

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN C

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO

REPARACIÓN DIRECTA

Radicado:	25000-23-26000-2012-01014 – 00
Actor:	LUISA FERNANDA LAFAURIE
Demandado:	NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL
Tema	NO CONFIGURACIÓN DE ERROR JUDICIAL – DECISIÓN QUE NIEGA PRETENSIÓN DE ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA JUSTIFICADA EN LA EXISTENCIA DE UN CONTRATO COMO CAUSA JURÍDICA
Sentencia N°:	SC3 – 09 – 20 – 2511
Instancia:	PRIMERA
Sistema:	ESCRITURAL

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtido el trámite de ley, sin observar causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a dictar sentencia en el proceso ordinario iniciado por Luisa Fernanda Lafaurie, en ejercicio de la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, contra la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

II. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones.

En la demanda presentada el 20 de junio de 2012, la parte demandante solicitó lo siguiente¹:

“PRIMERA.- Que se declare que a la señora LUISA FERNANDA LAFAURIE RIVERA se le causaron unos perjuicios materiales, por haber incurrido en error judicial el Tribunal Administrativo de Cundinamarca — Sección Tercera — Subsección B, al proferir la sentencia de segunda instancia del 21 de abril de 2010, dentro del proceso contencioso administrativo de Reparación Directa No. 2005-02612 incoada por ella contra el DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DE HACIENDA.

SEGUNDA.- Que se declare administrativa y extracontractualmente responsable a LA NACIÓN — RAMA JUDICIAL — CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA,

¹ Fl. 58 vto., c.1

por los perjuicios materiales causados a la señora LUISA FERNANDA LAFAURIE RIVERA, al haber incurrido en error judicial el Tribunal Administrativo de Cundinamarca — Sección Tercera — Subsección B, al proferir la sentencia de segunda instancia del 21 de abril de 2010, dentro del proceso contencioso administrativo de Reparación Directa No. 2005-02612 incoada por ella contra el DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DE HACIENDA.

TERCERA.- Condenar a LA NACIÓN — RAMA JUDICIAL — CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, al pago de la indemnización por el daño patrimonial sufrido por LUISA FERNANDA LAFAURIE, como consecuencia del error judicial en que incurrió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca — Sección Tercera — Subsección B, al proferir la sentencia de segunda instancia del 21 de abril de 2010, dentro del proceso contencioso administrativo de Reparación Directa No. 2005-02612, así:

A título de daño emergente, la suma de TREINTA MILLONES DE PESOS (\$30.000.000.00), suma de dinero que deberá reconocerse debidamente indexada al momento en que se produzca el pago. En la fecha de la presentación de la demanda, esta suma debidamente actualizada asciende a CUARENTA Y CUATRO MILLONES SETENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO (\$44.077.974), o la suma que se establezca en el proceso.

A título de lucro cesante, los interés causados sobre la suma dejada de percibir por el error judicial en que incurrió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, teniendo en cuenta la máxima tasa de interés autorizada por la ley desde el momento en que debió realizarse el pago esto es, desde el cinco (5) de enero de 2004, tal como se expuso en la sentencia de primera instancia que fue revocada, hasta el momento en que se haga efectiva la reparación del daño. Esta suma, en la fecha de la presentación de la demanda, asciende a NOVENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS TRECE PESOS CON TRES CENTAVOS (\$96.866.213.03) o la suma que se establezca en el proceso”.

2.2. Hechos.

Como hechos que fundamentan las pretensiones, el apoderado de la parte demandante señaló:

- El 6 de agosto de 2003, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, actuando por solicitud de la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá, en calidad de contratante, y Luisa Fernanda Lafaurie Rivera, en calidad de contratista, suscribieron el Contrato de Consultoría No. CON-0002330040, cuyo objeto fue: *"Establecer un diagnóstico claro sobre las variables que afectaron el comportamiento del consumo de gasolina motor en Bogotá, mediante la cuantificación de las mismas. Así mismo determinar con precisión los factores que las afectan, y hacer una revisión de las proyecciones existentes para los próximos dos años, y establecer un plan de acción que le permita al Distrito optimizar los niveles de recaudo de la sobretasa a la gasolina en el futuro cercano."*

- El plazo de ejecución del contrato fue entre el 6 de agosto y el 6 de noviembre de 2003. En este sentido, en los términos de referencia se estableció: *"el tiempo de entrega de los productos descritos anteriormente no debe superar en ningún momento los tres meses de ejecución del contrato"*.

- La remuneración pactada en el contrato fue la suma de \$60.000.000.00, que sería pagada de la siguiente manera:

La suma de \$20.000.000.00, previa entrega del producto No. 1 descrito en los Términos de Referencia.

La suma de \$20.000.000.00, previa entrega del producto No. 2 descrito en los Términos de Referencia.

La suma de \$20.000.000.00, previa entrega del producto No. 3 descrito en los Términos de Referencia.

- En los términos de referencia se estableció que el valor del contrato sería pagado de la siguiente manera: (i) A la entrega de los productos uno y dos, se cancelará el 50% del valor total del contrato. (ii) A la entrega del tercer producto, se cancelará el saldo del 50% del valor total del contrato. A su vez, fue establecido que los pagos estaban sujetos a la aprobación previa del Gerente del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos del Distrito y de la Directora Distrital de Impuestos.

- Mediante comunicación de 29 de octubre de 2003, la señora Lafaurie entregó los productos uno y dos, referidos al *"Diagnóstico y cuantificación de las distintas causas que afectan la disminución en el consumo de gasolina motor en Bogotá"*, y presentó la correspondiente cuenta de cobro por el primer contado pactado.

- A través del memorando de 5 de diciembre de 2003, el Gerente del Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos, Miguel Gandour R., comunicó al Subsecretario de Hacienda del Distrito la aprobación y visto bueno para tramitar el pago de la cuenta de cobro presentada por la señora LAFAURIE, al señalar: *"El informe entregado por el consultor cumplen (sic) plenamente con lo exigido en los términos de referencia que hacen parte del contrato en mención, por lo cual doy mi aceptación al trabajo por el (sic) realizado"*.

- De igual manera, el 5 de diciembre de 2003, el Subsecretario de Hacienda del Distrito, Gustavo E. García Bate, comunicó al Representante Residente Adjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, su aprobación para tramitar el desembolso del primer pago del contrato referido, con ocasión de la entrega de los productos 1 y 2, y dispuso afectar la línea presupuestal 17.50 aprobada por el Proyecto COL/00023. El pago fue recibido por la demandante el 19 de diciembre de 2003.

- El 31 de octubre de 2003, la señora Lafaurie entregó el producto, relacionado con la *"revisión de las proyecciones para los próximos dos años del consumo y de recaudo por concepto de la sobretasa y un Plan de acción que a partir del entendimiento de la dinámica de las variables y de una serie de recomendaciones apunte a optimizar el recaudo de la sobretasa de la gasolina"*, y presentó la correspondiente cuenta de cobro por el segundo y último pago del contrato.

- El 22 de diciembre de 2003, el Gerente del Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos y el Subsecretario de Hacienda del Distrito, impartieron su aprobación y visto bueno para tramitar el segundo pago de la cuenta de cobro correspondiente a la remuneración pactada en el contrato de consultoría CON000230040.

- El 11 de febrero de 2004, la Contratista requirió al Subsecretario de Hacienda del Distrito el pago del saldo adeudado, en cumplimiento del contrato de consultoría, debido que había cumplido con las obligaciones que le correspondían. Adjuntó copia del documento publicado en diciembre de 2003, por parte del Distrito Capital titulado, *"La realidad de la sobretasa a la gasolina"*, elaborado con base en la información que había entregado y señaló que había escuchado de funcionarios del PNUD, que el pago no se

había efectuado por presuntas irregularidades en el trámite del contrato de la Secretaría de Hacienda, entre el Distrito y dicha Institución.

- El 11 de febrero de 2004, el señor Héctor Zambrano Rodríguez, Subsecretario de Hacienda, solicitó al señor MIGUEL GANDOUR P., Gerente del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos del Distrito, información sobre el trámite de contratación de Luisa Fernanda Lafaurie Rivera, particularmente, precisar *"las razones por las cuales el plazo de ejecución no coincide en los términos de referencia que se remitieron al PNUD (tres (3) meses) y en la copia del contrato que reposa en la carpeta suministrada por Martha Parra Caycedo, en donde el plazo es de cinco (5) meses (1° de septiembre de 2003 al de febrero de 2004)"*.

- Mediante comunicación 20 de febrero de 2004, el Gerente del Proyecto de Fortalecimiento de las Gestión de Ingresos de la Secretaría de Hacienda Distrital, en respuesta a la solicitud de información requerida por el Subsecretario de Hacienda Distrital señaló en el numeral 7° de la aludida comunicación, que: *"Ese mismo día, al transmitirle dichas inquietudes a Martha Parra, ella misma me informó que en su afán de mostrar diligencia había incurrido en irregularidades en dicha contratación"*. A la comunicación fue anexada una memoria descriptiva de los hechos relacionados con la contratación, entre los cuales se incluyeron los siguientes:

a. "(...) Este estudio representaba una prioridad tanto para el Secretario de Hacienda, como para la Directora de Impuestos; instancias que conocieron el desarrollo y los resultados del mismo.

b. El proceso de contratación surtió, hasta donde podía ser de mi conocimiento, el trámite regular. (...)

c. Los servicios de consultoría prestados por la doctora Lafaurie (...) se desarrollaron de acuerdo con lo previsto en los términos de referencia (...) y el producto del contrato fue entregado dentro del plazo pactado a entera satisfacción.

d. Con base en lo anterior fueron expedidas las constancias de recibo a satisfacción para efectos de los pagos del contrato.

e. (...) La consultora presentó su trabajo en un evento público, que para efectos de discusión fue realizado en el Archivo Distrital el día 12 de diciembre de 2003, en presencia del Secretario de Hacienda del momento, miembros del Concejo Distrital y funcionarios de la Contraloría, entre otros asistentes".

f. Martha Parra contestó que la verdadera razón de la no validez del contrato en poder de la doctora Sardi era que dicho documento había sido firmado por ella, no por el representante del PNUD, y que ella había incurrido en esa acción por la presión de trabajo que sufría en ese momento y que su intención era solventar esa falla una vez el PNUD le allegara las copias, toda vez que el contrato había surtido el trámite normal y que dichas copias iban a ser remitidas eventualmente. Adicionalmente manifestó que ella había sustituido de los originales del contrato firmado por la doctora Lafaurie, los correspondientes al folio donde se encontraba el plazo del contrato, hecho del que la contratista no fue puesta en conocimiento".

- La petición de la señora Lafaurie fue respondida el 18 de marzo de 2004 por el Subsecretario de Hacienda Distrital, quien manifestó haber recibido el 2 de marzo de 2004, de parte del PNUD, comunicación en la que informa que *"no realizará el pago que se encuentra pendiente por considerar que los soportes documentales del contrato son*

cuestionables", y agregó que "...la Secretaría de Hacienda, se vio en la necesidad de poner en conocimiento de las autoridades penales, disciplinarias y la Contraloría de Bogotá la situación a fin de que adelanten la investigación pertinente". A la respuesta fue anexada una comunicación del Representante Residente del PNUD y dirigida al Secretario de Hacienda Distrital de fecha 02 de marzo de 2004, en la cual señala además de lo expuesto que el contrato no se había celebrado.

- El 31 de marzo de 2004, el Director del Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos, dirigió una comunicación al Subsecretario de Hacienda, en la cual reconoce expresamente que la señora Lafaurie trabajó como consultora del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos en el año 2003, y lo hizo en las actividades que dan cumplimiento al objeto del contrato, el cual pasó por el debido control de ejecución que verificó la recepción a satisfacción de los productos, cuyo informe final fue publicado en el mes de diciembre de 2003, en un acto público que tuvo lugar en el Archivo Distrital. Por lo anterior, solicitó estudiar la posibilidad de una conciliación extrajudicial, por vía del contrato realidad, con el fin de evitar un enriquecimiento sin justa causa.

- A través de Memorando de 26 de abril de 2004, la Directora Jurídica de la Secretaría de Hacienda informó al Subsecretario de Hacienda y a la Directora Distrital de Impuestos, que la Secretaría de Hacienda no era parte del contrato, puesto que las partes del mismo eran el PNUD y la señora LAFaurie.

Sin embargo, señaló: "Si bien es cierto, la Secretaría de Hacienda es la beneficiada con el producto a contratar, este resultado surge de una relación distinta y es el convenio que la entidad tiene suscrito con el PNUD, a través del cual se entregan unos recursos a este organismo para que los administre, actividad que comprende el adelantamiento de la contratación requerida, la cual se hace a nombre del PNUD, siendo además este ente el encargado de suscribir el contrato, efectuar los pagos etc."

También reconoció que: *"la señora LAFaurie es un tercero de buena fe y con base en ello, podrá acreditar la prestación satisfactoria del servicio a cambio de que la autoridad respectiva ordene el pago, sin perjuicio de las acciones disciplinarias que puedan derivarse en contra de los funcionarios públicos que hayan originado la prestación del servicio en esas condiciones, así como las responsabilidades del PNUD como responsable de la suscripción del contrato y de efectuar los pagos".*

- El 19 agosto de 2004, se llevó a cabo audiencia de conciliación en la Procuraduría Séptima Judicial ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En dicha ocasión, la Secretaría de Hacienda atendiendo a las recomendaciones del Comité de Conciliación, propuso conciliar y por ende pagar a la señora Luisa Fernanda Lafaurie Rivera, la suma de \$30.000.000 y advirtió que realizaría las gestiones para imputar ese pago a los recursos propios que administraba el PNUD, propuesta que fue aceptada por la demandante. No obstante, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca — Sección Tercera - Subsección A, decidió improbar el acuerdo logrado entre ellas al considerar que resulta lesivo a los intereses patrimoniales de la entidad pública, porque no estaba demostrada la prestación del servicio por parte de la Dra. Lafaurie y tampoco el beneficio de la entidad Estatal, y no estaba claro si la razón del acuerdo conciliatorio fue la teoría del enriquecimiento sin justa causa o la ejecución del contrato de consultoría

- Contra la decisión del 25 de octubre de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, fue interpuesto recurso de apelación, rechazado por improcedente a través de providencia de 9 de diciembre de 2004.

