



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO  
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y  
SANTA CATALINA**

**SIGCMA**

San Andrés Isla, once (11) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Sentencia No. 094

<b>Medio de Control</b>	Acción Contractual
<b>Radicado</b>	41-001-33-31-002-2009-00001-01
<b>Demandante</b>	Fernando Culma Olaya
<b>Demandado</b>	Municipio de Campoalegre - Huila
<b>Magistrada Ponente</b>	Noemí Carreño Corpus

**RECURSO DE APELACIÓN**

Procedente del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, en desarrollo de lo dispuesto en materia de descongestión en el Acuerdo PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021<sup>1</sup>, prorrogado mediante Acuerdo PCSJA21-11889 del 30 de noviembre de 2021, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, se encuentra el proceso de la referencia en estado de resolver el recurso de apelación, a lo cual procede la Sala de Decisión de esta Corporación.

**I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, y debidamente integrada la Sala, procede la Corporación a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia del treinta (30) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Neiva<sup>2</sup> dentro del proceso instaurado en ejercicio de la acción contractual, por Fernando Culma Olaya contra el municipio de Campoalegre - Huila, que resolvió:

***“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, conforme a lo expresado en la parte motiva de esta providencia.***

***SEGUNDO: DECLARAR DE OFICIO la INEPTA DEMANDA, respecto de las pretensiones subsidiarias formuladas en el escrito de la demanda.***

***TERCERO: ABSTENERSE de condenar en costas conforme a lo expuesto.***

<sup>1</sup> Acuerdo PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021, “Por medio del cual se adopta una medida de descongestión de procesos del sistema procesal anterior a la Ley 1437 de 2011 en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

<sup>2</sup> Folios 463 a 472, Cuaderno Principal No. 3

**CUARTO: RECONOCER** personería al profesional del derecho **ERNESTO YUSTRES LARA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 83.245.543 de Iquira-H y portador de la T.P. No. 262836 expedida por el C.S. de la Judicatura.

**QUINTO: ABSTENERSE** de aceptar la renuncia al poder presentado por el abogado **ERNESTO YUSTRES LARA**, al incumplir con la carga procesal prevista en el artículo 76 del CGP.

**SEXTO:** *Culminadas las órdenes impartidas y en firme la presente providencia, archívese el expediente, una vez hechas las anotaciones en el Software de Gestión Justicia Siglo XXI."*

## **II. ANTECEDENTES**

### **- DEMANDA**

El señor Fernando Culma Olaya, en nombre propio, instauró demanda de controversias contractuales, en contra del municipio de Campoalegre – Huila, con el objeto de que se acceda a las siguientes declaraciones:

### **- PRETENSIONES**

**“PRIMERA:** *Se declare que entre el **MUNICIPIO DE CAMPOALEGRE HUILA Y EL SEÑOR FERNANDO CULMA OLAYA**, existió o se ajustó o se configuró un contrato de prestación de servicios durante el periodo del **1 DE JULIO DE 2004, HASTA EL 30 DE ENERO DE 2008** o bajo los extremos que resultare probado, con ingreso mensual de dos millones de pesos (**\$2'000.000**), servicio que fue prestado para atender los trabajos correspondientes a procesos judiciales o litigiosos administrativos y demás disciplinas del derecho y asesorar el alcalde y sus secretarías y dependencias, en aspectos administrativos y fue prestado continuamente en días hábiles y no hábiles a la entidad territorial.*

**SEGUNDA:** *Declárese que el **MUNICIPIO DE CAMPOALEGRE H.** incumplió el citado contrato de prestación de servicios profesionales, por no haber reconocido y pagado al contratista el valor mensual o total del mismo.*

**TERCERO:** *Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se condene al **MUNICIPIO DE CAMPOALEGRE H.** a pagar la suma de ochenta y seis millones de pesos (**\$86'000.000**), equivalente al pago del valor total por el contrato, equivalente al pago del valor total por el contrato de prestación de servicio, que fuere prestado desde el **1 de julio de 2004 al 30 de enero de 2008**, es decir 43 meses a dos millones de pesos (**\$2'000.000**). O el valor que resultare determinado por un auxiliar de la justicia nombrado para tal fin o que determinare el señor juez.*

**CUARTO:** *Que como consecuencia de la anterior declaración se condene al **MUNICIPIO DE CAMPOALEGRE – HUILA**, al pago de las sumas descritas en la petición anterior junto con los intereses moratorios, liquidados al 2.63% o a las tasas fijadas por la súper bancaria desde la fecha en que debió pagarse cada una de las sumas mensuales y hasta cuando se haga el pago, lo anterior conforme lo autoriza el código del comercio, o en su defecto por la suma que se determine y se pruebe en el proceso al igual que con la respectiva*

*indexación de cada uno de los derechos reconocidos conforme a la fórmula para tal fin.*

**QUINTA:** *Que se condene en costas al demandado y honorarios al MUNICIPIO DE CAMPOALEGRE-HUILA.*

**- PRETENSIONES SUBSIDIARIAS**

**PRIMERA:** *Declarar que el **MUNICIPIO DE CAMPOALEGRE H.** se enriqueció sin justa causa, cuando se benefició de los **SERVICIOS PROFESIONALES DE ABOGADO**, que le fueron prestados por el señor **FERNANDO CULMA OLAYA**, durante el periodo de tiempo comprendido entre **1 de julio de 2004, hasta el 30 de enero de 2008** o bajo los extremos que resultare probado, con ingreso mensual de \$2'000.000 mensuales, servicio que fue prestado para atender los trabajos correspondientes a procesos judiciales o litigiosos administrativos y demás disciplinas del derecho y asesorar el alcalde y las dependencias del municipio, en aspectos administrativos y fue presentado continuamente en días hábiles y no hábiles a la entidad territorial, y sin que a la fecha de presentación de la acción se me haya pagado dinero alguno por el servicio prestado, y por el cual recibí un desmedro en mi patrimonio y que legalmente no estoy obligado a soportar, hecho que genera un enriquecimiento sin justa causa a favor del Municipio de Campoalegre H. advirtiendo que el servicio fue prestado de buena fe, sin celebración de contrato de servicios, y que en virtud del principio de confianza legítima y buena fe, fue prestado por el suscrito sin que al momento se haya reconocido por el demandado pago alguno.*

**SEGUNDA:** *Como consecuencia de la anterior declaración se condene al MUNICIPIO DE CAMPOALEGRE H. al pago de la siguiente suma de dinero ochenta y seis millones de pesos (\$86'000.000), equivalente al pago del valor total por el contrato de prestación servicio, que fuere prestado desde el 1 de julio de 2004 al 30 de enero del 2008, es decir 43 meses a dos millones de pesos (\$2'000.000), mensuales, o el valor que resultare determinado por un auxiliar de la justicia nombrado para tal fin o que determinare el señor Juez. Pago que deberá efectuarse debidamente indexado que se surtirá conforme a la legislación y a la jurisprudencia vigente o en defecto por las sumas que se demuestren en el proceso.*

**TERCERA:** *Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se condene al MUNICIPIO DE CAMPOALEGRE HUILA, al pago de los intereses moratorios o corrientes fijados por la super bancaria desde el momento en que debió pagarse la obligación, hasta cuando se haga el pago real de la misma y ello conforme la autoriza el Código de Comercio y Código Contencioso Administrativo. De conformidad con lo probado.*

**CUARTA:** *Que se condene en costas al demandado.”*

**- HECHOS**

Los fundamentos fácticos presentados por el actor, se resumen de la siguiente manera:

El señor Fernando Culma Olaya prestó sus servicios de abogado al municipio de Campoalegre (Huila)., entre el 15 de enero al 15 de abril de 2004, por medio de contrato de prestación de servicios.

