de órdenes verbales, 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 las reparaciones automovilísticas reclamadas.

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. Además, que los hechos demandados no fueron analizados, a la luz de la prevalencia del derecho sustancial.

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 excepcionales<sup>17</sup>, previstos en la plurimencionada sentencia del Honorable Consejo de Estado.

En efecto, del estudio del expediente, se advierte, que no se halla probado que los costos adicionales para la reparación de los vehículos objeto del contrato No. 008 de abril 13 de 2012, en que incurrió el señor Julio Humberto

---

<sup>17</sup> 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.

Mejía Pérez, propietario del Establecimiento de Comercio "Julio Mejía Pérez", se debiera al constreñimiento o imposición ejercida por parte de la administración, concretamente, de los funcionarios de la Corporación Autónoma Regional de Sucre - CARSUCRE, que se dice ordenaron el mantenimiento a todo costo, de los automotores objeto de dicho contrato, en ejercicio del poder y autoridad, de la cual se encontraban investidos.

Lo que se avista, es que el actor insiste que el ente demandado, a través de su Director y Subdirector Administrativo, solicitaron al establecimiento de comercio referenciado, la ejecución del contrato No. 008 del 13 de abril de 2012 y que su valor incrementado sería respaldado por otro contrato y éste a su vez, procedió a lo pedido, sin que de ello se observe, que tal ejecución adicional, se hubiese dado en un contexto de constreñimiento o imposición, sino por el contrario, con total aquiescencia y conocimiento del propietario del establecimiento comercial "Julio Mejía Pérez".

Sobre tal aspecto, véase, que no se allegó prueba que refiera, que los gastos adicionales del contrato en mención se derivaron de la imposición o constreñimiento por parte de la entidad; y si bien el demandante alega, que se atendió a tal requerimiento, porque los funcionarios de Carsucre le informaron que el valor incrementado sería respaldado por otro contrato, hasta tanto a la entidad le allegaran nuevos recursos económicos, lo cierto es, que la parte actora, bien pudo negarse a hacer las reparaciones a todo costo de los automotores, hasta tanto la administración, obtuviera tales recursos y adelantara los trámites contractuales correspondientes, sin que se evidencie 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, el actor, 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, derivada de la prestación de sus servicios.

Sumado a ello, tampoco es entendible como el actor suscribe un contrato de reparación de vehículos, sin analizar previamente su condiciones físicas y los gastos que representarían su buen funcionamiento; sin que ahora sea admisible la alegación de la buena fe, para incurrir en gastos adicionales y no celebrar el respectivo contrato, desconociendo las partes de mutuo acuerdo, el ordenamiento normativo en contratación estatal que rige este país.

En relación con la segunda excepción, en el sub examine no se acredita que la reparación de los automotores por fuera del costo pactado, se hubiera dado con la finalidad de evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, además, que tales servicios no estaban ligados con este derecho fundamental, como para justificar la falta de suscripción del contrato estatal.

Aunado a lo anterior, tercer supuesto, este Tribunal, tampoco encuentra demostrado que el ente territorial hubiese omitido el deber legal de declarar la urgencia manifiesta<sup>18</sup> ante una situación calamitosa y procediera a solicitar la reparación urgente de los automotores a la parte actora, sin el cumplimiento de los requisitos y formalidades exigidos en la Ley de Contratación Estatal, a fin de conjurar una situación de anormalidad.

Señala también la recurrente, que la sentencia de primera instancia, analizó *“los hechos de una maneja plana y sesgada, bajo el entendido radical de*

---

<sup>18</sup> “Artículo 42 de la Ley 80 de 1993:.- De la Urgencia Manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos.

La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado.

Parágrafo.- Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente”.

que si no existe un contrato entre las partes, no se puede reconocer una indemnización a favor del demandante, pero fundamentado en la presunta línea jurisprudencial del Consejo de Estado, bajo su análisis, inobservando los hechos de la demanda, puesto estos no resultan analizados a la luz de la prevalencia del derecho sustancial y sobre todo la realidad de los hechos en la forma determinada en la demanda”.

Al respecto debe manifestarse: Cuando el artículo 228 de la Constitución establece, que en las actuaciones de la Administración de Justicia "prevalecerá el derecho sustancial", está reconociendo que el fin de la actividad jurisdiccional y del proceso, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo, y por consiguiente, la solución de los conflictos de intereses, aceptando a su vez, que como la interpretación es el paso previo e indispensable para la aplicación de toda norma jurídica, es claro que **ella** condiciona y determina su aplicación<sup>19</sup>.

En este punto es bueno resaltar, que como lo señala Dworkin<sup>20</sup> la integridad del ordenamiento jurídico requiere, que se interprete el orden vigente como expresión de un esquema coherente de principios de justicia, equidad y debido proceso en la relación adecuada, en donde el ciudadano, debe tener una actitud activa frente al derecho, pues, se le recomienda que tome el derecho como un dato interpretativo y que colabore a la construcción de la tarea colectiva de justificación y crítica de las decisiones públicas.

Desde este punto de vista, la realización del ordenamiento jurídico se cristaliza con su completa aplicación y en ello, la jurisprudencia cumple una labor fundamental de interpretación. Si esto es así, cuando la primera instancia y este tribunal, invocan una sentencia de unificación, en donde a todas luces se observa que la ratio decidendi corresponde a considerar el ordenamiento jurídico, como única guía de interpretación contractual, es evidente que lo que finalmente se hace, es respetar la normatividad vigente

---

<sup>19</sup> Art. 230 de la C. P.: “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley”.

<sup>20</sup> Dworkin, Ronald. El Imperio de la Justicia. Editorial Gedisa. 1ª. Edición. 336. Pgs.

y que si se busca argumentos en contra, la primera premisa que debe ser contrarrestada es precisamente la que sostiene la vigencia íntegra del ordenamiento jurídica, de ahí que la postura de la apelante, además de resultar bastante parca en este aspecto, no arroje argumentos claros que puedan rebatir lo que se afirma, pues, no puede el ordenamiento jurídico perder su integridad a favor de prácticas que en su momento, pudieron adecuarse al mismo y en las que no se avizora condiciones de mayor exigencia para el contratista, en este caso.

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 **JULIO HUMBERTO MEJÍA PÉREZ** contra la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE - CARSUCRE**, 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 Primera 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 5 de mayo de 2016, 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. 0015/2017

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**