- El 23 de agosto de 2005, la parte demandante presentó nueva solicitud de conciliación entre las mismas partes, la cual nunca se realizó, por cuanto la entidad solicitada no manifestó interés de conciliar.

- El 18 de noviembre de 2005, Luisa Lafaurie presentó demanda en contra del Distrito Capital - Secretaría de Hacienda Distrital, en ejercicio de la acción de reparación directa, con la pretensión de que fuera declarado administrativa y extracontractualmente responsable por el daño que sufrió por el no pago de los \$30.000.000 correspondientes a los servicios que prestó para la entidad pública distrital, recibidos a satisfacción por ésta.

- La Secretaría Distrital de Hacienda contestó la demanda, señalando que ésta entidad como Organismo Ejecutor del Acuerdo de Cooperación suscrito con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, solicitó la contratación de un asesor para que realizara el diagnóstico de las causas de la disminución en el volumen de gasolina motor vendido en Bogotá y remitió la propuesta presentada por la señora Luisa Fernanda Lafaurie; sin embargo, anotó que en respuesta a tal solicitud, el 24 de febrero de 2004, el PNUD remitió una copia del Oficio No. 4596 de fecha 21 de agosto de 2003, dirigido al Subsecretario de Hacienda de la época, indicando que el monto de los honorarios excedía la tabla de remuneración para una persona natural y que de acuerdo con sus normas, no era permitida, por no haber existido un proceso competitivo abierto.

- La Secretaría Distrital de Hacienda se opuso a la prosperidad de las pretensiones y señaló, como fundamentos de la oposición, en resumen, que (i) el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, era un ente jurídico autónomo de derecho internacional que gozaba de privilegios e inmunidades; (ii) que entre la demandante y la Secretaría de Hacienda de Bogotá no existió relación contractual; (iii) que en cuanto a la excepción de "Improcedencia de la acción de reparación directa", debía aclararse que si bien dicha Secretaría era la beneficiaria del producto a contratar, esto surgía del convenio suscrito con el PNUD, pero no del contrato de consultoría del que no había hecho parte.

- Mediante Sentencia de 19 de mayo de 2009, el Juzgado 31 Administrativo de Bogotá accedió a las pretensiones de la demanda y condenó al Distrito Capital, considerando la configuración de un enriquecimiento sin justa causa a favor de este último.

- En sede de apelación, a través de Sentencia de 21 de abril de 2010, la Sección Tercera, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que debía revocarse la decisión del Juzgado 31 Administrativo de Bogotá, porque la acción procedente era la de controversias contractuales en contra del PNUD, teniendo en cuenta que la Secretaría de Hacienda no había sido parte del contrato de consultoría.

2.3. De los argumentos de la parte actora.

El apoderado de la parte demandante señaló que la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca transgredió los derechos fundamentales al debido proceso y defensa de la señora Luisa Lafaurie, por la valoración arbitraria de las pruebas aportadas al proceso, explicada en la forma que sigue:

i. Desconocimiento de las pruebas que determinan la inexistencia del contrato y, por ende, la inexistencia de la acción contractual.

Señaló que el Tribunal concluyó que las partes no habían desconocido la existencia y validez del contrato; sin embargo, estaba probado lo contrario, a través del Memorando de 20 de febrero de 2004 del Gerente del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de

Ingresos, la Comunicación de 18 de marzo de 2004 del Secretario de Hacienda Distrital, el Memorando de 26 de abril de 2004 de la Directora Jurídica de la Secretaría de Hacienda, las pruebas que fundaron el acuerdo conciliatorio aceptado por el Distrito Capital en audiencia de 27 de julio de 2004, y las propias manifestaciones de la parte demandada en el proceso de reparación directa.

Sostuvo que el contrato no fue formalizado, pero que la demandante prestó los servicios de consultorías que beneficiaron directamente al Distrito Capital.

Asimismo, señaló que el Tribunal tuvo como demostrado que el contrato de consultoría fue celebrado, perfeccionado y ejecutado, pese a que lo probado daba cuenta de su inexistencia, por haber sido suplantada la firma del funcionario competente, de manera que no existía un documento escrito y firmado por las partes, en los términos de los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

ii. Defecto fáctico por omisión de valoración de las pruebas que permiten establecer los presupuestos de hecho que dan lugar a la acción de reparación directa

Adujo que el Tribunal omitió valorar las pruebas respecto a la configuración del enriquecimiento sin justa causa, en los términos de la demanda de reparación directa presentada, entre otras, las que demuestran la entrega de los productos y la aprobación de los pagos, las comunicaciones antes relacionadas, el Acta No. 34 de 27 de julio de 2004, del Comité de Conciliación de la Secretaría de Hacienda Distrital, y el libro titulado “Proyecto de fortalecimiento de la Gestión de Ingresos”, publicado diciembre de 2003 por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Invocó el principio de confianza legítima como una garantía de protección a favor del contratista cuando actúa de buena fe y guiado por el principio de legalidad.

iii. Defecto sustantivo

Para el apoderado, la decisión de la que se predica el error judicial incurrió en defecto sustantivo por falta de aplicación y aplicación errónea de normas jurídicas, en cuanto a lo dispuesto en los artículos 39, 40 y 41 de la Ley 80 de 1993, y 1500 del Código Civil, que exigen que el contrato conste por escrito, contenga cláusulas pertinentes con su naturaleza y esté debidamente firmado por las partes, que de no cumplirse conducen a que no produzca efectos.

Sostuvo que también se configuró el defecto sustantivo por inaplicación del artículo 86 del C.C.A. que define la acción de reparación directa y por aplicación indebida del artículo 87 del C.C.A., al darse aplicación a la acción contractual.

Agregó que se presentó una aplicación indebida del inciso cuarto del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, porque los recursos empleados inicialmente en el contrato de consultoría provenían de la Secretaría de Hacienda de Bogotá y no del organismo internacional, de ahí que las controversias no podrían someterse a lo dispuesto en la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

iv. Desconocimiento del precedente jurisprudencial.

Argumentó la contradicción de la sentencia del Tribunal, porque aceptó que el Distrito Capital estaba legitimado en la causa por pasiva por ser beneficiario del contrato de consultoría, al recibir los estudios realizados por la señora Lafaurie; sin embargo, no

declaró la responsabilidad extracontractual de dicha Entidad. Por el contrario, desconoció los precedentes jurisprudenciales conforme a los cuales², de no existir contrato, la acción procedente es la de reparación directa y no valoró el caso a la luz del enriquecimiento sin justa causa, para lo cual destacó que debía tenerse en cuenta que la inexistencia del contrato solo se alegó después de la ejecución de las prestaciones por la Contratista.

v. Violación al derecho de acceso a la administración de justicia, al no dar prevalencia al derecho sustancial sobre el procedimental

Señaló que la Sección Tercera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca solo estudió los presupuestos procesales y fundamentó la negativa de las pretensiones bajo la consideración del incumplimiento del requisito formal de procedencia de la acción, más aun en sede de segunda instancia, cuando la demandante no contaba con otro escenario judicial para controvertir la Sentencia de 21 de abril de 2010.

III. TRÁMITE PROCESAL

La demanda se presentó el 20 de junio de 2013, ante la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y repartido al Magistrado Carlos Alberto Vargas Bautista (fls. 58 vto. y 61, c. principal).

Mediante auto de 18 de julio de 2012, la demanda fue admitida (fls. 63 y 64, c. principal).

A través de auto de 19 de octubre de 2012, fue decretado el desistimiento tácito de la demanda porque la parte demandante no acreditó el pago de los gastos procesales, dicha decisión fue objeto de recurso de apelación. El Consejo de Estado revocó la decisión a través del auto de 9 de octubre de 2014 (fls. 66 a 96, c. 3).

Mediante auto de 3 de febrero de 2015, esta Corporación dispuso obedecer y cumplir el auto de 9 de octubre de 2014 (fl. 100, c. 3).

3.1. De la contestación de la demanda

La apoderada judicial de la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Adujo que la Sentencia de 21 de abril de 2010 es razonable y está justificada en una valoración probatoria distinta en sede de segunda instancia, sin que de la divergencia interpretativa pueda predicarse un error judicial.

En este sentido, propuso las excepciones de (i) Ausencia de los presupuestos para la configuración del error judicial; (ii) Inexistencia del daño antijurídico y (iii) Ausencia de causa para demandar.

3.2. Continuación del trámite procesal

Mediante auto de 12 de octubre de 2017, el Despacho dio traslado de las excepciones presentadas por la parte demandada (fl. 109, c. 3).

² Menciona las Sentencias No. 4309 de 23 de enero de 2003, Sección Segunda, M.P. Ana Margarita Olaya Forero, y No. 11.099 de 29 de enero de 1998, M.P. Daniel Suárez Hernández.

La parte demandante se pronunció sobre las excepciones y manifestó que se trataba de argumentos de fondo que debían definirse en la sentencia de mérito y otros sin relación con la demanda (fls. 110 a 113).

A través de auto de 4 de octubre de 2019 fue abierta la etapa probatoria, con el decreto de prueba documental consistente en la copia del proceso Rad. No. 2005 – 02612 en custodia del Juzgado Treinta y Uno Administrativo de Bogotá (fls. 128 a 130, c. 3).

Vencido el término probatorio, mediante auto de 21 de febrero de 2020, el Despacho corrió traslado a las partes para que presentaran los alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto (fl. 132, c. 3).

3.3. Alegatos de conclusión

El apoderado de la parte demandante presentó sus alegaciones finales, reiterando lo expuesto en el escrito de demanda (fls. 133 a 160, c. 3).

La parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio dentro de esta etapa procesal.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. PRESUPUESTOS PROCESALES DE LA ACCIÓN

4.1.1. Jurisdicción y competencia

El artículo 82 del Código Contencioso Administrativo consagra el criterio orgánico para establecer que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo debe conocer de los litigios de las entidades públicas, por lo que basta verificar que la naturaleza de una de las partes sea pública, como lo es la Nación – Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, para que se trámite la controversia ante esta jurisdicción.

Por la naturaleza del asunto, esta Sala de Decisión es competente para conocer del proceso, teniendo en cuenta que de acuerdo con lo previsto en el artículo 73 de la Ley 270 de 1996 y lo señalado por el H. Consejo de Estado en auto de 9 de septiembre de 2008, en primera instancia, los Tribunales Administrativos conocen de las acciones de reparación directa relacionadas con el ejercicio de la administración de justicia (por error judicial, privación injusta de la libertad o defectuoso funcionamiento de la administración de justicia) y el H. Consejo de Estado conoce en segunda instancia. En razón de lo anterior, no es necesario considerar los factores territorial y de cuantía en el proceso³.

4.1.2. De la procedencia de la acción

A través de la pretensión de reparación directa se busca que sean reparados todos los daños causados por una entidad estatal, esta acción encuentra su base jurídica en el artículo 90 de la Constitución Política, el cual establece que el Estado deberá responder por el daño antijurídico que cause.

³ Esta regla de competencia es aplicable, debido a que la demanda se instaura en vigencia del Código Contencioso Administrativo, pues el artículo 73 de la Ley 270 de 1996 fue derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011.

De conformidad con lo establecido en el artículo 86 del C.C.A, cualquier persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otro motivo. En este caso, la demandante solicita la reparación del daño irrogado por la demandada, a su juicio, por error judicial, razón por la cual la acción de reparación de directa es procedente.

4.1.3 De la caducidad

En el numeral 8 del artículo 136 del C.C.A., está previsto que la acción de reparación directa puede interponerse en un término de dos años, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia del hecho, omisión, operación administrativa u ocupación temporal o permanente causante del daño.

Sobre la oportunidad en la interposición de la demanda, la Sala advierte que la Sentencia de la que se predica el error judicial fue emitida el 21 de abril de 2010 en sede de segunda instancia y notificada mediante edicto desfijado el 30 de abril de 2010, la solicitud de conciliación extrajudicial fue radicada por la parte demandante el 30 de abril de 2012 y la audiencia para este efecto tuvo lugar el 19 de junio de 2012, de modo que la parte tenía hasta el 20 de junio de 2012 para presentar oportunamente la demanda, fecha en la que en efecto fue radicada.

4.1.4. Legitimación en la causa

De acuerdo con la causa *petendi* de la demanda, la señora Luisa Lafaurie está legitimada en la causa por activa por ser la directa afectada con la providencia judicial que alega causante del daño sufrido al no recibir el pago correspondiente al servicio de consultoría prestado al Distrito Capital; así mismo, la Nación – Rama Judicial, cuenta con legitimación en la causa por pasiva, porque el daño se imputa a título de error jurisdiccional.

4.2. PROBLEMA JURÍDICO

i. Procede declarar responsable a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por error judicial atribuido a la Sentencia proferida el 21 de abril de 2010, por la Sección Tercera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al negar las pretensiones de la señora Luisa Lafaurie en contra del Distrito Capital, bajo la consideración de que se presentó una indebida escogencia de la acción, pues lo procedente era la acción contractual y no la de reparación directa, pese a que la parte demandante alegó que se había presentado un enriquecimiento sin justa causa a favor del Distrito Capital al cumplir de buena fe con el objeto del contrato de consultoría que después fue reputado como inexistente por razón de irregularidades en su celebración.

ii. En caso de que la respuesta al primer sub-problema sea afirmativa, cuáles son los perjuicios materiales y morales cuya indemnización debe ordenarse.