## **SIGCMA**

Finalizado el contrato, el señor Culma Olaya continuó laborando como abogado externo del municipio, atendiendo los procesos administrativos, laborales, civiles y contribuía a decisiones administrativas propias del municipio.

A partir del 1º de julio de 2004, el Doctor Antonio Gutiérrez, en calidad de alcalde del municipio decidió vincular al señor Fernando Culma Olaya al municipio de Campoalegre, para que cumpliera las funciones de abogado externo, y participara en todos los procesos que correspondían administrativamente, en cuanto a conceptos jurídicos, proyectarlos, contribuir a su elaboración, emitir conceptos, entre otros.

Explica que la ejecución del contrato se inició, con la promesa de pago mensual de dos millones de pesos moneda corriente (\$2'000.000 M/CTE.), por lo que el señor Fernando Culma Olaya laboró todo el año 2004 y lo mismo ocurrió durante el año 2005. Para los años 2006 y 2007, se prometió al señor Fernando Culma Olaya el mismo pago mensual de dos millones de pesos moneda corriente (\$2'000.000 M/CTE.), encontrándose en la obligación de pagar pensión y salud, pero el contrato nunca fue elaborado, pese a que se cumplía estrictamente con las obligaciones y órdenes impartidas por el alcalde y jefe de Personal, Secretarios de Despacho, entre otros.

Se afirma en la demanda que el señor Fernando Culma Olaya representó al municipio de Campoalegre – Huila, en audiencias de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 34 Administrativa. De igual manera atendió las actuaciones judiciales desarrolladas permanentemente respecto de los procesos de que hacía parte el municipio,

El demandante sostiene que prestó sus labores administrativas de manera permanente directamente al alcalde como jefe de la administración, así como al jefe de personal del municipio de Campoalegre y en el despacho que fuese requerido o solicitado el servicio.

Finalmente, manifiesta que conforme al contrato inicial, prestó el servicio, se acordó el pago, y sus servicios eran de índole necesario para el municipio de Campoalegre, debido a que no era correcto dejar a la entidad territorial sin representación judicial. Además, debía rendir informes sobre la representación administrativa y judicial del municipio, lo cual consta en documentos.

**- FUNDAMENTOS DE DERECHO**

La parte actora señala como disposiciones vulneradas las siguientes:

Constitucionales: Artículos: 90, 113, 116, 122, 311 y 315.

Legales:

Código Contencioso Administrativo: Artículos 87.

Código Civil: Normas que rigen la Responsabilidad Contractual. Artículos 1568, 1594, 1600, 1602, 1603, 1610, 1613, 1614, 1615

Ley 80 de 1993. Artículos 50 y subsiguientes.

Decreto 1 de 1984, que regula la responsabilidad contractual y en general, las actuaciones administrativas de las entidades públicas colombianas, así como la amplia doctrina y jurisprudencia sobre el tema de contratación estatal. Artículos: 2, 3 y 44.

De conformidad con las normas señaladas, afirma que pueden ejercerse las acciones contractuales para que se declare la existencia del contrato, pues lo cierto es que el servicio de abogacía como se prueba materialmente sí fue prestado, y era de estricta necesidad para el municipio de Campoalegre y en razón de ello, se defendió la entidad y se ahorró patrimonio considerable a su favor.

La parte actora, para efectos de sustentar la pretensión subsidiaria para el reconocimiento y pago de los servicios prestados con fundamento en la teoría del enriquecimiento sin causa, cita pronunciamiento del Consejo de Estado del 13 de agosto de 1998, Exp. 14.059.

La parte actora considera que no puede permitirse que la administración se enriquezca por no pagar el servicio que fue efectivamente prestado por el actor, ya que fue su actividad permisiva, inspiradora de confianza, que llevó al particular a actuar, obrando de buena fe, la cual se presume por el artículo 83 de la Constitución Política, y el no pago de honorarios vería desmejorado el patrimonio del particular sin justa causa para ello.

**- CONTESTACIÓN**

El ente territorial, a través de apoderado judicial, contestó la demanda manifestando frente a los hechos que se atiene a lo probado dentro del proceso. Además, advierte que al no darse la suscripción del contrato, mal podría hablarse de objeto contractual, cuando no se han estipulado condiciones ni obligaciones contractuales.

En cuanto a las declaraciones y condenas, señala que no debe declararse lo pretendido por el demandante hasta tanto no se cumpla con el requisito de procedibilidad de que trata la Ley 1285 de 2009, debiéndose devolver la demanda para que se imprima el trámite respectivo, so pena de incurrir en nulidad insubsanable por violación al debido proceso, teniéndose en cuenta que lo pertinente era rechazar de plano la demanda.

Se opone a la declaratoria de existencia del contrato, toda vez que nunca existió, pues, para su perfeccionamiento se requiere que sea escrito según la Ley 80 de 1993, por lo que se pretende legalizar un hecho cumplido.

Así las cosas, y debido a lo anteriormente expuesto, el apoderado solicitó despachar desfavorablemente las pretensiones de la demanda.

#### **- SENTENCIA RECURRIDA**

El A quo señaló como problema jurídico establecer si estaba debidamente acreditado en el plenario la existencia del contrato de prestación de servicios entre Fernando Culma Olaya y el Municipio de Campoalegre – Huila, en virtud de las presuntas gestiones administrativas y judiciales adelantadas a favor del ente territorial por el mencionado profesional del derecho; o, si por el contrario, es inexistente el contrato al no cumplir con los supuestos previstos en la ley y la jurisprudencia, aunado a la ineptitud de la demanda, frente a la pretensiones subsidiarias encaminadas al enriquecimiento sin justa causa.

