



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE TUNJA

Tunja, dos (02) de diciembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: **REPARACIÓN DIRECTA**
DEMANDANTE: **ADRIANO ALVARADO SUAREZ**
DEMANDADO: **MUNICIPIO DE CHÍQUIZA**
RADICADO: **15001-33-33-008-2017-00126 00**

Agotado el trámite procesal del medio de control de reparación directa, sin advertirse causal de nulidad en la actuación, procede el **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA** a dictar sentencia, atendiendo lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, para resolver la demanda que ha dado origen al presente proceso.

I. ANTECEDENTES

El señor **ADRIANO ALVARADO SUARÉZ**, por medio de apoderado, instauró **DEMANDA DE REPARACIÓN DIRECTA**, de conformidad con el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, contra el **MUNICIPIO DE CHÍQUIZA** con el fin de obtener, en sentencia definitiva, resolución favorable a las siguientes;

1. PRETENSIONES (f.f 109-110).

De acuerdo con la demanda las pretensiones son las que a continuación se resumen:

El apoderado de la parte demandante solicitó que se declarara la responsabilidad extracontractual de la Alcaldía Municipal de Chíquiza, por la comisión de los daños causados en contra del señor Adriano Alvarado Suárez.

Al igual que, se declarará la configuración de daños patrimoniales como es el lucro cesante y daño emergente ocasionados al demandante.

Que se ordene el pago de la suma de \$93.000.000 por concepto de los seis meses adeudados por parte del municipio de Chíquiza a título de lucro cesante; además de la indemnización por el monto de \$32.602.000 como daño emergente.

2. HECHOS (ff. 105-109)

Este Despacho los resume de la siguiente manera:

Cuenta el demandante que suscribió un Contrato de Prestación de Servicios con el Municipio de Chíquiza, cuyo objeto era brindar el servicio de transporte escolar desde las veredas "Vergara, Carrizal, Turmal, Llano grande, Chíquiza, Monte, Laguneta y veredas aledañas" (f.109) hacia la institución educativa "Colegio Técnico San Pedro de Iguaque" y desde dicho centro hacia las respectivas veredas ya mencionadas en el periodo del 2012 hasta el 2015.

En el año 2012, el demandante suscribió siete contratos de prestación de servicios, siendo el primero, con fecha del 28 de febrero y denominación OPS-002-2012, el segundo con fecha de 10 de abril y denominación OPS-013-2012, el tercero lo suscribió el 26 de junio con denominación OPS-024-2012, el cuarto con fecha de 28 de agosto y denominación OPS-029-2012, el quinto con fecha 23 de octubre y denominación OPS-032-2012, el sexto con fecha del 19 de noviembre y denominación OPS-034-2012 y finalmente el 30 de noviembre suscribió el séptimo contrato con denominación OPS-036-2012.

MEDIO DE CONTROL:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
2

REPARACIÓN DIRECTA
ADRIANO ALVARADO SÚAREZ
MUNICIPIO DE CHÍQUIZA
15001-33-33-008-2017-00126 00

Pero que, en ese mismo año de manera verbal con el alcalde de la época, el demandante siguió prestando el servicio de transporte en la ruta mencionada anteriormente en los periodos del 24 de marzo al 09 de abril, del 11 de mayo al 18 de junio, del 06 de septiembre al 22 de octubre y del 08 de noviembre al 18 de noviembre; dando un total de 103 días, pero sin haber recibido ninguna contraprestación.

Para el año 2013 el demandante suscribió al igual que el año anterior y con el mismo objeto contractual, siete contratos de prestación de servicios con denominaciones OPS-002,004,005,010,016,020,022 -2013 en las fechas de 25 de enero, 08 de marzo, 17 de abril, 16 de mayo, 18 de julio, 26 de septiembre, 01 de noviembre respectivamente. Pero en los plazos de 15 de febrero al 09 de mayo, del 01 de julio al 17 de julio, del 18 de agosto al 30 de octubre y del 19 de noviembre al 06 de diciembre consintió contrato de manera verbal con el alcalde de ese tiempo no obteniendo ninguna contraprestación por el servicio brindado.