4.3. TESIS

No hay lugar a declarar responsable a la demandada por error judicial, debido a que la Sentencia proferida el 21 de abril de 2010 en sede de segunda instancia, por la Sección Tercera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, estuvo cimentada en una argumentación razonable, coherente y aceptable dada la divergencia de criterios

jurídicos y ambigüedades en la jurisprudencia alrededor de la aplicación de la figura de enriquecimiento sin justa causa en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Las consideraciones que sustentaron la decisión no solo tendieron a desvirtuar que la acción procedente era la de reparación directa, sino a poner de presente que la existencia de una causa jurídica representada en un contrato de consultoría celebrado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la señora Luisa Lafaurie, impedía la prosperidad de la pretensión de enriquecimiento sin justa causa, y a tal conclusión arribó a partir de una valoración de las pruebas y de las disposiciones normativas distintas a la que sostiene la parte demandante y la que había sido expuesta en primera instancia, pero no constitutiva de un error judicial, puesto que justamente en consideración de que el Distrito Capital no había sido parte del contrato, consideró que los problemas alrededor de su existencia y validez debían ventilarse entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la demandante como con arreglo a lo pactado en el contrato en materia de solución de controversias.

4.4. EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

El artículo 65 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia preceptúa que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales, por (i) defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, (ii) error jurisdiccional y (iii) por la privación injusta de la libertad.

Sobre el error jurisdiccional, los artículos 66 y 67 de la Ley Estatutaria de Justicia establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 66. ERROR JURISDICCIONAL. Es aquel cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la ley”.

“ARTÍCULO 67. PRESUPUESTOS DEL ERROR JURISDICCIONAL. El error jurisdiccional se sujetará a los siguientes presupuestos:

1. El afectado deberá haber interpuesto los recursos de ley en los eventos previstos en el artículo 70, excepto en los casos de privación de la libertad del imputado cuando ésta se produzca en virtud de una providencia judicial.

2. La providencia contentiva de error deberá estar en firme”.

En cuanto a los presupuestos del error jurisdiccional, el H. Consejo de Estado ha señalado:

“14. En relación con el primer presupuesto, la Sección Tercera de Consejo de Estado ha precisado, de una parte, que el error judicial solo se configura si el interesado ha ejercido los “recursos de ley”, pues si no agota los medios de defensa judicial que tiene a su alcance, el perjuicio sería ocasionado por su negligencia y no por el error judicial; “en estos eventos se presenta una culpa exclusiva de la víctima que excluye la responsabilidad del Estado”. Y de otra parte, que los “recursos de ley” deben entenderse como “los medios ordinarios de impugnación de las providencias, es decir, aquellos que no sólo permiten el examen limitado de la decisión con el objeto de corregir los errores de toda clase, tanto de hecho como jurídicos, sino que pueden interponerse sin sujeción a las rígidas causales que operan para los extraordinarios, los que adicionalmente requieren para su trámite la presentación de una demanda”.

15. En segundo término, la norma exige que el error se encuentre contenido en una providencia judicial que esté en firme, esto es, que haya puesto fin de manera normal o anormal al proceso, lo cual tiene pleno sentido ya que si la misma todavía puede ser impugnada a través de los recursos ordinarios, no se configura el error judicial.

16. Finalmente, es necesario que la providencia sea contraria a derecho, lo cual no supone que la víctima de un daño causado por un error jurisdiccional tenga que demostrar que la misma es constitutiva de una vía de hecho por ser abiertamente grosera, ilegal o arbitraria, o que el agente jurisdiccional actuó con culpa o dolo, ya que el régimen que fundamenta la responsabilidad extracontractual del Estado es distinto al que fundamenta el de la responsabilidad personal del funcionario judicial. **Basta, en estos casos, que la providencia judicial sea contraria a la ley, bien porque surja de una inadecuada valoración de las pruebas (error de hecho), de la falta de aplicación de la norma que corresponde al caso concreto o de la indebida aplicación de la misma (error de derecho).**

17. Con todo, determinar la existencia de un error judicial comporta en muchos casos un juicio difícil, pues si bien el parámetro para definir el error es la norma jurídica aplicable al caso, **no siempre ésta arroja resultados hermenéuticos unificados, con lo cual distintos operadores jurídicos pueden aplicar la misma norma a partir de entendimientos diferentes, con resultados igualmente dispares.** Y ello podría trivializar la idea de que existan errores judiciales, para decir que lo constatable son simplemente interpretaciones normativas o de hechos, de modo diferentes, merced a distintos y válidos entendimientos de lo jurídico⁴.

En cuanto a los tipos de error judicial, la jurisprudencia los ha clasificado en (i) error de hecho, que implica una equívoca percepción respecto de las personas, respecto de la naturaleza de la decisión judicial, en cuanto al objeto de la decisión y a los motivos de la misma y, (ii) error de derecho, que se concreta en “cuatro modalidades específicas: violación directa del orden positivo; falsa interpretación del orden positivo; errónea interpretación del orden positivo; y violación por aplicación indebida del orden positivo”⁵.

4.5. De las pruebas aportadas y los hechos probados.

- Sentencia de 19 de mayo de 2009, proferida por el Juzgado 31 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá

4.5.1. Según lo expuesto en la sentencia de 19 de mayo de 2009, proferida por el Juzgado 31 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, la señora Luisa Lafaurie presentó demanda en contra de la Bogotá Distrito Capital – Secretaría de Hacienda Distrital, en ejercicio de la acción de reparación directa, con las siguientes pretensiones:

PRIMERA. - Declarar administrativamente y extracontractualmente responsables al Distrito Capital, Secretaria de Hacienda Distrital, por no haber pagado a la demandante la suma de TREINTA MILLONES DE PESOS (\$30.000.000. 00) MONEDA CORRIENTE, por concepto de servicios prestados a la entidad pública distrital y recibidos a satisfacción por ésta.

SEGUNDA. - Condenar al Distrito Capital, Secretaria de Hacienda Distrital, al pago de la indemnización por daño patrimonial sufrido por LUISA FERNANDA LAFAURIE RIVERA, como consecuencia de no habersele pagado la suma de dinero debida así:

1. A título de daño emergente, la suma de TREINTA MILLONES DE PESOS (\$30.000.000,00), suma de dinero que deberá reconocerse debidamente indexada al

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sentencia de 26 de julio de 2012, Rad. No. 1999-02010-01(22581), M.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁵ Consejo de Estado, Sentencia de 21 de noviembre de 2017, Rad. No. 39.515.

momento en que se produzca el pago. En la fecha de la presentación de la demanda, esta suma debidamente actualizada asciende a TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$35.000.000, 00).

2. A título de lucro cesante, la suma que se establezca al momento de la sentencia, correspondiente a los rendimientos financieros de la suma dejada de pagar por parte de la demandada, teniendo en cuenta la máxima tasa de interés autorizada por la ley desde el momento en que debió realizarse el pago esto es, desde el cinco (5) de enero de 2004, hasta cuando se profiera sentencia que ponga fin al proceso. Esta suma, en la fecha de la presentación de la demanda, asciende a DIEZ Y NUEVE MILLONES DE PESOS (\$19.000.000.00).

Los hechos que sustentaron la demanda fueron los siguientes:

“1.1.2.1. Entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, actuando por solicitud de la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá, de una parte, en calidad de contratante y de otra, LUISA FERNANDA LAFAURIE en calidad de contratista se suscribió el contrato de consultoría No.CON-0002330040 el día 6 de agosto de 2003, cuyo objeto era el de establecer un diagnóstico claro sobre las variables que afectaron el comportamiento del consumo de gasolina motor de Bogotá, mediante la cuantificación de las mismas. Así mismo determinar con precisión los factores que las afectan, y hacer una revisión de las proyecciones existentes para los próximos dos años y establecer un plan de acción que le permita al Distrito optimizar los niveles de recaudo de la sobretasa a la gasolina.

1.1.2.2. Como plazo de ejecución del contrato, se estableció el término de tres meses, del 6 de agosto al 6 de noviembre de 2003, por un valor de SESENTA MILLONES DE PESOS (\$60.000.000.00) pagados de la siguiente manera:

- La suma de \$20.000.000.00, previa entrega del producto No.1.*
- La suma de \$20.000.000.00, previa entrega del producto No.2.*
- La suma de \$20.000.000.00, previa entrega del producto No.3.*

En los términos de referencia se estableció que el valor del contrato será pagado a la entrega del producto No.1 y 2, se cancelaría el 50% del valor total de contrato y a la entrega del producto No.3, se cancelaría el saldo del 50% del valor total del contrato.

1.1.2.3. Se hizo entrega de los productos 1 y 2, mediante comunicación del 29 de octubre de 2003, con su correspondiente cuenta de cobro, así mismo se hizo entrega del producto No.3, el 31 de octubre de 2003, con su correspondiente cuenta de cobro.

1.1.2.4. Siguiendo el mismo procedimiento para el pago del primer contado, el día 22 de diciembre de 2003, tanto el Gerente del Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos, como el Subsecretario de Hacienda del Distrito, impartieron su aprobación y visto bueno para tramitar el pago de la cuenta de cobro correspondiente al segundo y último pago de la remuneración pactada en el contrato de consultoría.

1.1.2.5. Mediante comunicación del 11 de febrero de 2004, el señor Héctor Zambrano Rodríguez, Subsecretario de Hacienda del Distrito, solicitó al señor Miguel Gandour P, Gerente del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos del Distrito información sobre el trámite de la contratación de LUISA FERNANDA LAFAURIE RIVERA, respuesta otorgada el día 20 de febrero de 2004, en relación con la contratación señaló en el numeral 7 que ese mismo día al tramitarle dicha inquietud a Martha Parra, ella mismo informó que en su afán de mostrar diligencia había incurrido en irregularidades en dicha contratación.

1.1.2.6. La petición del pago del saldo, fue respondida mediante comunicación de fecha 18 de marzo de 2004, a través de la cual informó al Subsecretario de Hacienda

Distrital, haber recibido de parte del PNUD, el 2 de marzo de 2004, comunicación en la que informa que no realizará el pago que se encuentra pendiente por considerar que los soportes documentales del contrato son cuestionables, y agrega, razón por la que la Secretaría de Hacienda, se vio en la necesidad de poner en conocimiento de las autoridades penales, disciplinarias y la Contraloría de Bogotá, la situación a fin de que adelanten la investigación pertinente.

1.1.2.7. El 31 de marzo de 2004, el señor Miguel Gandour, Director del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos, dirigió una comunicación al Subsecretario de Hacienda en la cual reconoce expresamente que la Doctora Luisa Fernanda Lafaurie trabajó como consultora de Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de ingresos en el año 2003, y lo hizo en las actividades que dan cumplimiento al objeto del contrato, el cual pasó por el debido control de ejecución, con satisfacción de los productos, cuyo informe final fue publicado en el mes de Diciembre de 2003, en un acto público que tuvo lugar en el Archivo General.

En virtud de lo anterior el Director del Proyecto, solicitó contemplar la vía de una conciliación extrajudicial, toda vez que se cumplieron los términos del contrato, llevándose a cabo el día 19 de agosto de 2004, acta No.34 del 27 de julio de 2004, en la cual la Secretaria de Hacienda Distrital analizó la solicitud presentada y acogió la recomendación de conciliar y, por lo tanto pagar a la convocante la suma de \$30.000.000.00 por concepto de estudio efectuado a la sobre tasa a la gasolina, sin ningún tipo de intereses ni indexación. Esta suma se cancelaría de acuerdo con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, es decir dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de la comunicación del auto aprobatorio proferido por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca y se entiende que no habrá reclamación alguna judicial, ni administrativa sobre los mismos hechos.

1.1.2.8. La propuesta de conciliación presentada por la entidad pública fue aceptada por la señora LUISA FERNANDA LAFAURIE RIVERA. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A" Magistrado ponente Dr. JUAN CARLOS GARZON MARTINEZ, expediente No.2004-1758, mediante providencia del 14 de octubre de 2004, resolvió improbar la conciliación prejudicial lograda el 19 de agosto de 2004, las consideraciones del Tribunal para improbar la conciliación fueron:

· De la documental aportada por la convocante, se observa que se ha presentado muchos problemas derivados del contrato celebrado con la Dra. Lafaurie y el PNUD, toda vez que los soportes documentales de dicho contrato son apócrifos.

· Revisado el expediente se observa que en él no obran pruebas suficientes que acrediten el cumplimiento por parte de la contratista del contrato de consultoría, pues, no obra copia del estudio realizado por la contratista, ni publicación del mismo, de donde deduce el Tribunal inexistencia de soportes suficientes que acrediten la prestación del servicio.

· Que los problemas entorno al contrato no se resolvieron y en la conciliación realizada ante la Procuraduría tampoco se mencionó el tema.

· Que no se presentó enriquecimiento sin causa, por cuanto no está acreditado la prestación del servicio y tampoco demostrado en qué se benefició la entidad estatal con el servicio prestado por la contratista.

· No es claro si el acuerdo conciliatorio al que se llegó se fundó en la teoría del enriquecimiento sin causa, o en la ejecución del contrato de consultoría.

· No obra prueba en el expediente que acredite la efectiva prestación del servicio de consultoría (trabajo realizado, la publicación del mismo) por parte de la convocante, ni el beneficio reportado a la entidad.

1.1.2.9. Contra la anterior decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se interpuso recurso de apelación, recurso que fue rechazado por el Tribunal. Sin

embargo se solicitó nueva audiencia de conciliación teniendo en cuenta que previa conversaciones con la entidad pública distrital, se advirtió que persistía el ánimo conciliatorio y que la acción para presentar una eventual demanda, tendiente a obtener el pago de lo debido a la convocante, no ha caducado.

1.1.2.10. Con fecha 19 de julio de 2005, se dirigió un memorando a la Secretaría de Hacienda Distrital, invitándole para presentar una solicitud de celebración de nueva audiencia de conciliación de mutuo acuerdo entre las partes, sin embargo la entidad mediante oficio 2005EE207889, del 8 de agosto de 2005, estimó que tal disposición solo sería aplicable en los eventos en los cuales entre las partes no hubiera habido acuerdo conciliatorio y en el presente caso si lo hubo. Como quiera que en el caso en comento se encuentra agotada la instancia de conciliación prejudicial, en la cual se llegó a un acuerdo total y voluntario, del que da cuenta el acto del 19 de agosto de 2004 dentro del expediente No.049-2004 de la Procuraduría Séptima Judicial ante el tribunal de Cundinamarca, no es procedente a acceder a la solicitud.

1.1.2.11. La demandante presentó una segunda solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, delegada Ante el Tribunal de Cundinamarca el 23 de agosto de 2005, sustentándola entre ellos porque la ley no prohíbe solicitud de una nueva audiencia de conciliación.