En primer lugar, el A quo efectuó el análisis respecto de la existencia del contrato de prestación de servicios profesionales, en relación con lo cual indicó que estudiadas las pruebas no había lugar a la declaración de existencia del contrato estatal, en la medida que no se tiene la certeza para construir la tesis de que el municipio de Campoalegre solicitara al abogado Fernando Culma Olaya una

propuesta para la prestación de sus servicios profesionales y tampoco fue probado que existiera una propuesta elaborada por el demandante al ente territorial, pues no se observa prueba alguna en tal sentido.

En ese orden de ideas, el A quo descarta de plano la posibilidad de obtener la declaración de existencia del contrato de prestación de servicios, pues no existe al menos elemento de juicio que permita deducir que las partes recorrieron un camino tendiente a definir el negocio jurídico y, de esa manera, le resulta claro que no surgió el contrato que, según la demanda, aspiraron celebrar. Señala que la ausencia de la totalidad de los trámites necesarios para la formalización escrita del contrato y su posterior perfeccionamiento permite concluir que el negocio jurídico es inexistente, más aún cuando se refiere a un contrato que debía constar por escrito, con todas las formalidades que establecen los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, por ser el municipio de Campoalegre una de las entidades sujetas a dicha ley, según lo dispone el artículo 2º del mismo cuerpo normativo.

Precisa que, si bien las pruebas aportadas al plenario indican que la gestión profesional adelantada por el demandante permitió la representación judicial del municipio de Campoalegre, tal circunstancia, por sí sola, no es suficiente para acceder al reconocimiento de honorarios a favor del demandante, pues la determinación del monto de aquellos debió ser objeto de acuerdo entre las partes, a través de un contrato.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, manifiesta que no es procedente el reconocimiento económico deprecado por la parte demandante, ante la inexistencia del contrato de prestación de servicios profesionales.

Seguidamente, realizó el análisis de las pretensiones subsidiarias incoadas en la demanda. Indica que, en subsidio de las peticiones anteriores, solicitó la parte actora, que se declare que el municipio de Campoalegre, se enriqueció sin justa causa, cuando se benefició de los servicios profesionales de abogado, que fueron prestados por el señor Culma Olaya, durante el período comprendido entre el 1º de julio de 2004 hasta el 30 de enero de 2008.

Aduce que es evidente que la parte actora ejercitó simultáneamente y de manera indebida acciones diferentes que no permiten manejarse dentro del mismo proceso, dado que, en una parte utilizó la acción de controversias contractuales consagrada

en el artículo 87 del C.C.A. y, de otra parte, en subsidio, pretende que se declare un enriquecimiento sin causa, reclamable por la vía del artículo 86 del mismo código.

Lo anterior por cuanto esa pluralidad de acciones y pretensiones le impiden al juzgador decidir en forma precisa y concreta sobre los múltiples pedimentos formulados; por lo tanto, respecto de las pretensiones subsidiarias concluyó que resultaba inepta la demanda, por cuanto la parte actora instauró a través de la misma demanda dos acciones que no son acumulables: la de controversias contractuales (art 87 C.C.A.) y la reparación directa (art. 86 C.C.A.), por enriquecimiento sin causa (extracontractual), la cual por lo demás, dado su carácter subsidiario, no puede ejercitarse, si se dispone de otra, como acontecía en el sub iudice, circunstancias estas que en su criterio imponen una decisión inhibitoria en relación con las mismas.

#### **- ACTUACIÓN PROCESAL**

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Neiva profirió sentencia el día treinta (30) de noviembre de 2017, negando las pretensiones de la demanda y declarando de oficio la excepción de inepta demanda respecto de las pretensiones subsidiarias formuladas en el escrito de la demanda.<sup>3</sup>

Dentro de la oportunidad procesal, el apoderado de la parte actora<sup>4</sup> interpuso recurso de apelación contra el fallo proferido.

Mediante auto de fecha veintinueve (29) de agosto de 2018, se admitió el recurso de apelación.<sup>5</sup>

Por auto de fecha once (11) de octubre de 2018, se corrió traslado a las partes para presentar sus alegaciones y al Ministerio Público por el término de diez (10) días para emitir su concepto,<sup>6</sup> oportunidad procesal de la cual solo hizo uso la parte demandante<sup>7</sup>.

El Ministerio Público guardó silencio.

---

<sup>3</sup> Ver folios 463-472 del Cuaderno Principal No. 3.

<sup>4</sup> Ver folios 474-492 del Cuaderno Principal No. 3.

<sup>5</sup> Ver folio 11 del cuaderno apelación.

<sup>6</sup> Ver folios 17-24 del Cuaderno Escritural Apelación de Sentencia.

<sup>7</sup> Ver folios 10-16 y 17-24 del Cuaderno Escritural Apelación de Sentencia.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Huila remitió el proceso al Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en cumplimiento de la medida de descongestión dispuesta en el Acuerdo PCSJA21-11814 del dieciséis (16) de julio de dos mil veintiuno (2021), prorrogado mediante Acuerdo PCSJA21-11889 del 30 de noviembre de 2021, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura.

Mediante auto de fecha dieciocho (18) de agosto de 2021, el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, avocó conocimiento del proceso.<sup>8</sup>

#### **- RECURSO DE APELACIÓN**

La parte actora inconforme con la decisión de primera instancia impugnó la sentencia en los siguientes términos:

Señaló en primer lugar que la juez no observó que la parte demandada no hizo reparo alguno respecto de las actuaciones adelantadas en nombre del municipio de Campoalegre en los procesos judiciales en los cuales el doctor Fernando Culma Olaya actuó como apoderado dentro del lapso del 1 de julio de 2004 a 30 de enero de 2008, esto es, durante 43 meses, demostrándose procesalmente la actuación del profesional.

Argumenta que la juez de conocimiento no tuvo en cuenta que se probó con los testimonios de los señores Sandra Yasmin Quimbaya Perdomo, Karol Johana Penagos y Martha Maritza Ayala, así como con la prueba documental aportada al proceso que ya se encontraba realizando una labor de asesoría antes del 1 de julio de 2004.

Advierte que la A quo fue restrictiva en la interpretación de la normatividad, por cuanto el art. 87 del C.C.A., modificado por el artículo 17 del Decreto 2304 de 1989 y por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998 el cual permite la declaración de existencia

---

<sup>8</sup> Ver folio 500 Cdno Principal No. 3.

## **SIGCMA**

del contrato cuando no existe y no condiciona dicha acción a la existencia de documento contractual. A ese respecto, enfatiza que la norma dispone que “cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad”.

Señala que si bien la normativa que refiere el art 39 y 40 de la ley 80 de 1993 exige que los contratos estatales deben constar por escrito estas reglas en ocasiones no se cumplen, pero si se ejecuta el objeto sin contraprestación y no por ello ha de desconocerse bajo el sistema jurídico derechos o contraprestaciones que han de ser reconocidos bajo el principio de equidad, equivalencia, buena fe e incluso reconocimiento de derecho bajo el principio de no enriquecimiento sin causa, etc.