En el año 2014 la parte actora en las fechas de 04 de febrero, 27 de febrero, 08 de abril, 26 de abril, 29 de mayo, 17 de julio, 11 de septiembre y 21 de noviembre celebró contrato de prestación de servicios con el municipio de Chíquiza desarrollando el objeto contractual ya referido y con la misma ruta ya señalada. Pero en las fases del 25 de marzo al 25 de abril, del 21 de mayo al 28 de mayo, 06 de agosto al 10 de septiembre, 02 de octubre al 20 de noviembre continuó prestando el servicio, pero sin mediar contrato escrito sino verbal con el alcalde y sin recibir contraprestación.

A renglón seguido señaló que para el año 2015 firmó los contratos de prestación de servicios con denominaciones OPS-001,005 Y 0014 en las fechas del 28 de enero, 25 de marzo y 12 de noviembre, con las mismas características contractuales a los anteriores mencionados. Pero añadió que también había suscrito un contrato de menor cuantía con radicado 001-2015 de fecha 26 de mayo y otro con identificación SI N° 01, con fecha del 24 de agosto del 2015 y al igual que en los anteriores contratos, en los periodos del 14 de marzo al 24 de marzo, del 25 de abril al 25 de marzo (sic) y del 25 de septiembre al 11 de noviembre dada la celebración verbal con el alcalde de ese entonces, siguió prestando el servicio de transporte sin remuneración alguna.

Aclara el apoderado, que el demandante dada la celebración verbal contractual con el señor Carlos Eduardo Borrás Buitrago, en su calidad de alcalde, brindó sus servicios de transporte en las veredas de Chíquiza, Monte, Laguneta y veredas aledañas durante 463 días correspondientes a los periodos de las vigencias del 2012 al 2015, siendo un aproximado de 15 meses.

Para el cumplimiento de las labores para las cuales había sido contratado el demandante, utilizó los vehículos automotores (buses) identificados con placas "UQX 715, SKE 761, UQX 385 Y SXI 536. Prestando así, el servicio de manera ininterrumpida durante los años del 2012 al 2015.

Tras lo acordado de manera verbal con el alcalde de la época de la celebración de los contratos, este último había prometido cancelar al demandante el monto de \$15.500.000 por lo adeudado en los meses referenciados pagando dicha suma en el mes de diciembre del año 2015. Pero manifiesta la parte actora, que a pesar de haber suscrito de manera verbal la prestación del servicio de transporte en la ruta mencionada anteriormente, hasta la fecha no se ha cumplido con dicha obligación y se adeuda el monto a cancelar por el periodo de seis meses.

Como fundamentos de derecho, se cita el artículo 140 de la ley 1437 del año 2011.

Además, hace un pronunciamiento frente al **daño antijurídico** ocasionado por el Estado citando la sentencia con número de radicado 05001233100020020348701 del Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, allí contempla que el Consejo de Estado ha dispuesto el daño antijurídico producido por un agente estatal y tiene como finalidad la determinación del actuar o la omisión de este con respecto al deber normativo.

MEDIO DE CONTROL:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
3

REPARACIÓN DIRECTA
ADRIANO ALVARADO SÚAREZ
MUNICIPIO DE CHÍQUIZA
15001-33-33-008-2017-00126 00

Frente a la naturaleza, ha señalado que *“ha de corresponder al juez determinar si el daño va más allá de lo que, normalmente y sin compensación alguna, debe soportar una persona por el hecho de vivir en una comunidad jurídicamente organizada y comportarse como un sujeto solidario”* (f.110) por ello, se debe determinar si la afección padecida por la persona no cuenta con la capacidad para resistirla y por tanto conllevaría a convertirse en antijurídica. Pero manifiesta la parte demandante que a pesar que la Constitución Política en el artículo 90 regula que el Estado responderá patrimonialmente por los daños imputados, no existe un concepto claro frente a lo referente del daño antijurídico, por tanto, menciona que la jurisprudencia ha desarrollado el concepto como *“una lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial que la víctima no está en la obligación de soportar y que no está justificado por la ley”*.

Aplicando lo anterior al caso en concreto, expresa que el municipio de Chíquiza olvidó la celebración de los contratos de prestación de servicios del año 2012 al 2015, configurando los daños patrimoniales al demandante, por lo tanto la entidad demandada deberá comparecer y responder por los perjuicios ocasionados hacía el demandante a partir del mes de diciembre del año 2015 dado que para esa fecha el alcalde se había comprometido a cancelar la deuda.

II. TRÁMITE PROCESAL

1. PRESENTACIÓN Y ADMISIÓN

La demanda fue presentada el 10 de noviembre de 2017 (f. 65) bajo el medio de control de controversias contractuales, pero fue rechazada a través de auto del 23 de noviembre de 2017 (ff. 67-68) dado que operó la caducidad de algunas de las pretensiones.