1.1.2.12. La audiencia de conciliación fue convocada para el día 8 de septiembre de 2005, al concedérsele el uso de la palabra al apoderado judicial de la Secretaria de Hacienda Distrital, éste manifestó: "El comité de conciliación de la Secretaría de Hacienda Distrital, en sesión celebrada el 5 de septiembre de 2005, solicitó ampliación del informe en relación con la solicitud de conciliación, prejudicial de Luisa Fernanda Lafaurie a través de apoderada, contenido en los oficios, números 2005ER-67859 y 2005-ER-69138 del 19 y 23 de agosto de 2005, por lo cual quedó aplazado este caso para una posterior reunión del comité. Por lo cual se solicita fijar nueva fecha.

1.1.2.13. Para no correr el riesgo de la caducidad de la acción se desistió de la solicitud de conciliación. En dicha acta se dejó consignado que la razón por haber acudido a la segunda conciliación, se debió a que en el acta No.34 del Comité de Conciliación de la entidad, de fecha 27 de julio de 2004, se resolvió pagar a la Dra. Lafaurie los servicios prestados por ésta y recibidos a satisfacción por la entidad. Además para no demandar a la entidad por un pago que ya fue reconocido por la misma y para que no se derivasen responsabilidades patrimoniales en contra de los funcionarios".

4.5.2. En el resumen de la contestación de la demanda de la Sentencia de 19 de mayo de 2009, proferida por el Juzgado 31 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, se incluyó lo siguiente:

*"Teniendo en cuenta que la relación que existió entre el demandante y el programa de las Naciones Unidas fue la de establecer un diagnóstico sobre las variables que afectaron el comportamiento del consumo de gasolina motor en Bogotá, dicho estudio tenía como objeto optimizar la gestión de la Dirección de Impuestos en desarrollo de proyecto COL 2000/023 cuya finalidad era el desarrollo de la Misión de Reforma Institucional del Distrito, Mejoramiento de la Gestión de Hacienda. **Por lo tanto dicha relación se sujeta a las condiciones y procedimientos establecidos por el programa PNUD, siendo competente para dirimir cualquier diferencia entre las partes, lo dispuesto en la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (CNUDM).***

Por lo anterior significa que entre el demandante y la Secretaria de Hacienda de Bogotá no existió relación contractual, tal como se evidencia con el comprobante de pago del 50% con ocasión a la entrega de los productos 1 y 2.

Con fundamentos en lo anterior el Distrito Capital de Bogotá- Secretaria de Hacienda Distrital, a través de su apoderada propuso las siguientes excepciones: Improcedencia de la Acción de Reparación Directa, Inexistencia de las obligaciones pretendidas, caducidad y la excepción genérica (fls.84 a 86)”.

4.5.3. El Juzgado Treinta y Uno Administrativo del Circuito Judicial relacionó las siguientes pruebas:

“(Cuaderno de principal).

1.3.1. Derecho de petición suscrito por el Asesor-Dirección Distrital de Impuestos, solicitud documentos consultoría (11.36).

1.3.2. Fotocopia auténtica de la comunicación suscrita por la señora Luisa Lafaurie, dirigida a Dirección de Impuestos, allegando el producto de tres consultorías (fls.37 a 65).

1.3.3. Fotocopia derecho de petición suscrito por la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación, remitiendo copia autentica del Acta No.34 del Comité de Conciliación (fls.66 a 76).

1.3.4. Fotocopia del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Proyecto COL/2000/023de1 Gobierno de Colombia (fls.109 a 154).

1.3.5. Remisión documentos auténticos solicitados por Juzgado 31 administrativo de Cundinamarca, radicación No.2007ER92567, cuenta cobro No.001, 002 y acta No. 34 (11.187 a 202).

1.3.6. Original diligencia de conciliación de febrero 4 de 2009, la cual fue declarada fallida (11.224 y 225).

1.3.7. Original comunicación suscrita por Rosa Martínez González Secretaria Técnica Comité de Conciliación, por medio de la cual informa la recomendación de no conciliar, fechada 29 de diciembre de 2008 (fl.226).

Cuadernos 2 pruebas.

1.3.8. Original diligencia de conciliación celebrada en la Procuraduría Séptima Judicial ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Desistida (fls. 1 a 3).

1.3.9. Original solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación (fls.4 a 14).

1.3.10. Original comunicación suscrita por la Directora Jurídica de la Secretaría de Hacienda Distrital, fechada agosto 5 de 2005 (11.15).

1.3.11. Fotocopia comunicación por Orietta Daza Ariza, radicada el 19 de julio de 2005 (fls.16 y 17).

1.3.12. Fotocopia providencia de fecha 9 de diciembre de 2004, por medio de la cual niega apelación (fls.24 y 25).

1.3.13. Original radicación recurso de apelación (fls.26 a 35).

1.3.14. Copia providencia de fecha 14 de octubre de 2004, improbada la conciliación prejudicial (fls.36 a 44).

1.3.15. Copia Conciliación de fecha 19 de agosto de 2004, ante la Procuraduría Séptima Judicial ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fls.45 a 46)

1.3.16. Acta del Comité de conciliación No 34 (folios 47-56)

1.3.17. Original solicitud conciliación (fls.57 a 60)

1.3.18. *Respuesta derecho de petición, solicitud documentos auténticos (fls. 61 y 62.).*

1.3.19. *Solicitud conciliación ante la procuraduría General de la Nación (fls.63 a 79).*

1.3.20. *Fotocopias memorandos de fecha 26 de agosto y 31 de mayo de 2004 (fls.82 a 86).*

1.3.21. *Fotocopia comunicación de fecha 11 de febrero de 2004, dando respuesta al procedimiento a seguir para el cobro de honorarios (fl.87).*

1.3.22. *Fotocopia comunicación No.1319 de fecha 2 de marzo de 2004, no pago \$30.000.000.00 (fl.88).*

1.3.23. *Oficio suscrito por Miguel Gandour dirigido al Subsecretario de Hacienda de fecha 20 de febrero de 2004 (folios 92-96).*

1.3.24. *Fotocopia respuesta memorando No.2004EE12501, informe detallado etapas previas y posteriores cumplidas en relación con el contrato (fls.89 a 91).*

1.3.25. *Fotocopia memorando solicitud de información trámite Contratación (fl.97 y 98).*

1.3.26. *Fotocopia comunicación de fecha 11 de febrero de 2003, suscrita por la señora Lafaurie, solicitando que procedimiento sigue para el cobro del saldo por cumplimiento (fl.99 y 100).*

1.3.27. *Fotocopia comunicación de fecha 31 de octubre de 2003, allegando informe y plan producto de tres consultorías (fls.103 a 110).*

1.3.28. *Solicitud de acción administrativa No 056 de 9 de diciembre de 2003 (folio 111).*

1.3.29. *Fotocopia comunicación de fecha 29 de octubre de 2003, allegando informe y plan entrega productos 1 y 2 de la consultoría (fl.115 a 146).*

1.3.30. *Copia Auténtica del contrato de servicios CON-0002330040 (fls.147 a 156).*

1.3.31. *Fotocopia comunicación de fecha 8 de agosto de 2003, en la cual se solicita la viabilidad del estudio del comportamiento de la gasolina (fls.157 y 158).*

1.3.32. *Fotocopia Acta Recomendación para contratación (fl.159).*

1.3.33. *Fotocopia justificación contratación (fls.160 a 162).*

1.3.34. *Fotocopia propuesta de servicios de fecha 12 de mayo de 2003 (fl.163 a 178).*

1.3.35. *Original libro proyecto de fortalecimiento de la gestión de ingresos (fl.179)”.*

4.5.4. El Juez 31 Administrativo de Bogotá accedió a las pretensiones de la demanda, a partir de las siguientes consideraciones principales:

“2.1.2. Procedibilidad de la acción:

2.1.2. Procedibilidad de la acción

Esta acción es precedente (sic) para el presente caso porque se pretende la reparación del daño por los daños causados con la negligencia de la administración (...)

2.2. RESOLUCIÓN DE LAS EXCEPCIONES

Improcedencia de la Acción de Reparación Directa.

Señala el apoderado del Distrito Capital Secretaria de Hacienda Distrital, que la acción Contencioso administrativa a través de la cual debería encausarse el proceso es la acción contractual, toda vez que la doctora Luis Fernanda Lafaurie Rivera, pretende obtener una indemnización a título de daño emergente y lucro cesante, originada presuntamente en un contrato de Consultoría entre Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD suscrito al parecer el 6 de agosto de 2003 y la señora Luisa Fernanda Lafaurie Rivera.

En el caso sub-examine el actor no discute la validez o no del contrato de Consultoría, solo alega la causación del daño patrimonial sufrido por la actora por el no pago de la suma de TREINTA MILLONES (\$30.000.000.00) DE PESOS M/CTE.

En consecuencia el Despacho, llega a la conclusión que la acción interpuesta por la señora Luisa Fernanda Lafaurie Rivera es la procedente en estos casos.

(...)

El daño consiste siempre en una lesión patrimonial o extramatrimonial que la víctima no tiene el deber jurídico de soportar, corresponde al Juez en cada situación determinar la imputabilidad jurídica que para el presente caso en particular tiene como título el detrimento patrimonial causado a la demandante con ocasión del no pago de la suma de TREINTA MILLONES (\$30.000.000.00) DE PESOS M/CTE.

Para hacerlo debe el Despacho precisar en primer término que, como puede apreciarse de la prueba documental arrojada a folio 37 a 65 copia de la entrega del producto No.3, de fecha 31 de octubre de 2003, el cual tuvo el visto bueno del Gerente Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos de fecha 22 de Diciembre de 2003 visible a folio 102, se infiere que efectivamente la demandante cumplió a cabalidad con el objeto del contrato de consultoría.

Si bien es cierto del acervo probatorio que reposa en el plenario se observa que en efecto existieron irregularidades en la contratación, éstas no pueden servir de causa o justificación para no reconocer los daños y perjuicios ocasionados a un tercero de buena fe, que atendió los requerimientos de la entidad prestó sus servicios que fueron recibidos a satisfacción y que beneficiaron al Distrito Capital - Secretaría de Hacienda Distrital, en explicación de la teoría del enriquecimiento sin causa, donde ocupa un lugar preponderante la confianza que en la parte se haya suscitado en cualquiera de las etapas de la relación negocial.

El enriquecimiento sin causa, como regla general del derecho, constituye una fuente de obligaciones en la medida que permite la reparación del daño sufrido por quien ha resultado empobrecido a expensas del enriquecimiento de otro.

En la jurisdicción administrativa, la reclamación puede hacerse por medio de la denominada actio in rem verso, en la medida en que se demuestre que la circunstancia que originó la ganancia y la pérdida es la misma, así como los demás requisitos del enriquecimiento sin causa.

(...)

Analizadas las pruebas que reposan en el expediente se concluye que el Distrito Capital - Secretaría de Hacienda Distrital causó un perjuicio injustificado y un detrimento patrimonial a la demandante por el no pago de lo debido, suma que ya había sido aceptada mediante audiencia de conciliación prejudicial celebrada entre las partes visible a folios 45 a 56 c pruebas, por medio de la cual las partes conjuntamente formularon la solicitud ante la Procuraduría Séptima Judicial ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien la improbo por no cumplir con los requisitos de orden legal, resultando lesivo a los intereses patrimoniales de la entidad solicitada.

*De lo anterior se desprende sin lugar a dudas que a pesar de la existencia de procedimientos irregulares, lo que se presentó fue un manejo inapropiado por parte del Distrito Capital-Secretaría de Hacienda Distrital, **quien actúa a través de sus funcionarios, encargados de la vigilancia y ejecución del contrato, al no realizar todas las diligencias necesarias para el pago del saldo adeudado a la demandante.***

(...)

En el presente caso, la acreditación de la relación causal deviene del nexo temporal entre los hechos en que resulto patrimonialmente perjudicada la demandante, por el no pago del saldo del contrato de consultoría No. CON-0002330040 el día 6 de agosto de 2003, cuyo objeto era el de establecer un diagnóstico claro sobre las variables que afectaron el comportamiento del consumo de gasolina motor de Bogotá, mediante la cuantificación de las mismas.

Así mismo determinar con precisión los factores que las afectan, y hacer una revisión de las proyecciones existentes para los próximos dos años, y establecer un plan de acción que le permita al Distrito optimizar los niveles de recaudo de la sobretasa a la gasolina, configurándose la responsabilidad patrimonial del Distrito Capital-Secretaría de Hacienda Distrital.

En atención a lo anterior resulta que la señora LUISA FERNANDA LAFAURIE RIVERA cumplió con el contrato de consultoría, sin que obtuviera suma alguna por dicho trabajo, y la entidad demandada las recibió y se benefició sin ninguna contraprestación, con lo cual se configura un enriquecimiento en favor de esta última, toda vez que no aparece demostrada una causa jurídica que lo justifique.

De conformidad con todo lo expuesto el Despacho decidirá favorablemente las pretensiones de la demanda, de conformidad con las siguientes pautas sobre la indemnización de perjuicios solicitados”.

Sentencia de 21 de abril de 2010 de la Sección Tercera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

4.5.5. En segunda instancia, la Sección Tercera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió los recursos de apelación presentados contra la sentencia dictada por el Juzgado 31 Administrativo de Bogotá. Entre los argumentos del Distrito Capital fueron resumidos los siguientes:

“El apoderado de la parte demandada sustentó el recurso de apelación y reiteró los argumentos de la contestación de la demanda, señalando lo siguiente:

- El A quo guardó silencio respecto del contrato de consultoría suscrito entre la demandante y el PNUD. El artículo 13 de la Ley 80 de 1993 señala la normatividad aplicable a los contratos estatales, norma que fue reglamentada por el artículo 15 del Decreto 2170 de 2002, luego derogado por el Decreto 1896 de 2004, y modificado por el Decreto 2166 de 2004, que reitera la posibilidad de aplicación de los reglamentos de las entidades internacionales, por lo que los contratos o convenios financiados con recursos provenientes de empréstitos y donaciones de organismos multilaterales de crédito, de personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, tienen un régimen especial, se observa que el mismo es facultativo, por cuanto la norma no es imperativa, y a falta de la cláusula de acordar el procedimiento del organismo multilateral, la ley aplicable será la colombiana.