Indica que la norma se instituyó para que quien celebre y ejecute el contrato de manera verbal o no, lo perfeccione o se celebre imperfectamente, pueda pedir la declaración judicial de existencia del contrato, pues no es razonable que se establezca la normativa para declaración de existencia del contrato (cuando el mismo existe conforme a la ley) y es que la norma no hace exclusión de acción de existencia de contratos para ciertos hechos o actuaciones ejecutadas, pues de ser así, se hubiese estipulado en la norma.

Explica que respecto del tema de la declaración de existencia de contrato judicialmente, si bien el Consejo de Estado ha fijado de antemano una guía para la declaración, no es menos cierto que no ha sido restringido en la declaración, interpretación y aplicación del art. 87 del C.C.A. De esta manera, considera que es viable el ejercicio de la acción contractual para que se declare la existencia del contrato como requisito previo para la declaratoria de incumplimiento, que es lo que precisamente se busca en el caso concreto. A su juicio, no es cierto que no se hubiera adelantado un recorrido para la definición del tipo negocial, pues no en vano hubo un contrato de prestación de servicios que va del 14 de enero de 2004 al 13 de abril de 2004, mediante el cual “el municipio de Campoalegre tuvo acceso, conoció la hoja de vida del Dr. Fernando Culma Olaya, se hizo propuesta, se tuvo conocimiento de sus antecedentes de toda índole, actuación que sirvió de antecedente para consensuar el contrato de prestación de servicios dentro del lapso de 1 de julio de 2004 a 30 de Enero de 2008 y que en él se determinó verbalmente el objeto del contrato como se estaba prestando con anterioridad "asesorar administrativamente y judicialmente a la entidad territorial municipio de

Campoalegre Huila" y a su vez se acordó la contraprestación del servicio la suma de \$2.000.000 mensuales".

Respecto de la pretensión principal estima que la A quo no es coherente en el registro de lo expuesto por la parte actora con las conclusiones y en aplicar los principios y derechos en favor de los que han ejercido actividades no formales con el Estado y así mantener la equidad, la justicia, y la buena fe. A renglón seguido, sostiene que no puede permitirse que la administración se enriquezca al no pagar los servicios efectivamente prestados y recibidos, atendiendo que tal actividad fue permitida lo que a su vez generó confianza dado que la actuación se basó en la buena fe de conformidad con el artículo 83 de la Constitución Política. Agrega que *"lo anterior significa que no puede dejarse de analizar y aplicar el principio de no enriquecimiento del Estado y este reconocimiento le es dable hacerlo al juez a petición de parte en la aplicación de nuestro estado social de derecho a mutuo propio en virtud del principio de IURA NOVIT CURIA."*

Expone que tal como lo ha reconocido la jurisprudencia del Consejo de Estado, en virtud del principio indicado, el juez puede interpretar la demanda y analizar los pedimentos a la luz de los presupuestos de derecho que resulten aplicables. Expone que el asunto puesto a consideración también se puede resolver bajo el principio del enriquecimiento sin justa causa alegando que la juez se limitó a estudiar requisitos externos de la validez del contrato.

Argumenta que la falladora de primera instancia se equivocó al negar la petición subsidiaria de enriquecimiento sin causa, con el argumento de que no es posible acumular la acción contractual (para que se declare la existencia del contrato y se declare el incumplimiento) con la acción extracontractual de enriquecimiento sin causa, porque las dos acciones son excluyentes.

Explica que si bien el art. 87 de C.C.A. contiene una acción que se ha denominado acción contractual, "si se mira el contenido de la misma norma, en dicha acción en su inciso final da idea que solo se puede demandar quien sea parte o tenga contrato o sea parte del mismo solo él podría pedir la existencia de contrato. Pero en los incisos finales se puede interpretar que hay eventos pre y post contractuales, y en estos casos están legitimados para ejercitarla, todos los sujetos que aún no son parte de un contrato estatal o que ya dejaron de serlo, por el contrario se permite la investigación para verificar si efectivamente hay lugar a una declaración de

existencia de un contrato estatal y como tal aunque la acción se llama contractual en verdad es un verdadero proceso ordinario aclarativo que al igual que la acción de enriquecimiento sin justa causa, es de conocimiento del mismo juez y declarativo- constitutivo de derecho”.

Finalmente, solicita revocar la sentencia impugnada y en su lugar acoger la pretensión principal o el enriquecimiento sin causa, pues aduce que los elementos están demostrados y con ello se puede reconocer la mensualidad solicitada o reconocer los honorarios como abogado, con fundamento en la prueba para cada proceso judicial en el que representó al ente territorial.

#### **- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La parte demandante reiteró los mismos argumentos expuestos en el recurso de apelación.

### **III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Dentro de la oportunidad para emitir concepto, el Ministerio Público guardó silencio.

### **IV. CONSIDERACIONES**

#### **- COMPETENCIA**

El Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos, de conformidad con el numeral 1º del artículo 133 del C.C.A., modificado por la Ley 446 de 1998 art. 41.

Ahora bien, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es competente, en atención a lo dispuesto en materia de descongestión del Acuerdo PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021<sup>9</sup>, prorrogado mediante Acuerdo PCSJA21-11889 del 30 de noviembre de 2021, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, se encuentra el proceso de la referencia en

---

<sup>9</sup> Acuerdo PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021, “Por medio del cual se adopta una medida de descongestión de procesos del sistema procesal anterior a la Ley 1437 de 2011 en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

estado de resolver el recurso de apelación, a lo cual procede la Sala de Decisión de esta Corporación.

#### **- CADUCIDAD Y PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN**

La acción promovida por el demandante fue la de controversias contractuales, consagrada en el artículo 87 del CCA - subrogado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998 -, es procedente para lograr que las partes de un contrato estatal persigan que se declare, entre otras, "su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales (...)" Con fundamento en esta norma, la pretensión principal es la declaratoria de existencia del contrato estatal y su incumplimiento por parte de la entidad demandada, la cual fue promovida a través de la acción de controversias contractuales, según el numeral 10 del artículo 136 del CCA.

Sin embargo, y dado que es un hecho indiscutible la ausencia de contrato entre las partes para el periodo por el cual se reclama por la prestación de los servicios profesionales del demandante, siendo necesaria la formalidad del contrato de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, este proceso debe ser estudiado bajo la óptica de la *actio in rem verso*.

En este orden de ideas, debe analizarse la caducidad de la acción a la luz de lo dispuesto en el numeral 8º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, que establece que la acción de reparación directa debe instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, de la omisión, de la operación administrativa o de la ocupación permanente o temporal de inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

Observa esta Corporación que en la demanda se reclama el pago de honorarios profesionales por la prestación de servicios profesionales durante el periodo comprendido entre el primero (1º) de julio de 2004 hasta el 30 de enero de 2008<sup>10</sup>, a razón de dos millones de pesos (\$2.000.000,00) mensuales, durante 43 meses. En este punto debe precisarse que la Sala no pasa por alto que el demandante señala tanto el valor mensual como un valor total del contrato, respecto de lo cual

---

<sup>10</sup> Folios 1-37 Escrito de demanda Cdno. Ppal.