La parte demandante interpuso recurso de apelación frente al rechazo de la demanda el día 29 de noviembre del 2017 (ff 71 -77), por lo que mediante auto de fecha 15 de enero del 2018 (ff 81-82) el despacho concedió el recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo de Boyacá.

Conforme al auto del 16 de agosto del año 2018 (ff 89-95) el Tribunal Administrativo de Boyacá revocó el auto proferido con fecha del 23 de noviembre del 2017 expedido por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja señalando que el medio de control que se aplicaría al caso sería el de “Reparación Directa”, por lo anterior mediante auto de 11 de septiembre del 2018 se dispuso obedecer y cumplir lo dispuesto en el Tribunal Administrativo (ff 98-99).

Acorde con lo anterior, mediante auto del 01 de octubre de 2018, se requirió al apoderado de la parte demandante que adecuara toda la demanda bajo la óptica del medio de control de reparación directa (f. 102)

Allegada la adecuación del escrito de la demanda (ff 104-114), mediante auto del 25 de octubre del 2018 (ff 117-119) el despacho procedió a rechazar algunas pretensiones, dado que operaba la caducidad. Tras lo dispuesto por el Despacho, la parte actora interpuso recurso de apelación (ff 120-126) por lo que mediante auto del 06 de noviembre del 2018 (ff. 128-129) el Despacho procedió a concederlo.

El Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante auto del 13 de diciembre del año 2018 (ff 133-138) procedió a confirmar el auto proferido el 25 de octubre del 2018.

Mediante auto de 28 de febrero del 2019 (ff 144-145) el Despacho procedió a inadmitir la demanda, una vez subsanado el escrito de demanda (ff. 146-149), por auto de fecha 22 de marzo de 2019 el Despacho procedió a admitir en primera instancia, ordenándose la notificación personal al Municipio de Chíquiza como entidad demandada y al Agente del Ministerio Público delegado ante este Despacho Judicial (ff. 152-154).

Efectuado lo anterior y vencido el término de 25 días de que trata el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 (f. 159), empezó a correr el término de los 30 días de traslado que trata el artículo 172 del CPACA (f. 161); plazo que venció el 04 de julio de 2019. Dentro

MEDIO DE CONTROL:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
4

REPARACIÓN DIRECTA
ADRIANO ALVARADO SÚAREZ
MUNICIPIO DE CHÍQUIZA
15001-33-33-008-2017-00126 00

de esa oportunidad, la apoderada de la entidad demandada procedió a contestar la demanda, pero adicionalmente solicitó el llamamiento en garantía a la Previsora S.A Compañía de Seguros (ff 182-189), por lo que mediante auto con fecha 25 de julio del 2019 (ff 190-195) el despacho procedió a admitir dicho llamamiento ordenando notificar a la Previsora S.A Compañía de Seguros conforme a lo dispuesto en el artículo 199 del CPACA.

Teniendo en cuenta que tanto la parte demandada como el llamado en garantía propusieron excepciones, se corrió traslado de las mismas, tal como consta en el folio 243 del expediente, frente a lo cual el apoderado de la parte demandante se pronunció (ff. 245-247).

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. Municipio de Chíquiza (ff. 162-172):

Inicia su intervención refiriéndose a los hechos, aceptando la existencia de la suscripción de los Contratos de Prestación de Servicios en los años del 2012, 2013, 2014 y 2015 teniendo como objeto contractual la prestación del servicio de transporte escolar conforme a los documentos allegados con la demanda.

Por otra parte, niega la apoderada y manifiesta no constarle los acuerdos verbales que había realizado la parte actora con el entonces alcalde del municipio de Chíquiza, señalando como regla general de la contratación la solemnidad lo que implica que debe constar por escrito. En lo referente a los presuntos saldos adeudados por el municipio, refiere la parte demandada no aceptarlo dado que en primer lugar existe una contradicción en el tiempo, pues advierte que la parte demandante señaló que fueron 15 meses laborados por el presunto acuerdo y solo el demandante está realizando la reclamación por seis meses, lo que resulta una contradicción. Finalmente, manifiesta que todos los contratos suscritos entre el municipio y el demandante fueron cancelados en debida forma.