- Señaló que entre la demandante y la Secretaría de Hacienda Distrital no existió relación contractual, pues en el comprobante de pago de los productos 1 y 2 se afectó la línea presupuestal 17.50 aprobada por el proyecto COU000/023; y no obra en el expediente prueba que dé cuenta de algún tipo de incumplimiento

por parte de su poderdante, pues no suscribió el contrato, ni obran documentos que cumplan con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 como la aprobación de las garantías y demás documentos que perfeccionen el contrato.

- Respecto con la aplicación de la figura del enriquecimiento sin causa indicó que el Consejo de Estado ha dicho que la misma no puede utilizarse para regular situaciones derivadas de la violación del ordenamiento jurídico o para solucionar eventos determinados por la ineficiente gestión administrativa Exp. 14669, del 7 de junio de 2007, M.P. Ramiro Saavedra Becerra).

- El hecho de que su poderdante hubiera recibido y aprovechado el trabajo entregado por la demandante a pesar de no haberse cumplido con la aprobación de las garantías, la expedición del registro presupuestal, dicha actitud se traduce en un verdadero incumplimiento para la contratista quien a pesar de omitir las deberes legales a su cargo para que el contrato fuera ejecutable procedió a desarrollar las actividades en él contenidas.

- Reiteró que la acción procedente era la contractual, **pues la indemnización pretendida deriva precisamente de la suscripción de un contrato de consultoría, y que la Secretaría de Hacienda no es parte del mismo** (folios 342 a 347 C.1)”.
4.5.6. La Sección Tercera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca relacionó las siguientes pruebas:

“V. RELACIÓN DE PRUEBAS

1. *Copia autenticada del contrato de servicios CON-0002330040 suscrito entre la señora Luisa Fernanda Lafaurie Rivera y el PNUD (folios 147 a 156 C.2) de este documento se destacan lo siguiente:*

En el capítulo: II TÉRMINOS DE REFERENCIA:

XIII. ARREGLO DE CONTROVERSIAS. La solución de las controversias que de la ejecución de este Contrato pudieran surgir se someterá a lo dispuesto en la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) vigentes a la fecha de este contrato (folio 147 anverso C.2).

*FORMA DE PAGO: El valor del contrato se cancelará de la siguiente manera. A la entrega de los productos uno y dos y **previa aprobación del mismo por parte del Gerente del proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos del Distrito y de la Directora Distrital de Impuestos**, se cancelará el 50% restante del valor del contrato.*

A la entrega del tercer producto y previa aprobación del mismo por parte del Gerente del proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos del Distrito y de la Directora Distrital de Impuestos, se cancelará el saldo del 50% del valor total del contrato (folio 155).

PRODUCTOS ESPERADOS, REQUERIMIENTO DE LOS INFORMES Y PLAN DE ENTREGA

Productos esperados, esta consultarla entregará tres productos principales:

- 1. Un diagnóstico y una cuantificación de las distintas causas que afectan la disminución en el consumo de gasolina motor en Bogotá.*
- 2. La revisión de las proyecciones para los próximos dos años del consumo y recaudo por concepto de la sobretasa.*

3. Un plan de acción que a partir del entendimiento de la dinámica de las variables y de una serie de recomendaciones apunte a optimizar el recaudo de la sobretasa a la gasolina (folio 155 C.2).

2. Copia auténtica del oficio del 31 de octubre de 2003, mediante el cual la demandante hace entrega del producto número 3 a la Secretaría de Hacienda Distrital y fotocopias de diapositivas del mencionado producto (folios 37 a 64 C.1).

3. Copia auténtica de los **memoriales suscritos por el Subsecretario de Hacienda y el Gerente del Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos, mediante las cuales dan la aprobación y el visto bueno para primer pago, por la entrega de los productos Nos. 1 y 2** (folios 112-113 0.2).

4. Copia simple del oficio del 2 de marzo de 2004, **el representante residente del PNUD** informó al Secretario de Hacienda Distrital que "(...) no realizará el pago por \$30 millones a la señora Lafaurie, a que se refiere la solicitud de acción administrativa de fecha 30 de diciembre de 2003, por cuanto se ha establecido que **los soportes documentales — entre ellos el contrato celebrado entre la consultora y el PNUD — son cuestionables. Particularmente el contrato jamás se celebró porque el PNUD en el mes de agosto de 2003, se abstuvo de llevar a cabo esta contratación por las razones que dejamos expuestas en nuestra comunicación No. 4596 del 21 de agosto de 2003 dirigida al señor Gustavo García Subsecretario de Hacienda.** En otras palabras, el contrato que se presentó como evidencia de la relación con la consultora, es apócrifo (...)" [folio 88 C.2].

3. Copia auténtica del oficio del 18 de marzo de 2004, mediante el cual el Subsecretario de Hacienda Distrital informa a la señora Lafaurie que el 2 de marzo de 2004, el PNUD informó que no se realizará el pago que se encuentra pendiente, por cuanto los soportes documentales del contrato de consultoría son cuestionables (folio 87 C.2).

5. Copia auténtica del memorando del 31 de marzo de 2004, mediante el cual el Director del Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos, Miguel Gandour solicita al Subsecretario de Hacienda "(...) contemplar la vía de una conciliación extrajudicial con la doctora Luisa Fernanda Lafaurie toda vez que se cumplieron los términos del contrato y **existen razones suficientes para aplicar la vía doctrinaria que ha seguido el Distrito durante los últimos 4 años contentiva del principio del contrato realidad, aras de evitar un enriquecimiento sin causa por parte del distrito (...)**" (folios 85-86 C.2).

6. Copia auténtica del oficio del 24 de abril de 2004, mediante el cual la Directora Jurídica de la Secretaría de Hacienda Distrital informa respecto de la solicitud de conciliación prejudicial al Subsecretario de Hacienda que "(...) por tratarse de un posible conflicto de naturaleza contractual, lo primero que debe determinarse es quienes son las partes del contrato observando que hacen parte del mismo el PNUD y la señor (sic) LAFAURIE, de manera directa ni la Secretaría de Hacienda ni mucho menos el señor GANDOUR son partes integrantes de esa relación contractual, por tanto no tiene disposición sobre el contenido económico de la diferencia para entrar a disponer vía de conciliación sobre la misma o para solicitar dicho procedimiento. **Si bien es cierto, la Secretaría de Hacienda es la beneficiada con el producto a contratar, este resultado surge de una relación distinta y es el convenio que la Entidad tiene suscrito con el PNUD, a través del cual se entregan unos recursos a este organismo para que los administre, actividad que comprende el adelantamiento de la contratación requerida, la cual se hace a nombre de PNUD, siendo además este Ente el encargado de suscribir el contrato, efectuar los pagos, etc (...)**" [folios 82 a 84 C.2].

7. Copia simple del acta de improbación de la conciliación realizada el 19 de agosto de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (folios 36 a 44 C.2).

8. Oficio del 23 de octubre de 2007, suscrito por la Subdirectora de Gestión Judicial de la Secretaría de Hacienda Distrital, dirigido al Juzgado 31 Administrativo de Bogotá, en respuesta a oficio librado, allegando las cuentas de cobro radicadas por la parte demandante y el acta No. 34 del Comité de Conciliación de la Secretaría de Hacienda Distrital en donde recomendaron conciliar la suma de \$30.000.000 (folios 187 a 194 C.1).

4. Informe de avance versión preliminar para discusión y revisión del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos págs. 40 a 77 obra el documento titulado: "La realidad de la sobretasa a la gasolina en Bogotá", realizado por Luisa Fernanda Lafaurie Rivera y Giovanna Sardi Blue (cuaderno 2)".

4.5.7. La Sección Tercera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocó la sentencia impugnada, declaró probada la excepción de improcedencia de la acción y negó las pretensiones de la demanda. Las consideraciones de la decisión se resumen en la forma que sigue:

"Legitimación en la causa

(...)

Por pasiva

El Distrito Capital — Secretaría de Hacienda Distrital está legitimado en la causa por pasiva, por cuanto fue la entidad que recibió los estudios realizados por la señora Luisa Fernanda Lafaurie en desarrollo del contrato del consultoría No. CON - 0002330040.

(...)

Para que proceda la acción de reparación directa se requiere de los siguientes requisitos:

- a) Un enriquecimiento que conlleva un aumento económico patrimonial en la parte enriquecida, bien porque recibe nuevos bienes o porque no tiene que gastar lo que poseía.*
- b) Por empobrecimiento, que se traduce en la disminución patrimonial del actor en cualquier forma que negativamente afecte su patrimonio económico.*
- e) Una relación de causalidad, es decir, que el enriquecimiento de una de las partes sea consecuencia del empobrecimiento de la otra.*
- f) Ausencia de causa, es decir, que ese enriquecimiento no tenga justificación de ninguna naturaleza, porque si la tiene, no se podría estructurar la figura.*
- g) Que el demandante no pueda ejercer otra acción diferente⁶.*

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado en reiterada jurisprudencia que la acción de reparación directa por enriquecimiento sin causa es subsidiaria, es decir, el accionante no puede ejercer una acción diferente para reclamar la indemnización de sus perjuicios o cuando exista una causa jurídica, así:

"(...) En cuanto al elemento alusivo a la ausencia de causa jurídica, cabe precisar que supone "que no haya otra fuente de la obligación como un contrato o un hecho ilícito y que no exista otra acción por la que se pueda restablecer el equilibrio perdido..."

"La Sala encuentra indispensable resaltar el carácter subsidiario de la acción in rem verso y considera que, para solucionar los problemas que se suscitan cuando se

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sep. 06/1991, Exp. (6306), C.P. Daniel Suárez Hernández

ejecutan prestaciones sin que exista el contrato, o cuando, como en el presente caso el contrato no es ejecutable, existen otras figuras jurídicas que resultan procedentes al efecto.

Advierte también que, conforme lo ha expuesto reiteradamente la jurisprudencia nacional, la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa impone la concurrencia de todas las condiciones que la configuran, sin que resulte suficiente demostrar únicamente la existencia de un enriquecimiento correlativo a un empobrecimiento"⁷

*Revisado el contrato de servicios CON — 0002330040 **suscrito entre el PNUD y la señora Luisa Fernanda Lafaurie** (folios 147 a 156 C.2) se encuentra lo siguiente:*

- OBJETO DE LA CONSULTORÍA: "Establecer un diagnóstico claro sobre las variables que afectaron el comportamiento del consumo de gasolina motor de Bogotá, mediante la cuantificación de las mismas. Así mismo, determinar con precisión los factores que las afectan, y hacer una revisión de las proyecciones existentes para los próximos dos años" (folio 152 0.2).

- PRODUCTOS ESPERADOS: "Esta consultoría entregará tres productos principales:

- 1. Un diagnóstico y una cuantificación de las distintas causas que afectan la disminución en el consumo de gasolina motor en Bogotá.*
- 2. La revisión de las proyecciones para los próximos dos años del consumo y recaudo por concepto de la sobretasa.*
- 3. Un plan de acción que a partir del entendimiento de la dinámica de las variables y de una serie de recomendaciones apunte a opta ni el recaudo de la sobretasa a la gasolina" (folio 155 C.1).-*

*- FORMA DE PAGO: "El valor del contrato se cancelará de la siguiente manera: A la entrega de los productos uno y dos y **previa aprobación del mismo por parte del Gerente del proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos del Distrito y de la Directora Distrital de Impuestos**, se cancelará el 50% restante del valor del contrato.*

*A la entrega del tercer producto y **previa aprobación del mismo por parte del Gerente del proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos del Distrito y de la Directora Distrital de Impuestos**, se cancelará el saldo del 50% del valor total del contrato (folio 155 C.2).*

De lo anterior, la Sala infiere que la fuente legal de la obligación es el contrato de consultoría que suscribió la señora Lafaurie con el PNUD para elaborar los estudios para determinar el bajo consumo de la gasolina en la ciudad de Bogotá, en consecuencia, si existe una causa legal, la cual es el contrato de consultoría.

*Si se hizo un primer pago correspondiente al 50% del valor total de la obligación y luego no se pagó el 50% restante, naturalmente la acción procedente es la de controversias contractuales por incumplimiento del contrato que puede interponer cualquiera de las partes del mismo, y no la acción de reparación directa por enriquecimiento sin causa, **porque para el caso existe un contrato.***

*Ninguna de las partes en este conflicto en el contrato ha desconocido la existencia y validez del mismo; y **aún cuando el PNUD hubiera informado a la Secretaría de***

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, jun. 07/2007, Exp. (14669), C.P. Ramiro Saavedra Becerra

Hacienda Distrital que el contrato de consultoría era apócrifo, por haber sido firmado por la persona que no estaba autorizada, lo cierto es que el contrato se celebró, perfeccionó y ejecutó, y su invalidez no ha sido declarada por ninguna autoridad judicial, razón por la cual debe presumirse su validez. En consecuencia, concluye la Sala que la acción procedente era la de controversias contractuales interpuesta por la demandante contra el PNUD y no contra la Secretaría de Hacienda, pues ella no era parte en el contrato.

En efecto, el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo señala:

"Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su inexistencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas" (Negrilla fuera de texto).

Para lo cual, necesariamente la demandante antes de acudir al juez natural del contrato debe agotar el mecanismo de solución de conflictos establecido en el contrato que indica:

"La solución de las controversias que de la ejecución de este Contrato pudieran surgir se someterá a lo dispuesto en la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) vigentes a la fecha de este contrato" (folio 147 anverso C.2).

Por lo anteriormente expuesto concluye la Sala que ha debido prosperar la excepción de improcedencia de la acción, pues **el valor de los perjuicios reclamados por la demandante tiene como fuente un contrato del cual no es parte la entidad demandada.**

Si se accediera a considerar la figura del enriquecimiento sin causa, por un servicio prestado por un particular a una entidad pública, en cumplimiento de un contrato, se estaría violando el debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, pues el legislador señaló en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo que **las controversias originadas por el incumplimiento del contrato deben tramitarse por la acción de controversias contractuales y que en dicha acción en principio están limitadas las partes del contrato,** salvo que se pretenda la nulidad absoluta del mismo, caso en el cual están legitimados para actuar el agente del Ministerio Público y cualquier persona beneficiada con el contrato.