## SIGCMA

ha de indicarse que justamente al reclamar los honorarios no cancelados, se hace una discriminación por valor mensual señalando la suma ya indicada. Y ello es así porque de esa manera se había pactado en el contrato de prestación de servicios que sí constó por escrito, esto es, entre el 15 de enero al 15 de abril de 2004, en que el pago de los honorarios se pactó por un valor mensual.

De acuerdo con lo anterior, el examen del cómputo de caducidad de la acción de reparación directa se hará a partir del momento de configuración de cada daño reclamado, consistente en el empobrecimiento patrimonial del demandante Fernando Culma Olaya, que es cuando se terminaron de suministrar los servicios profesionales y estos no fueron cancelados por la entidad demandada al vencimiento de cada mes.

Como se reclama el pago de honorarios profesionales por la prestación de servicios profesionales durante el periodo comprendido entre el primero (1º) de julio de 2004 hasta el 30 de enero de 2008, la Sala procede a la revisión de la siguiente manera:

<b>Mes de prestación de servicios</b>	<b>Fecha oportuna para demandar</b>
Julio/2004	1º de agosto de 2006
Agosto/2004	1º de septiembre de 2006
Septiembre/2004	1º de octubre de 2006
Octubre/2004	1º de noviembre de 2006
Noviembre/2004	1º de diciembre de 2006
Diciembre/2004	2 de enero de 2007 <sup>11</sup>
Enero /2005	1º de febrero de 2007
Febrero/2005	1º de marzo de 2007
Marzo/2005	1º de abril de 2007
Abril/2005	1º de mayo de 2007 <sup>12</sup>

<sup>11</sup> Se da por entendido que se corre al primer día hábil luego de la vacancia judicial.

<sup>12</sup> Se corre al día hábil siguiente.

Mayo/2005	1º de junio de 2007
Junio/2005	1º de julio de 2007
Julio/2005	1º de agosto de 2007
Agosto/2005	1º de septiembre de 2007
Septiembre/2005	1º de octubre de 2007
Octubre/2005	1º de noviembre de 2007
Noviembre/2005	1º de diciembre de 2007
Diciembre/2005	2 de enero de 2008
Enero/2006	1º de febrero de 2008
Febrero/2006	1º de marzo de 2008
Marzo/2006	1º de abril de 2008
Abril/2006	2 de mayo de 2008
Mayo/2006	1º de junio de 2008
Junio/2006	1º de julio de 2008
Julio/2006	1º de agosto de 2008
Agosto/2006	1º de septiembre de 2008
Septiembre/2006	1º de octubre de 2008
Octubre/2006	1º de noviembre de 2008
Noviembre/2006	1º de diciembre de 2008

Dado que la demanda fue presentada el 19 de diciembre de 2008<sup>13</sup>, para la Sala es claro que la reclamación de los valores correspondientes a los períodos comprendidos entre el **1º de julio de 2004 hasta el 30 de noviembre de 2006**, **no** fue presentada de manera oportuna y, en consecuencia, se configuró el fenómeno de la caducidad de la acción. Como se indicó, el pago de los honorarios se debía surtir mes a mes, no globalmente, siguiendo la línea del contrato de prestación de

<sup>13</sup> Folio 147 del cuaderno principal.

servicios que celebró la entidad con el demandante en donde se pactó la forma de pago de manera mensual. Al no haberse efectuado el pago de los honorarios al vencimiento de cada mes, iniciaba inexorablemente el término de caducidad para la reclamación de la suma que de acuerdo con el demandante se le adeudaba por la prestación de sus servicios.

En este orden de ideas, la Sala debe ocuparse de estudiar lo relacionado con la falta de pago de los honorarios profesionales entre el 1º de diciembre de 2006 y el 30 de enero de 2008, meses respecto de las cuales sí fue oportunamente presentada la acción.

#### **- LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA**

La legitimación en la causa tiene dos dimensiones, la de hecho y la material. La primera surge de la formulación de los hechos y de las pretensiones de la demanda, de modo que quien presenta el escrito inicial se encuentra legitimado por activa, mientras que el sujeto a quien se le imputa el daño se encuentra legitimado en la causa por pasiva.

A su vez, la legitimación material es condición necesaria para, según corresponda, obtener decisión favorable a las pretensiones y/o a las excepciones, punto que se define al momento de estudiar el fondo del asunto, con fundamento en el material probatorio debidamente incorporado a la actuación.

Así, en relación con el extremo pasivo, la legitimación en la causa de hecho se vislumbra a partir de la imputación que la demandante hace al extremo demandado, mientras que la legitimación material únicamente puede verificarse como consecuencia del estudio probatorio, dirigido a establecer si se configuró la responsabilidad endilgada desde el libelo inicial.

#### **Legitimación en la causa de la demandante**

El señor Fernando Culma Olaya, actuando en nombre propio, compareció a este proceso como demandante, de modo que se encuentra acreditada su legitimación de hecho en la causa<sup>14</sup>.

### **Legitimación en la causa de la demandada**

El demandante dirige la controversia contra el municipio de Campoalegre - Huila, de modo que la entidad se encuentra legitimada de hecho en la causa por pasiva, pues se afirma que fue la entidad beneficiaria de la prestación de servicios profesionales por parte del demandante.

#### **- PROBLEMA JURÍDICO**

De conformidad con la pretensión impugnatoria, corresponde a la Sala determinar en primer lugar, cuál es la acción pertinente para la reclamación de los valores que afirma la parte demandante se le adeudan por la prestación de servicios profesionales a favor del municipio de Campoalegre – Huila sin que mediara contrato escrito. Una vez definido lo anterior, a la luz de la jurisprudencia, se debe estudiar si se cumplen los requisitos para acoger las pretensiones de la demanda.

#### **- TESIS**

La Sala de Decisión de esta Corporación modificará la sentencia objeto de estudio, en tanto, se estableció que, de acuerdo con la jurisprudencia, la acción procedente para procurar el reconocimiento y pago de valores adeudados por prestación de servicios sin que medie contrato con las entidades estatales es la reparación directa. En razón de lo anterior, hubo indebida escogencia de la acción debido a que no era procedente la de controversias contractuales – como lo propuso el demandante - sino que debía intentarse la de reparación directa para el estudio de la actio in rem verso. La Sala, en aras de procurar el derecho de acceso a la administración de justicia, abordó de fondo el tema de la pretensión subsidiaria para llegar a la conclusión que no se cumplen los requisitos que pacíficamente ha definido la jurisprudencia para que se acojan las pretensiones por enriquecimiento sin causa, como lo pretende la parte actora. Adicionalmente, se decretó la

---

<sup>14</sup> Folio 37 del cuaderno principal.

caducidad de la acción respecto de la reclamación de los valores correspondientes a los períodos comprendidos entre el 1º de julio de 2004 hasta el 30 de noviembre de 2006.

## - MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

### **De la existencia del contrato estatal**

El Consejo de Estado, sobre la existencia del contrato estatal ha indicado en su jurisprudencia lo siguiente:<sup>15</sup>

“(…) 15. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito, lo cual significa que el contrato estatal es solemne, en la medida en que de acuerdo con las disposiciones del estatuto de contratación estatal, se requiere para su existencia de la formalidad del escrito, salvo expresas excepciones legales, como en el evento de la urgencia manifiesta, que permite el acuerdo verbal<sup>16</sup>.

En consecuencia, aparte de estas circunstancias especiales, sólo se puede predicar que un contrato celebrado por una entidad pública regida por el estatuto de contratación estatal, existe cuando consta por escrito debidamente suscrito por las partes, momento a partir del cual opera su perfeccionamiento y deben agotarse los requisitos de ejecución del negocio jurídico: registro presupuestal, aprobación de la garantía de cumplimiento, publicación<sup>17</sup>, etc., para iniciar el cumplimiento de las prestaciones a cargo de las partes. Sobre la solemnidad del contrato estatal, ha dicho la Sala<sup>18</sup>:

*Recuérdese, por lo demás, que el contrato celebrado por la administración con los particulares es de carácter solemne, es decir, que para su eficacia, de acuerdo con el régimen jurídico de derecho público al cual está sometido, se requiere que se eleve a escrito la manifestación de voluntad, de manera que la ausencia de este conlleva la inexistencia del negocio jurídico e impide el nacimiento de los efectos jurídicos pretendidos por las partes, toda vez que éstas no tienen libertad de forma, “...pues la solemnidad escrituraria hace parte de la definición del tipo negocial por razones de seguridad y certeza en*

---

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth. Bogotá D.C, veintiocho (28) de mayo de dos mil doce (2012). Radicación número: 25000-23-26-000-1998-15799-01(21580)

<sup>16</sup> Al respecto, el artículo 39 de la Ley 80 de 1993, establece que los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito. Por su parte, el artículo 41 *ibídem*, dispone que “(…) En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante”.

<sup>17</sup> El párrafo 3º del mencionado artículo 41 establece que “Salvo lo previsto en el párrafo anterior, perfeccionado el contrato, se solicitará su publicación en el Diario Oficial o Gaceta Oficial correspondiente a la respectiva entidad territorial, o a falta de dicho medio, por algún mecanismo determinado en forma general por la autoridad administrativa territorial, que permita a los habitantes conocer su contenido. Cuando se utilice un medio de divulgación oficial, este requisito se entiende cumplido con el pago de los derechos correspondientes”. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 223 y 225 del Decreto 019 del 10 de enero de 2012, este párrafo quedó derogado a partir del 1º de junio de 2012.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2007, expediente 16211, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

*razón a que se trata de una normativa reguladora de la contratación de las entidades públicas...<sup>19</sup>.*

*Igualmente, por sabido se tiene que esta solemnidad según la cual esta clase de contratos deben constar por escrito, constituye un requisito ad substantiam actus, esto es, sin el cual el negocio no existe y, por tanto, carece de efectos en el mundo jurídico; ello implica que la falta del documento que contiene el acto o contrato no pueda suplirse con otra prueba, pues en aquellos negocios jurídicos en los que la ley requiere de esa solemnidad, la ausencia del documento escrito implica a que se miren como no celebrados y su omisión de aportarlos en legal forma dentro de un proceso judicial impide que se puedan hacer valer o reconocer los derechos y obligaciones -efectos jurídicos- que en nombre o a título de él se reclaman<sup>20</sup>.*

16. Se reitera entonces, que sólo el incumplimiento de obligaciones derivadas de un negocio jurídico perfecto, habría dado lugar a la responsabilidad contractual de la parte incumplida, que sería la que podría reclamarse a través de la acción relativa a controversias contractuales incoada en el presente proceso, teniendo en cuenta que dicha responsabilidad sólo puede surgir a partir del incumplimiento de obligaciones legalmente contraídas por medio de un contrato perfeccionado en debida forma.

(...)"

En relación con la acción precedente cuando se pretenda cobrar por la ejecución de actividades sin que mediara contrato escrito, el Consejo de Estado<sup>21</sup> se ha pronunciado de la siguiente manera:

Esta Corporación ha establecido que esta es la vía para perseguir la declaratoria de la responsabilidad del Estado, en los siguientes eventos: (i) cuando el afectado, a solicitud de la Administración, ejecutó prestaciones a su favor luego de que esta le adjudicara un contrato, pero antes de su celebración<sup>22</sup>; (ii) cuando un contratista de la Administración, luego de terminado un contrato, sigue ejecutando prestaciones a su favor ante la perspectiva de la futura celebración de otro contrato con el mismo objeto<sup>23</sup>; (iii) cuando un contratista ha ejecutado obras por fuera o más allá del objeto contractual con el visto bueno de la entidad contratante<sup>24</sup>; (iv) por la prestación de un servicio ordenado por la entidad estatal sin haberse celebrado el contrato respectivo y que no es cancelado<sup>25</sup>; (v) por la ejecución de obras que han

---

<sup>19</sup> [6] "Ver: Consejo de Estado. Sala Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Sentencias de 29 de enero de 1998 Exp. 11099 y 4 de mayo de 1998, C.P. Daniel Suárez Hernández".

<sup>20</sup> [7] "Repárese que el artículo 187 del C. de P. C., es del siguiente tenor: "Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos". El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba".

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Rad. No. 76001-23-31-000-2010-00324-01 (54946). 27 de agosto de 2021.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de diciembre de 1984, exp. 4070, C.P. Carlos Betancur Jaramillo.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 1991, exp. 6306, C.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de octubre de 1991, exp. 6103, C.P. Daniel Suárez Hernández

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de octubre de 1991, exp. 5686, C.P. Julio César Uribe Acosta.

debido contar con un contrato adicional y éste no se perfeccionó<sup>26</sup>; y (vi) por el suministro de bienes y servicios sin mediar contrato<sup>27</sup>.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en la sentencia unificación de 2012, estableció las principales características de la figura del enriquecimiento sin causa en la jurisprudencia lo contencioso administrativo, así como de la *actio in rem verso* y consideró que el interesado debía demandar, con base en esa figura, a través de la acción de reparación directa, en tres eventos, así:

*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<sup>28</sup>.*

## **- CASO CONCRETO**

La parte demandante pretende obtener la declaración de existencia de un contrato estatal celebrado entre la parte demandante y el municipio de Campoalegre – Huila

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de febrero de 1991, exp. 5618, C.P. Carlos Betancur Jaramillo.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2009, exp. 15662, C.P.: Myriam Guerrero de Escobar.