La Sala no comparte la tesis del A quo según la cual el PNUD actuó en el contrato como agente de la Secretaría de Hacienda Distrital, esto es que el PNUD celebró el contrato a nombre de otra persona, pues en el texto del contrato no se dejó esa estipulación, razón por la cual debe considerarse que el PNUD actuó por sí mismo y no a nombre de la Secretaría de Hacienda Distrital.

Finalmente, el hecho de que **el Director del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos del Distrito hubiera actuado como interventor del contrato** no convierte al Distrito Capital — Secretaría de Hacienda Distrital en parte del mismo".

4.7. Caso concreto.

4.7.1. Cuestiones relevantes de la controversia

La parte demandante pretende la declaratoria de responsabilidad extracontractual de la Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial por los perjuicios ocasionados a la demandante Luisa Fernanda Lafaurie Rivera, como consecuencia de un error judicial que alega contenido en la sentencia de segunda instancia del 21 de abril de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B”, dentro del proceso de reparación directa No. 2005 – 02612.

Para la parte demandante, en la sentencia se frustró el acceso a la administración de justicia y se inaplicó el principio de prevalencia al derecho sustancial, al revocar la sentencia que había sido favorable a sus pretensiones, bajo la consideración de que la acción de reparación directa era improcedente, decisión que a su parecer configuró **defecto sustantivo**, por no considerar que la ley exige que el contrato se eleve a escrito para reputar su existencia y las definiciones jurídicas de las acciones contractual y de reparación directa; **defecto fáctico**, por no valorar las pruebas que daban cuenta de la inexistencia del contrato de consultoría y, por ende, de la procedencia de la acción de reparación directa, y **desconocimiento del precedente jurisprudencial**, dado que afirma que el Consejo de Estado había sostenido que ante la inexistencia de un contrato, la acción procedente era la de reparación directa.

La sentencia respecto de la cual se predica el error judicial fue proferida en el marco de un proceso promovido a través de la acción de reparación directa, en el que la señora Lafaurie solicitaba declarar extracontractualmente responsable al Distrito Capital de Bogotá – Secretaría de Hacienda, por no haberle pagado la totalidad de los servicios prestados para establecer un diagnóstico sobre las variables que afectaron el comportamiento del consumo de gasolina en Bogotá, mediante la cuantificación de las mismas, determinar con precisión los factores que las afectaban, hacer una revisión de las proyecciones existentes para los dos años siguientes y establecer un plan de acción que le permitiera al Distrito de Bogotá optimizar los niveles de recaudo de la sobretasa a la gasolina.

Como hechos que sustentaban la demanda presentada en proceso rad. No. 2005 – 02612, la señora Lafaurie señaló que prestó los servicios en virtud del contrato de consultoría No. CON-000233040 celebrado con el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que para su retribución era necesario recibir el visto bueno del Distrito Capital, de manera que recibió un pago inicial, pero pese a que entregó la totalidad del objeto contractual, no le fue pagado la contraprestación integral, aduciéndose irregularidades en dicho contrato, que demostraban su falsedad, las que sólo le fueron informadas luego del cumplimiento total de sus obligaciones como consultora.

4.7.2. Decisiones de instancia

En primera instancia, el Juez Treinta y Uno Administrativo de Bogotá accedió a las pretensiones de la demanda de reparación directa. Consideró que era la acción procedente porque la demandante pretendía la reparación del daño causado con la negligencia de la administración y no discutía la validez del contrato de consultoría. Señaló que estaban dados los presupuestos para un enriquecimiento sin justa causa y agregó que el daño era imputable a la demandada por el *“manejo inapropiado por parte del Distrito Capital - Secretaría de Hacienda Distrital, quien actúa a través de sus funcionarios, encargados de la vigilancia y ejecución del contrato, al no realizar todas las diligencias necesarias para el pago del saldo adeudado a la demandante”*.

Entre los argumentos presentados por el Distrito Capital en la apelación, se encontraba la reiteración de la excepción de improcedencia de la acción de reparación directa,

porque la controversia era de naturaleza contractual, pues la indemnización pretendida derivaba de la suscripción de un contrato de consultoría, del cual no era parte.

Ahora bien, contrario a lo que expresa la parte demandante, en segunda instancia el Tribunal Administrativo de Cundinamarca estaba facultado para revisar el tema de la procedencia de la acción, sin que esto configurara una violación al debido proceso, no solo porque al respecto se habían formulado reparos por el Distrito Capital, sino porque se estimaba un presupuesto para proferir la decisión. En este sentido, el Consejo de Estado así lo consideraba:

*“10.1 En efecto, de acuerdo con el criterio de esta Sala, reiterado recientemente en sentencia de 22 de noviembre de 2012⁸, cuyas consideraciones serán retomadas ampliamente por haber resuelto un caso idéntico al que aquí nos ocupa, **el adecuado ejercicio de las vías procesales para demandar es un requisito sustancial⁹ indispensable para que se pueda analizar de fondo un determinado caso. Así, cuando el menoscabo cuyo restablecimiento se pretende tiene su causa en un acto administrativo, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que cuando el daño proviene de un hecho, una omisión, una operación administrativa, o la ocupación temporal o permanente de un inmueble, lo adecuado es la instauración de una acción de reparación directa; y en los eventos en que se trata de un perjuicio causado en el marco de una relación contractual, el mecanismo procesal procedente para obtener su reparación es el ejercicio de la acción relativa a controversias contractuales (...)***¹⁰

De ahí que en la sentencia de 21 de abril de 2010, la Sección Tercera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca considerara que había lugar a revocar la sentencia de primera instancia del Juzgado Treinta y Uno Administrativo de Bogotá, declarar probada la excepción de improcedencia de la acción de reparación directa y **negar las pretensiones de la demanda**, tras un análisis que incluyó la valoración del cumplimiento de los presupuestos del enriquecimiento sin justa causa, para concluir que no estaba probado el de subsidiariedad.

Como quiera que el análisis de procedencia de la acción de reparación directa se situó en el cumplimiento de los presupuestos del enriquecimiento sin justa causa, la Sala advierte que la decisión no fue estrictamente basada en la configuración de la excepción de improcedencia de la acción, sino que su trasfondo incluyó la negativa de las pretensiones, como se consignó en la parte resolutive, tras no haberse encontrado probada la imposibilidad de ejercer una acción diferente y la ausencia de causa jurídica.

Lo anterior, con el fin de destacar que, si bien la valoración de lo probado condujo a que la Sección Tercera, Subsección “B”, concluyera que la acción de reparación directa era improcedente, también condujo a que descartara la configuración de un enriquecimiento sin justa causa.

⁸ Sección Tercera, Subsección B, C.P. Danilo Rojas Betancourth, n.º interno 21534.

⁹ Que la adecuada escogencia de la acción es un requisito sustancial de la demanda, y no meramente formal, es un criterio que ha sostenido la Sala en forma reiterada y uniforme. Al respecto pueden consultarse las siguientes providencias de la Sección Tercera: auto del 22 de mayo de 2003, C.P. Ricardo Hoyos Duque, n.º interno 23532; auto del 30 de marzo de 2006, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez, n.º interno 31789; y auto del 19 de julio de 2006, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, n.º interno 30905, entre otras.

¹⁰ Consejo de Estado, Sentencia de 3 de mayo de 2013, Rad. No. 1999-02511-01(26847), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

4.7.3. Revisión jurisprudencial sobre el enriquecimiento sin causa

a) Sobre la disparidad de tesis jurisprudenciales en torno al Enriquecimiento sin causa

En efecto, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no ha sido pacífico el tratamiento de las demandas fundadas en la figura del enriquecimiento sin justa causa, de manera que la discusión ha girado en torno a si se enmarca en la responsabilidad contractual, extracontractual o como fuente autónoma de obligaciones y, a su vez, respecto a la acción procedente para su reclamación¹¹.

Algunas de las tesis frente al enriquecimiento sin justa causa para el momento en que fue dictada la sentencia del 21 de abril de 2010, eran recogidas en la jurisprudencia del Consejo de Estado en los siguientes términos:

“(…)

Tesis Positiva.

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

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

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

¹¹ Al respecto ver Capítulo VIII de la obra Responsabilidad Extracontractual del Estado, Editorial Temis, Sexta Edición, Gil Botero Enrique.

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.^[3]

Tesis plasmada por la Sala en la sentencia de 7 de junio de 2007.

1) La Sala reiteró el carácter subsidiario de la acción de *in rem verso* y advirtió que, para solucionar los problemas que se susciten cuando se ejecutan prestaciones sin existir previamente un contrato, o cuando éste no es ejecutable, existen otras figuras jurídicas que resultan procedentes al efecto.

2) Advirtió sobre la necesidad de que concurren todos los elementos y condiciones que configuran la teoría del enriquecimiento sin causa, para que sea aplicable, puesto que no basta con demostrar únicamente la existencia de un enriquecimiento correlativo a un empobrecimiento, puesto que la aplicación generalizada de la teoría ha comportado la omisión de requisitos especialmente relevantes, cuales son que “el desequilibrio patrimonial no tenga una causa jurídica”; que “mediante la pretensión no se eluda o soslaye una norma imperativa” y que “el actor no haya actuado en su propio interés ni haya incurrido en culpa o negligencia”.

3) Señaló que en situaciones de incumplimiento de las obligaciones legales a cargo del Estado durante la etapa de formación del contrato estatal, debía acudir a las figuras propias de la responsabilidad precontractual para que, frente a la prueba del daño alegado y de la imputación del mismo al Estado, por la violación de lo dispuesto en la ley contractual y de los principios orientadores entre ellos el de buena fe que orienta dichas relaciones, se declarara la responsabilidad y se obtuviera la consecuente condena con indemnización plena de todos los perjuicios.

4) De igual manera destacó la culpa exclusiva del particular quien negligentemente ejecuta prestaciones sin contrato, obrando por su cuenta y a sabiendas de que no hay siquiera una relación precontractual, evento en el cual está eludiendo claramente la aplicación de las normas que rigen la formación, existencia y ejecución de los contratos estatales y, por lo tanto, el daño que soporta proviene exclusivamente de su propia actuación.

5) Preciso aquellos eventos en que la situación es generada por la concurrencia de acciones u omisiones provenientes tanto del ente público como el particular, como cuando el contrato no es ejecutable por la falta de alguno de los requisitos pero el particular ejecuta prestaciones con el beneplácito de la Administración, en la confianza de que prontamente todo se regularizará. En este caso el daño proviene de la intervención concurrente de la entidad y del particular; de la primera porque desatiende la obligación legal de abstenerse de la ejecución hasta que se cumplan los requisitos legales correspondientes, y del particular porque, al estar igualmente sometido a dichas normas imperativas, no debe iniciar la ejecución de un contrato que está suspendido legalmente y por ende, no configura la responsabilidad exclusiva de la entidad pública frente a los daños derivados del no pago de las prestaciones ejecutadas.

Las orientaciones impartidas por la Sala en torno a la teoría del enriquecimiento sin causa, resultan sumamente útiles para unificar la jurisprudencia, en la solución de los diferentes problemas jurídicos sometidos a su conocimiento; sin embargo, la labor del juez en cada caso particular resulta determinante, puesto que a él corresponde el deber de establecer la situación fáctica y jurídica que rodeó el asunto y las pruebas que fueron aportadas al expediente y de esta manera desplegar su capacidad de análisis y valoración probatoria para tomar sus decisiones, a la luz del derecho¹².

¹² Consejo de Estado, Sentencia CE SIII E 15662 DE 2009.

En este caso, la Sentencia del 21 de abril de 2010 fue dictada cuando el Consejo de Estado no había proferido sentencia de unificación¹³ y aunque generalmente se aceptaba la procedencia de la acción de reparación directa para su reclamación¹⁴, se mantenían ciertas apreciaciones disímiles y aun no tan claras alrededor de, entre otros aspectos, la diferenciación entre enriquecimiento sin justa causa y *actio in rem verso* y los eventos en los que en ausencia de contrato podía considerarse que se estaba ante un caso de hechos cumplidos a los que aplicaba la figura, pues incluso, algunas posturas rescataban la posibilidad de que se reclamara como controversia en el ámbito de la responsabilidad precontractual o contractual.

Al respecto, por ejemplo, en la Sentencia del 21 de abril de 2010, censurada en este proceso por error judicial, como apoyo jurisprudencial fue citada una providencia dictada el 7 de junio de 2007, en la que se trataba sobre la acción *in rem verso* y su carácter subsidiario en los términos que se leen en el siguiente extracto:

*“La Sala encuentra indispensable resaltar **el carácter subsidiario de la acción in rem verso** y considera que, para solucionar los problemas que se suscitan cuando se ejecutan prestaciones sin que exista el contrato, o cuando, como en el presente caso el contrato no es ejecutable, **existen otras figuras jurídicas que resultan procedentes al efecto**. Advierte también que, conforme lo ha expuesto reiteradamente la jurisprudencia nacional, la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa impone la concurrencia de todas las condiciones que la configuran, sin que resulte suficiente demostrar únicamente la existencia de un enriquecimiento correlativo a un empobrecimiento. La aplicación generalizada de la teoría del enriquecimiento sin causa, para resolver situaciones como las señaladas, ha comportado la omisión de requisitos especialmente relevantes, cuales son que “el desequilibrio patrimonial no tenga una causa jurídica”; que “mediante la pretensión no se eluda o soslaye una norma imperativa” y que “el actor no haya actuado en su propio interés ni haya incurrido en culpa o negligencia”. Así sucede frente a eventos derivados del incumplimiento de las obligaciones legales que están a cargo del Estado durante la etapa de formación del contrato estatal, caso en el cual se debe acudir a las figuras propias de la responsabilidad precontractual para que, frente a la prueba del daño alegado y de la imputación del mismo al Estado, por la violación de lo dispuesto en la ley contractual y de las reglas del principio de buena fe que orienta*

¹³ Consejo Estado, Sentencia de Unificación de 19 de noviembre de 2012, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Radicación número (24897).