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 19 de noviembre de 2012, exp. 24897, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

y como consecuencia de ello, que se declare el incumplimiento del mismo con el fin que se condene al pago de los honorarios presuntamente pactados a través del supuesto contrato de prestación de servicios profesionales como abogado.

En la sentencia de primera instancia fueron denegadas las súplicas de la demanda, al considerar el *a quo* que no existe al menos un elemento de juicio que permita deducir que las partes recorrieron un camino tendiente a definir el negocio jurídico y, en ese sentido, no surgió el contrato que, según la demanda, aspiraron celebrar. Consideró el *a quo* que la ausencia de la totalidad de los trámites necesarios para la formalización escrita del contrato y su posterior perfeccionamiento conllevaba a concluir que el negocio jurídico es inexistente, más aún cuando debía constar por escrito, conforme se establece en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, por ser el municipio de Campoalegre una de las entidades sujetas a dicha ley, según lo dispone el artículo 2º de la misma.

La parte actora impugnó la providencia al considerar que la interpretación del juzgador de primera instancia fue restrictiva, por cuanto el art. 87 del C.C.A., modificado por el art 17 del Decreto 2304 de 1989 y por el art. 32 de la Ley 446 de 1998, permite la declaración de existencia del contrato cuando no existe y no condiciona dicha acción a la existencia de documento contractual alguno. Sostiene que ello se concluye en virtud de que la norma dispone que *“cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad”*.

La parte actora reconoce que, si bien los artículos 39 y 40 de la Ley 80 de 1993 exigen que los contratos estatales deben constar por escrito, estas reglas en ocasiones no se cumplen, pero si se ejecuta el objeto sin contraprestación y no por ello ha de desconocerse bajo el sistema jurídico derechos o contraprestaciones que han de ser reconocidos bajo el principio de equidad, equivalencia, buena fe e incluso reconocimiento de derechos bajo el principio de no enriquecimiento sin causa, etc.

### **De lo probado en el proceso**

En el proceso obran las siguientes pruebas:

1. Contrato de prestación de servicios No. 010 del 14 de enero de 2004 celebrado entre el señor Fernando Culma Olaya con el municipio de

## SIGCMA

Campoalegre, cuyo objeto fue: “EL CONTRATISTA se compromete para con el MUNICIPIO realizar la asesoría Jurídica en los diferentes procesos que se adelantan a favor y en contra del municipio en el Tribunal Contencioso Administrativo; Juzgados laborales; Civiles Municipales y del Circuito; Penales Municipales y del Circuito; lo mismo que los conceptos jurídicos que necesiten la diferentes dependencias de la Administración Municipal” y frente al termino de ejecución se pactó: “el contratista ejecutará el objeto del presente contrato en tres (3) meses los que se contabilizaran a partir del 14 de enero al 13 de abril del 2004.”<sup>29</sup>

2. Sendos oficios y memoriales dirigidos entre el municipio de Campoalegre y el señor Fernando Culma Olaya mediante los cuales se cruzan información respecto de procesos judiciales y trámites administrativos como asesorías.<sup>30</sup>
3. Declaraciones rendidas por Yuly Alexandra Pérez, Karol Johanna Penagos Quesada y Marta Maritza Ayala Plazas, en las que coinciden que el señor Fernando Culman Olaya, representaba judicialmente al municipio de Campoalegre – Huila.<sup>31</sup>

Observadas las pruebas, para la Sala resulta pertinente precisar que el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, inicia indicando que cualquiera de las partes de un contrato estatal puede pedir que se declare su existencia, su nulidad o su incumplimiento, que se ordene su revisión y que se hagan otras declaraciones, condenas y restituciones consecuenciales y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios. Es decir que la procedencia de esta acción, parte del entendido que existe un contrato que vincula a las partes, por ser este un presupuesto obligado de la misma, diferente a la interpretación expuesta por la parte demandante, pues el solicitar la declaración de existencia del contrato, no supone que este no sea escrito.

Aunado a lo anterior, se evidencia que efectivamente se suscribió un contrato entre el señor Fernando Culma Olaya y el Municipio de Campoalegre – Huila, por tres (3) meses a partir del 14 de enero de 2004 al 13 de abril de 2004, no obstante, se advierte que el demandante pretende la declaratoria de existencia de un contrato

---

<sup>29</sup> Folios 66-69 cdno. Ppal.

<sup>30</sup> Folios 38-146 cdno. Ppal.

<sup>31</sup> Folios 187-189 – 198-200 cdno. Ppal.

estatal, dentro del lapso comprendido entre julio de 2004 a enero de 2008, tiempo en el que no se vislumbra contrato escrito alguno.

En tal sentido, se puede evidenciar la ausencia de pruebas en relación con la existencia de un contrato que vincule a las partes, pese a que se afirma sobre las diferentes gestiones efectuadas a favor del municipio de Campoalegre y las obligaciones supuestamente incumplidas por el ente territorial, resulta difícil concluir que ha surgido un contrato estatal que obligue a la administración pública que parta de un verdadero contrato inicialmente suscrito, pero que fue finalizado. Es decir, el hecho de haber entregado una propuesta y que el municipio la haya aceptado concluyendo el proceso en un contrato de prestación de servicios, no se puede inferir de ninguna manera que se asuma que aquel continuara en el tiempo sin ningún soporte legal.

Es así que debe advertir esta Sala que ninguno de los documentos allegados al proceso contiene contrato cuya declaración de existencia persigue la parte demandante, en razón de lo cual, cabe concluir que hubo una indebida escogencia de la acción contractual invocada, por cuanto esta acción busca que se declare y no que se constituya un contrato como erróneamente considera la parte actora, pues la procedencia deriva en tanto que las partes si hayan convenido el negocio jurídico y que este se hubiere perfeccionado, con el fin que nazcan a la vida jurídica las obligaciones de ambas partes.<sup>32</sup> En este caso, se reitera, no se perfeccionó contrato alguno de prestación de servicios profesionales entre el señor Fernando Culma Olaya y el municipio de Campoalegre dentro del periodo comprendido entre julio de 2004 a enero de 2008.