¹⁴ La jurisprudencia consideró tradicionalmente que el cauce procesal adecuado para ventilar la pretensión de restablecimiento patrimonial derivado de una eventual declaratoria de enriquecimiento sin justa causa lo constituía la acción de reparación directa. En efecto, en sentencia de 1984, la Sala afirmó:

“Tan cierta es esta inconstitucionalidad que ni siquiera la entidad demandada presentó como excepción el acto de reconocimiento. No puede olvidarse tampoco para negarle todo el valor ejecutorio a dicho reconocimiento, que cuando la administración compromete su responsabilidad con sus hechos y omisiones, por regla general, no procede la petición indemnizatoria formulada directamente ante ella. Refuerza esta afirmación el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo que muestra cómo la petición de perjuicios se hace al juez sin que previamente se haya buscado un pronunciamiento administrativo.

“Lo expuesto muestra, así mismo, que la nota de subsidiaridad que se le imputa a la *actio in rem verso* se da en el presente caso.

“En tal sentido y a falta de una acción específica no cabía otra salida que la escogida por la demandante” (Consejo Estado, Sentencia de Unificación de 19 de noviembre de 2012, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Radicación número (24897).

dichas relaciones, se declare dicha responsabilidad y se disponga la consecuente condena a la indemnización plena de todos los perjuicios (...)

RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL - Enriquecimiento sin causa / PRINCIPIO DE NO ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA - Elementos

(...) 2. Que el desequilibrio entre los dos patrimonios se haya producido sin causa jurídica, esto es, que no provenga de otra fuente de las obligaciones: Se tiene así que el elemento que se analiza no se cumple, porque el desplazamiento patrimonial si tuvo una causa o fuente jurídica: el incumplimiento contractual de la víctima en concurrencia con el incumplimiento contractual del Estado, que conduce a declarar la responsabilidad patrimonial del Estado y a disponer la indemnización de los perjuicios que proporcionalmente le resulten imputables. 3. Que el demandante carezca de otra acción procedente para reparar el empobrecimiento : La Sala considera que este requisito tampoco se cumple toda vez que, como se explicó precedentemente, la acción que procede para reparar los daños derivados de la inejecución de prestaciones contractuales es precisamente la de controversias contractuales. Como también lo es cuando el daño consiste en la privación del pago de las prestaciones desarrolladas cuando el contrato está suspendido por el incumplimiento de los requisitos que condicionan su ejecución (...).”

b) Sobre la acción procedente en litigios sustentados en el enriquecimiento sin causa

Por su parte, las posiciones en torno a la acción procedente cuando lo pretendido estaba fundado en un enriquecimiento sin justa causa, han sido resumidas en la forma que sigue:

“La jurisprudencia reciente de la Sala optó por afirmar el carácter autónomo e independiente de la actio in rem verso, atendiendo el hecho de que en ausencia de un contrato debidamente perfeccionado no es posible acceder a la Administración de Justicia mediante la acción de controversias contractuales, pero que también resultaría improcedente incoar la acción de reparación directa por considerar que ésta última es de carácter estrictamente indemnizatorio, lo que pugnaría con la finalidad compensatoria de la pretensión derivada del enriquecimiento sin justa causa.

Esta posición fue asumida sin ambages por la Sala a partir de dos providencias emitidas en el año 2009. En sentencia del 29 de enero de 2009, la Sala afirmó:

(...)

“En asuntos como el que en esta ocasión ocupa la atención de la Sala, han sido diversos las posturas adoptadas por la Sala, tal como se expuso ampliamente en acápite anterior de esta providencia. En virtud de la tesis positiva, la Sala con fundamento en el principio del enriquecimiento sin causa, reconoció la reparación integral del daño -daño emergente y lucro cesante-, causado por la Administración, cuando el particular había ejecutado prestaciones sin que hubiere precedido un contrato u orden escrita de la Administración.

“No obstante lo anterior, la Sala en sentencia de 7 de junio de 2007, Expediente 14669, modificó su postura y fijó su criterio en torno a la teoría del enriquecimiento sin causa, determinando que su naturaleza es eminentemente compensatoria y no indemnizatoria pues no se trata de pretender la reparación de un perjuicio o daño sino de restablecer el equilibrio del patrimonio que se vio afectado o empobrecido, para el demandante, en el mismo monto en que se enriqueció, sin causa jurídica, el patrimonio del demandado, razón para que el restablecimiento tan solo genere la compensación del empobrecido, en consecuencia, no proceden pretensiones de otra índole como lo son el pago de las utilidades o frutos civiles del capital pues ello conllevaría a desnaturalizar la teoría del enriquecimiento sin causa y a dar a la actio de in rem verso un alcance que desborda las pretensiones que le son propias (...).”

Posteriormente, en sentencia del 22 de julio de 2009, la Sala dejó sentada su posición al respecto:

“El medio idóneo, aceptado doctrinal y jurisprudencialmente, para invocar la ocurrencia del fenómeno del enriquecimiento sin causa es la acción de in rem verso –cuyos orígenes se hallan en el derecho romano-, de naturaleza subsidiaria, establecida y estatuida para garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia con miras a que se restablezca el equilibrio patrimonial entre dos sujetos de derecho, a causa de la ocurrencia de un enriquecimiento injustificado a favor de uno de ellos.

(...)

“En directa relación con lo anterior, la acción tiene el rasgo de excepcional, dado que el traslado patrimonial injustificado (enriquecimiento alegado) no debe tener nacimiento u origen en ninguna de las fuentes de las obligaciones señaladas en el artículo 1494 del Código Civil.

“Se trata de una acción única y exclusivamente de rango compensatorio (a diferencia de las acciones de reparación directa y contractual), es decir, a través de la misma no se puede pretender la indemnización o reparación de un perjuicio, sino que el contenido y alcance de la misma se circunscribe al monto en que se enriqueció sin causa el patrimonio del demandado, que debe corresponder (correlativamente) al aminoramiento que padeció el demandante.

“Por consiguiente, según esta nota distintiva, las pretensiones deben estar limitadas al monto del enriquecimiento patrimonial, sin que sea viable formular peticiones distintas al aseguramiento de dicho equilibrio. “Lo anterior, como quiera que, tal y como se precisó en el acápite anterior de esta providencia, la citada fuente de las obligaciones se refiere al derecho que le asiste a la parte empobrecida –que al haber actuado de buena fe tanto en los tratos preliminares como en la ejecución de las obras o del servicio por fuera del ámbito contractual–, de ser al menos compensada en el monto en que su patrimonio fue aminorado.

(...)

“En consecuencia, la acción in rem verso (actio de in rem verso) no puede ser equiparada a la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del C.C.A. – esta última de naturaleza indemnizatoria-.

“Se trata, como ya se mencionó de una acción de naturaleza autónoma e independiente, dirigida, precisamente, a retrotraer los efectos que produjo una situación de traslado patrimonial injustificado, motivo por el cual no es posible, en sede de su ejercicio, formular algún tipo de pretensión de carácter indemnizatorio, sino que, por el contrario, su procedencia se basa en el exclusivo reconocimiento de una situación que se encuentra fuera de la órbita contractual o extracontractual, que amerita la adopción, por parte del juez competente, de una medida netamente compensatoria.

(...)

“El conjunto de estas circunstancias evidencia que la acción que fue incoada, así se hubiere denominado de controversias contractuales, por la parte actora, ni las pretensiones tienen como finalidad la solución de controversias suscitadas en relación con un contrato estatal concebido en los términos establecidos por el Estatuto Contractual, sino que realmente se trata de una acción muy diferente, denominada, acción de enriquecimiento sin causa.

“En este orden de ideas, debe entenderse que la acción ejercitada por el actor es la de in rem verso, en tanto que no es posible discutir, por vía de la acción contractual, el reconocimiento económico causado por la ejecución de una prestación, cuando no existiere de por medio un contrato en los términos previstos por la ley contractual, es decir, cuando su fuente no es contractual”.

En este sentido, dado que se trataba de integrar al subsistema jurídico administrativo la actio in rem verso existente en el derecho privado, se requería la recalificación de la acción incoada por parte del Juez de lo Contencioso Administrativo; respecto de esta facultad del juez, en reciente sentencia la Subsección A de esta misma Sección Tercera, indicó:

“Así pues, a pesar de que en el caso sub judice la demanda —a semejanza de lo relatado en el pronunciamiento varias veces referido— fue presentada con invocación de la acción de controversias contractuales, podría pensarse que el juez se encuentra llamado, en aplicación del principio iura novit curia al igual que del mandato constitucional que impone la prevalencia del derecho sustancial respecto de las ritualidades procedimentales —artículo 228 superior—, a interpretar los términos del libelo inicial del proceso con el necesario respeto por la causa petendi para establecer que, en realidad, el accionante lo que reclama es el reconocimiento y orden de pago de las compensaciones derivadas de la configuración de un supuesto enriquecimiento sin causa en detrimento suyo, por manera que una hipotética ‘inadecuada escogencia de la acción por parte del actor no constituya impedimento para emitir un fallo de fondo. Asumir una posición contraria sería rendirle un culto injustificado a la forma por la simple forma, con desconocimiento del principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial consagrado en el artículo 288 (sic) superior, en virtud del cual el juzgador está en el deber de interpretar la demanda, establecer la materia del litigio, con prescindencia de la forma.

(...)

12. La anterior reseña de la evolución jurisprudencial pone en evidencia que hay una pluralidad de posiciones sobre estos temas que finalmente se traducen en una situación de ambigüedad e inseguridad, razón por la cual se hace necesario que la Sección Tercera proceda a unificar la jurisprudencia aplicable a éste tipo de asuntos y por ello ha asumido el conocimiento del presente caso” (Negrilla fuera de texto).

Fue solo con la Sentencia de Unificación 19 de noviembre de 2012 que fueron decantadas ciertas posturas unificadas en torno al enriquecimiento sin justa causa, en los términos que a continuación se transcriben:

“ACTIO IN REM VERSO O ACCION DE ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA - Procedencia excepcional. Eventos reconocidos por la jurisprudencia y su aplicación restrictiva

La Sala admite hipótesis en las que resultaría procedente la actio de in rem verso sin que medie contrato alguno pero, se insiste, estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó. Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio de in rem verso a juicio de la Sala, serían entre otros los siguientes.

ACTIO IN REM VERSO O ACCION DE ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA - Diferenciación entre enriquecimiento sin justa causa y actio in rem verso

Si se tiene en cuenta que el enriquecimiento sin causa constituye básicamente una pretensión y que la autonomía de la actio de in rem verso se relaciona con la causa del enriquecimiento y no con la vía procesal adecuada para enrutarla, fácilmente se concluye que en materia de lo contencioso administrativo a la pretensión de enriquecimiento sin causa le corresponde la vía de la acción de reparación directa.

ACTIO IN REM VERSO O ACCION DE ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA -
Acción autónoma

La autonomía de la actio de in rem verso se centra en que el **enriquecimiento se produce sin una causa que lo justifique y que como quiera que no hay causa justificante se carece de la correspondiente acción que daría la justa causa si esta existiere**. Emerge por consiguiente que **la actio de in rem verso, más que una propia y verdadera acción, es una pretensión restitutoria de un enriquecimiento incausado**, enriquecimiento éste que a no dudarlo constituye un daño para el empobrecido y que por lo tanto es equitativo que aunque no exista causa al amparo de la cual pueda exigirse la restitución esta se conceda en aplicación de la regla que prohíbe enriquecerse a expensas de otro. (...) lo que en otras palabras significa que su autonomía es más de carácter sustancial que procedimental. Así el asunto resulta claro que mediante **la llamada acción de reparación directa que consagra el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo puede pretenderse el reconocimiento del enriquecimiento sin causa y la consiguiente restitución en todos aquellos casos en que resultaría procedente, puesto que esta acción está prevista precisamente para poder demandar directamente la reparación del daño cuando provenga, entre otros eventos, de un hecho de la administración**. (...) Pero, se reitera, lo único que podrá pedir mediante esa acción es el monto del enriquecimiento y nada más y esta circunstancia en manera alguna desfigura o enerva la acción de reparación directa puesto que lo sustantivo prevalece sobre lo adjetivo o procedimental” (Negrilla fuera de texto).

4.7.4. La existencia del contrato configura una causa que habilita la acción contractual

Ahora bien, la parte demandante cuestiona que, en este caso, la Sección Tercera, Subsección B, no tuvo en cuenta la inexistencia de un contrato en contexto del cual formular una acción contractual, puesto que así lo acreditaban los medios de prueba que le fueron puestos de presente y las intervenciones de las partes en el proceso.

Sobre el particular, vale la pena señalar que, vencido el término probatorio, no fue allegado a este proceso la totalidad del expediente radicado No. 2005 – 02612, sino solo copia de las sentencias de mérito de primera y segunda instancia. Sin embargo, con fundamento en las mismas, se deduce que:

- i. El contrato de consultoría en virtud del cual la señora Luisa Lafaurie prestó los servicios que presentó como constitutivos del enriquecimiento del Distrito Capital, fue celebrado únicamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y no es posible establecer obligaciones sobre el Distrito Capital en relación con el mismo.
- ii. El Distrito Capital recibió los servicios prestados en desarrollo del contrato de consultoría, fungía como interventor del contrato y emitía las aprobaciones para los pagos.

- iii. Según lo señalado por las partes, los recursos para el pago de la contraprestación de la consultoría, provenían de un Convenio entre el Distrito Capital y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- iv. Con posterioridad a la ejecución y presentado el cobro final por la señora Luisa Fernanda Lafaurie, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo señaló que el contrato era falso y así lo hizo saber el Distrito Capital a la consultora.

Al margen de la discusión sobre la existencia del contrato de consultoría, que para la demandante es trascendental, la Sala destaca que el Distrito Capital no era la parte contratante, sino que recibía la prestación con sustento en un Convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, verdadero contratante y, en este orden, *a priori*, podría concluirse que la acción procedente era la de reparación directa por la inexistencia de un contrato.

No obstante, se trata de establecer si la sentencia de 21 de abril de 2010 incurrió en error judicial, lo cual no implica revisar la decisión en calidad de tercera instancia, sino establecer si incurrió en error de hecho o de derecho y reparar en la corrección y suficiencia de su carga argumentativa.

Teniendo en cuenta las discusiones en la doctrina y la jurisprudencia alrededor del enriquecimiento sin justa causa para el momento en que se dictó la sentencia de 21 de abril de 2010, así como las ambigüedades en materia de entender el enriquecimiento sin justa causa como una acción y no propiamente como una pretensión, la Sala concluye que dicha decisión contó con una justificación razonable y atendible, en tanto que interpretó que la señora Luisa Lafaurie podía acudir a una acción contractual en contra del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para obtener la compensación por los servicios prestados, en la que se ventilara el tema de la existencia y validez del contrato de consultoría.

Ahora bien, tal decisión no obedeció a la ausencia de valoración de las afirmaciones del Distrito Capital en torno a la inexistencia de un contrato con la señora Luisa Lafaurie, ni a las alegaciones respecto de las irregularidades del contrato, sino a conclusiones distintas frente a estas situaciones; en tal sentido, la Sección Tercera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca señaló:

*“Ninguna de las partes en este conflicto en el contrato ha desconocido la existencia y validez del mismo; y **aún cuando el PNUD hubiera informado a la Secretaría de Hacienda Distrital que el contrato de consultoría era apócrifo, por haber sido firmado por la persona que no estaba autorizada, lo cierto es que el contrato se celebró, perfeccionó y ejecutó, y su invalidez no ha sido declarada por ninguna autoridad judicial, razón por la cual debe presumirse su validez.** En consecuencia, concluye la Sala que la acción procedente era la de controversias contractuales interpuesta por la demandante contra el PNUD y no contra la Secretaría de Hacienda, pues ella no era parte en el contrato”.*

La conclusión en cuanto a que ninguna de las partes desconoció la existencia y validez del contrato de consultoría, no se traduce en una indebida valoración probatoria. Según lo que se acreditó en este proceso, en las distintas intervenciones resumidas en las sentencias de primera y segunda instancia, el Distrito Capital opuso la existencia de este negocio en su defensa y la demandante manifestó que desconocía las irregularidades del contrato hasta antes de que ejecutara todas las prestaciones.

En todo caso, la pretensión de la señora Lafaurie estaba centrada en la configuración de un enriquecimiento sin justa causa, de modo que en virtud del principio de congruencia, la controversia no estaba orientada a adelantar un debate probatorio sobre la existencia o validez del contrato de consultoría.

Tampoco, es atribuible un error judicial por defecto fáctico al no valorarse las pruebas relativas a la configuración de un enriquecimiento sin justa causa; por el contrario, tal y como se ha señalado, aunque en la decisión de 21 de abril de 2010, en apariencia solo se dijo que la acción de reparación directa no era procedente por no cumplirse los presupuestos de dicha figura, la realidad es que fue estudiada propiamente la pretensión, para luego ser descartada, al encontrar una causa jurídica para los servicios recibidos por el Distrito Capital, esto es, el contrato de consultoría celebrado entre Luisa Lafaurie y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del que resultó beneficiario el Distrito en desarrollo del Convenio de Cooperación.

Más allá de la conclusión de que prosperaba la excepción de improcedencia de la acción, en la sentencia se realizó un examen de los presupuestos del enriquecimiento sin justa causa y concluyó que existía una causa jurídica, además de la posibilidad de otra acción para obtener la retribución de los servicios que prestó al Distrito Capital.

La definición clara en torno a tener el enriquecimiento sin justa causa como una verdadera pretensión a dilucidar a través de la acción de reparación directa, justifica el entendimiento de la Sección Tercera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de que estaba configurada la excepción de improcedencia de la acción. Incluso, con posterioridad a la sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, el Consejo de Estado continuó enfatizando en la importancia del requisito de subsidiariedad para la procedencia de la *actio in rem verso* en los siguientes términos:

“En relación con el carácter subsidiario de la actio in rem verso, la Sección Tercera ha sido enfática en precisar que la procedibilidad de aquélla está condicionada a que el interesado no cuente con otra vía de defensa judicial, de tal forma que sólo el enriquecimiento carente de causa, y correlativo al empobrecimiento del demandante, da lugar al ejercicio de la referida acción. En ese orden, no le es dable el interesado utilizar la acción de enriquecimiento sin causa cuando ha dejado transcurrir la oportunidad para ejercer otras vías de demanda, o para evadir los requisitos que deben reunirse para el ejercicio de otros tipos de acciones^{15, 16}”

Asimismo, no hay lugar a tener probado un defecto sustantivo, por no aplicar las disposiciones normativas que exigen que el contrato debe constar por escrito y estar suscrito por el funcionario competente, ni un desconocimiento del precedente jurisprudencial conforme al cual en ausencia de contrato procede la acción de reparación directa, puesto que no se aportaron las pruebas aducidas al proceso de reparación directa a partir de la cuales definirlo, y según el análisis plasmado en la sentencia de 21

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 26 de mayo de 2010, C.P. Gladys Agudelo Ordóñez, radicación n.º 25000-23-26-000-2003-00616-01(29402), actor: Sociedad Subatours Ltda., demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Armada Nacional. En dicha providencia se dijo al respecto: “Con base en los planteamientos consignados líneas atrás se afirma que la *actio de in rem verso*, es subsidiaria, es decir, procede sólo cuando el empobrecido no tenga ninguna otra acción para restablecer el patrimonio, de manera que tampoco es procedente cuando el demandante por su negligencia ha dejado precluir la oportunidad para instaurar la acción procedente y pretende luego, para suplir su negligencia, acudir a través de la *actio de in rem verso* para reclamar la satisfacción de un derecho que podía ser satisfecho a través de una acción específica determinada por el orden jurídico”.

¹⁶ Consejo de Estado, Sentencia de 3 de mayo de 2013, Rad. 1999-02511-01(26847). C.P. Danilo Rojas Betancourth.

de abril de 2010, las definiciones eran propias de una controversia contractual entre quienes pactaron la prestación de los servicios, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la señora Luisa Lafaurie.

Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 los contratos estatales generalmente son solemnes puesto que su perfeccionamiento exige que sean elevados a escrito. Sin embargo, no están demostradas las razones para considerar que el contrato de consultoría celebrado entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la señora Luisa Lafaurie era de naturaleza estatal.

Con todo, aun de haberse considerado expresamente que la acción procedente era la de reparación directa, tampoco está probado que la decisión hubiese sido favorable para la demandante, teniendo en cuenta que la Sección Tercera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca adujo la existencia de una causa jurídica, argumento válido, razonado y suficiente para descartar la configuración del enriquecimiento sin justa causa.

De igual modo, a partir de lo probado en este proceso, no podría afirmarse que el Distrito Capital se benefició de los servicios y que el empobrecimiento correlativo de la señora Luisa Lafaurie le es atribuible, porque recibió los servicios en virtud de un Convenio de Cooperación entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y era este último el encargado de los pagos. Al no poder reparar en las obligaciones de dicho Convenio y del Contrato de Consultoría, la Sala consideró que fue el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo el que incumplió con las obligaciones de este convenio a costa de servicios de la demandante que no remuneró.

Vale la pena reiterar que no se aportó copia de todo el expediente, y de las pruebas allegadas tampoco podría concluirse en una valoración distinta, en el sentido de encontrar probado el enriquecimiento sin justa causa.

La parte demandante también señala que en la Sentencia de 21 de abril de 2010, el Tribunal Administrativo no reparó en la inmunidad con la cuentan estos organismos internacionales, y que no era aplicable la cláusula conforme a la cual debían ventilarse las controversias de acuerdo con lo dispuesto en la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, pues debía tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 y que el contrato fue financiado con fondos del Distrito Capital:

“ARTÍCULO 13. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.

Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia.

Los contratos que se celebren en Colombia y deban ejecutarse o cumplirse en el extranjero, podrán someterse a la ley extranjera

<Inciso derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en

todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.”.

En cuanto a la inaplicación de los reglamentos de las Naciones Unidas, la Sala reitera que no procede la aplicación del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, en tanto que no está probado que el contrato de consultoría celebrado entre el PNUD y la señora Luisa Lafaurie era de naturaleza estatal, por lo anterior, no hay lugar a examinar si por su falta o indebida aplicación se configuró un error judicial.

Finalmente, cabe resaltar que las Organizaciones Internacionales no son autoridades públicas, tal y como lo explicó la Corte Constitucional en la Sentencia T – 883 de 2005, pronunciamiento en el que, de otra parte, resaltó que el Programa de las Naciones Unidas gozaba de cierta inmunidad de jurisdicción:

“En conclusión, el PNUD goza de inmunidad reconocida por el Estado colombiano mediante la incorporación en nuestro ordenamiento de la “Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas”, así como por las disposiciones establecidas en el Convenio de cooperación celebrado entre el Gobierno colombiano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, todo lo cual pretende dotar a éste organismo internacional de las condiciones necesarias que le permitan desarrollar su función institucional en nuestro país, bajo supuestos de neutralidad e independencia.

De manera general, las prerrogativas reconocidas por el Estado Colombiano mediante la adopción de la “Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas”, se relacionan fundamentalmente con: (i) los bienes y haberes de la ONU ubicados en cualquier parte y en poder de cualquier persona, gozan de inmunidad contra todo procedimiento judicial y, de manera general, respecto de cualquier interferencia de carácter ejecutivo, administrativo, judicial o legislativo, salvo renuncia expresa; (ii) la inviolabilidad de sus locales, archivos y documentos; (iii) la inmunidad de los representantes de los miembros mientras desempeñan sus funciones oficiales o se hallen en tránsito al lugar de reunión para la celebración de una conferencia convocada por las Naciones Unidas y a su regreso de la misma; (iv) la inmunidad de los funcionarios de la Organización que el Secretario General y la Asamblea General determinen, contra toda detención o arresto personal, respecto a todos sus actos y expresiones en tanto se encuentren desempeñando funciones, así como contra todo procedimiento judicial; y (v) las prerrogativas establecidas en favor de los peritos que forman parte de las misiones de las Naciones Unidas y que están dirigidas a permitir el ejercicio independiente de sus funciones. Finalmente, cabe señalar, que la Organización de las Naciones Unidas como persona jurídica de derecho internacional, también goza de inmunidad de jurisdicción”

Sin embargo, la Corte Constitucional agregó que la inmunidad de la que estaban dotados los organismos internacionales no impedía obtener justicia por sus actuaciones irregulares, sobre el particular señaló:

*“En este contexto, puede suceder que, en determinado supuesto, la actuación u omisión de sujetos dotados de inmunidad de jurisdicción, comporte la afectación de los derechos de una persona residente en Colombia y que por razón del reconocimiento por el Estado colombiano de esa prerrogativa, la persona afectada no tenga la posibilidad de acudir ante los jueces nacionales para reclamar la protección de sus derechos. En ese caso, y con el fin de evitar la vulneración de los derechos de las personas, **es posible que el texto mismo del tratado o convenio respectivo, establezca el mecanismo a través del cual se pueden solucionar las controversias en las que se vean involucrados sujetos que gozan de inmunidades reconocidas por los Estados, con lo que se garantiza, además, la protección efectiva de los derechos de los individuos.***

Ahora bien, en ausencia de disposición en tal sentido, no puede afirmarse que el reconocimiento de esas prerrogativas impida el acceso a la administración de justicia o comporte el desconocimiento de los derechos de las personas, ya que, en los casos en los que la protección del derecho exija la realización de determinada conducta por el sujeto que goza de inmunidad, podría el afectado solicitar al Estado colombiano que supla la actuación del funcionario u organización respectiva, en el evento en que ello fuere posible, toda vez que por esa vía se garantizarían los derechos de la persona, respetando la inmunidad que fue reconocida por el Estado”¹⁷.

Lo expuesto, dota de respaldo la posición plasmada en la Sentencia del 21 de abril de 2010, frente a que debía respetarse lo pactado en el contrato de consultoría en materia de solución de las controversias contractuales, para lo cual incluyó la siguiente cita del referido negocio:

"La solución de las controversias que de la ejecución de este Contrato pudieran surgir se someterá a lo dispuesto en la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) vigentes a la fecha de este contrato" (folio 147 anverso C.2).

En suma, la Sentencia proferida el 21 de abril de 2010 en sede de segunda instancia, por la Sección Tercera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, aunque debatible, no contiene razonamientos ni conclusiones desatinadas, absurdas o incongruentes, con entidad para admitir que configura error judicial, porque cuenta con una argumentación razonable, coherente y, en todo caso, aceptable en el marco de la divergencia de criterios jurídicos y ambigüedades en la jurisprudencia alrededor de la aplicación de la figura de enriquecimiento sin justa causa en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, según ha quedado expuesto. Las consideraciones que la sustentaron no solo tendieron a desvirtuar que la acción precedente era la de reparación directa, sino a poner de presente que la existencia de una causa jurídica representada en un contrato de consultoría celebrado entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la señora Luisa Lafaurie, impedía la prosperidad de la pretensión de enriquecimiento sin justa causa, y a tal conclusión arribó a partir de una valoración de las pruebas y las disposiciones normativas distinta a la que sostiene la parte demandante y la que había sido expuesta en primera instancia, pero no por ello constitutiva de un error judicial.

Por consiguiente, de acuerdo con las pruebas aportadas y los argumentos expuestos, la Sala concluye que no hay lugar a declarar extracontractualmente responsable a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por error jurisdiccional.

V. COSTAS

No habrá lugar a condenar en costas, por cuanto de conformidad con el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, en concordancia con el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, no se observa que las partes hayan actuado con temeridad o mala fe en las actuaciones procesales.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN “C”**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T – 883 de 2005.

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Por Secretaría, expídanse las copias de que trata el artículo 114 del Código General del Proceso.

CUARTO: En caso de no ser apelada la presente providencia, **ARCHIVAR** el expediente, previas anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
(Aprobado en sesión de la fecha. Sala No. 110)



FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado



JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado



MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO
Magistrada

JB