Se precisa que la falta de formalización del contrato y su posterior perfeccionamiento en cumplimiento de lo establecido por la ley, impide darle vida al mismo tornándose en inexistente<sup>33</sup>, máxime siendo el ente territorial demandado una entidad sujeta a la Ley 80 de 1993, que dispone en su artículo 2, que los contratos, como mínimo, deben constar por escrito<sup>34</sup>, en los términos de los

---

<sup>32</sup> La jurisprudencia de la Sala ha manifestado reiteradamente, que el ejercicio de la acción contractual exige como presupuesto indispensable la existencia de un contrato, cuya acreditación debe realizarse de manera regular y oportuna dentro del proceso. Ver, por ejemplo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2007, expediente 14464, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, reiterada en sentencia del 20 de febrero de 2008, expediente 16247, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 28 de mayo de 2012, expediente 21580, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 30 de noviembre de 2000, expediente No. 11.895. En el mismo sentido ver sentencias del 29 de enero de 1998, expediente 11.099; sentencia del 4 de marzo de 1991, expediente 5825 y sentencia del 10 de marzo de 1997, expediente 10.038.

<sup>34</sup> Con excepción de los considerados como de Urgencia Manifiesta, en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

artículos 39 y 41 de la mencionada normatividad.

En este orden de ideas, y atendiendo la clara línea jurisprudencial ya citada, así como las disposiciones de la Ley 80 de 1993, esta Corporación concluye que hubo una indebida escogencia de la acción contractual, por lo que debe esta Corporación declararse inhibida respecto de las pretensiones principales. No obstante, el demandante presentó como pretensión subsidiaria la declaratoria del enriquecimiento sin justa causa por el hecho de haber prestado servicios a favor de la entidad territorial demandada sin que aquel hubiera pagado la contraprestación debida, por lo que ha ocurrido un empobrecimiento del demandante.

Sin embargo, la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera<sup>35</sup> del H. Consejo de Estado, respecto del enriquecimiento sin causa y de la *actio in rem verso*, precisó que esta no procede cuando se han desconocido normas de imprescindible cumplimiento, sin que la ignorancia de las mismas o la buena fe, puedan ser alegadas como excusa de su inobservancia.

La jurisprudencia señala que la regla se exceptúa cuando en el proceso se prueba que: *(i) fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa alguna del particular afectado, la que constriñó o impuso a este la ejecución de prestaciones en su beneficio, sin la existencia de un contrato estatal o por fuera del mismo; (ii) fue urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras, para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud; y (iii) la administración, debiendo por ley hacerlo, omite declarar una urgencia manifiesta y solicita la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito, en los casos en que esta exigencia no esté excepcionada de acuerdo con el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.*

Así las cosas, se tiene que el enriquecimiento sin causa, tampoco puede ser declarado en el asunto sub lite, por cuanto la situación que se alega en la demanda, no coincide con los supuestos descritos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, pues, no se observa prueba alguna que el alcalde del municipio de Campoalegre constriñera al señor Fernando Culma Olaya a prestar sus servicios profesionales, sin suscribir un contrato. Por el contrario, para la Sala resulta inexcusable que siendo un profesional del derecho, continuara prestando sus

---

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Sección Tercera, sentencia del 19 de 2012, radicado 24897. C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

## **SIGCMA**

servicios profesionales a la entidad territorial sin haber suscrito previamente un contrato escrito en el cual se hubieran definido las obligaciones y derechos mutuos. Para esta Corporación es meridianamente claro que de ninguna manera hubo constreñimiento o imposición de la entidad territorial respecto del demandante para la prestación de sus servicios. No obra ninguna prueba en tal sentido. Y por el contrario, lo que se puede observar es que de manera voluntaria el demandante continuó a ciencia y paciencia prestando servicios profesionales al municipio de Campoalegre a pesar de no contar con un contrato de prestación de servicios, dado que el primer contrato celebrado entre las partes, contrato de prestación de servicios No. 010 del 14 de enero de 2004, ya había culminado por vencimiento del plazo establecido.

Ahora, la situación planteada por el demandante tampoco cabe dentro de las otras dos excepciones que aluden: (i) a la urgencia y necesidad de adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras, para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud; y (ii) a la omisión de la administración, en declarar una urgencia manifiesta y solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito, en los casos en que esta exigencia no esté excepcionada de acuerdo con el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.

En virtud de lo anteriormente analizado, la Sala concluye que no tienen vocación de prosperidad la pretensión subsidiaria en tanto que la situación presentada no cabe dentro de ninguna de las excepciones planteadas por la jurisprudencia del Consejo de Estado para omitir la celebración del contrato de acuerdo con las formalidades establecidas en la ley.

En conclusión, se impone modificar la decisión impugnada en el sentido de declarar de oficio la excepción de indebida escogencia de la acción de controversias contractuales; declarar de oficio la caducidad de la acción respecto de las reclamaciones correspondientes a los servicios profesionales prestados entre el 1º de julio de 2004 hasta el 30 de noviembre de 2006; y negar la pretensión subsidiaria por las motivaciones aquí presentadas.

- **COSTAS**

La Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte demandada, habida consideración que hecha la evaluación que ordena el artículo 171 del CCA, modificado por el Art. 55 de la Ley 446 de 1998, no se encuentra conducta que lo amerite.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**V.- FALLA**

**PRIMERO: MODIFICASE** la sentencia de fecha 30 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Neiva, la cual quedará así:

**1º. DECLARAR DE OFICIO** la **INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN**, respecto de las pretensiones principales formuladas en el escrito de la demanda.

**2º. DECLARAR DE OFICIO LA CADUCIDAD** de la acción de reparación directa respecto de las reclamaciones correspondientes a los servicios profesionales prestados entre el 1º de julio de 2004 hasta el 30 de noviembre de 2006.

**3º. NEGAR** la pretensión subsidiaria en virtud de las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Confírmese la sentencia en todo lo demás

**TERCERO:** Sin condena en costas.

**CUARTO:** Por Secretaría devuélvase el expediente al Tribunal Administrativo del Huila. Desanótense en los libros correspondientes y archívese una copia de esta providencia en los copiadores de este Tribunal.

Expediente: 41-001-33-31-001-2009-00001-01  
Demandante: Fernando Culma Olaya  
Demandado: Municipio de Campoalegre  
Acción: Acción Contractual

**SIGCMA**

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS,**

**NOEMI CARREÑO CORPUS**

**JOSÉ MARÍA MOW HERRERA**

**JESÚS G. GUERRERO GONZÁLEZ**

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 41-001-33-31-002-2009-00001-01)

**Firmado Por:**

**Noemi Carreño Corpus**

**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**

**Contencioso 003 Administrativa**

**Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

**Jesus Guillermo Guerrero Gonzalez**

**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**

**Contencioso 001 Administrativa**

**Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

Expediente: 41-001-33-31-001-2009-00001-01  
Demandante: Fernando Culma Olaya  
Demandado: Municipio de Campoalegre  
Acción: Acción Contractual

**SIGCMA**

**Jose Maria Mow Herrera**

**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**

**Contencioso 002 Administrativa**

**Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

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

Código de verificación:

**2861894a2bc63814465ab44d2bca94b63244a3f6e90e455a5b21b785e72c26cd**

Documento generado en 12/05/2022 01:03:00 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente**

**URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**