Como fundamentos de derecho, cita el artículo 164 de la ley 1437 del año 2011, pues habla de la oportunidad procesal para interponer una demanda, en especial las que versen sobre reparaciones directas contenidas en el literal "j" de dicho artículo.

Por lo tanto, manifiesta que lo correspondiente a los años 2012,2013,2014 y 2015 se encuentran caducados pues no sería procedente el derecho al "*cobro debido pues perdió la oportunidad para hacerlo*", por tanto hace referencia a la sentencia con radicado 25000-23-36-000-2013-01547-01 "*procedencia de la declaratoria de oficio para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico*" (f.164) .

De igual forma se hace referencia a la caducidad por la no interposición de la acción judicial dentro del término perentorio establecido "*no admite la renuncia ni suspensión salvo en el evento de la presentación de la solicitud de la conciliación extrajudicial en derecho y se interrumpe con la demanda*" (f.164); es por lo anterior que, la apoderada solicita la declaración de la caducidad del medio de control de la reparación directa.

Frente a la inexistencia de la procedencia de la reparación directa, inicia citando el artículo 140 del CPACA, norma que tiene como fundamento el artículo 90 de la C.N., para indicar que la persona que estuviese interesada en la reparación de un daño antijurídico producido por la acción u omisión de un agente del Estado podrá demandar directamente para resarcir dicho daño.

A renglón seguido brinda una noción más clara frente al fundamento de la responsabilidad señalando que el daño antijurídico y la imputación del mismo "*permite atribuir jurídicamente un daño a un sujeto determinado. En la responsabilidad del Estado, la imputación no se identifica con la causalidad material, pues la atribución de la responsabilidad puede darse también en razón de criterios normativos o jurídicos. Una*

MEDIO DE CONTROL:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
5

REPARACIÓN DIRECTA
ADRIANO ALVARADO SÚAREZ
MUNICIPIO DE CHÍQUIZA
15001-33-33-008-2017-00126 00

vez se define que se está frente a una obligación que incumbe al Estado, se determina el título en razón del cual se atribuye el daño causado por el agente a la entidad al cual pertenece, esto define el factor de la atribución (la falla del servicio, el riesgo creado, la igualdad de las personas frente a las cargas públicas)".

Es por esto que expresa, que el daño ocasionado por un agente estatal lo debe asumir y resarcir él mismo y más aún cuando el daño ha sido producto de un vínculo directo con el prestador del servicio *"las actuaciones de los funcionarios sólo comprometen el patrimonio de las entidades públicas cuando las mismas tienen algún nexo o vínculo con el servicio público"*.

De igual forma resalta la sentencia de la Sala Plena con número de radicado, 24392 de agosto 23 del 2012 *"la constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez definir frente a cada caso en concreto la construcción de una motivación que consulte las razones tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar"*.

Frente al **daño antijurídico** expresa que en sentencia C-333 del 1º de agosto del año 1996, se ha establecido que, dada la doctrina española, la que ha definido el daño antijurídico no como el producto de una actividad ilícita del Estado sino como un perjuicio provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportar; concepción que ha sido aceptada por la jurisprudencia del Consejo de Estado, por lo tanto, en múltiples oportunidades se ha dicho que es *"una lesión a un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial que la víctima no está en la obligación de soportar, por lo cual se ha desplazado la antijuricidad de la causa del daño del mismo"*. Por ello, el daño ocasionado a un bien jurídicamente tutelado impone el deber de indemnizar el consecuente detrimento con el objetivo de garantizar el principio de igualdad de las cargas públicas infiriendo que no se produciría dicho daño por parte de la alcaldía de Chíquiza dado que no existe de por medio un contrato para efectuar el pago por concepto de transporte.

Con respecto a la **imputación de la responsabilidad**, señala que para que operara el fenómeno de enriquecimiento sin justa causa se debe demostrar que una parte haya obtenido una ventaja patrimonial y la otra un "empobrecimiento correlativo" produciéndose un desequilibrio de ambos patrimonios.

Con respecto a la ley 80 de 1993, cita el artículo 39 y siguientes frente a las formalidades a tener en cuenta al momento de suscribir un contrato estatal, como el de constar por escrito y en caso de que operara lo referente al artículo 42 de la misma ley, se debería dejar una constancia por parte de la entidad estatal, de manera escrita sobre el acuerdo y la remuneración.

De acuerdo a la improcedencia de la indemnización manifiesta la parte demandada que, se está haciendo el cobro de los "supuestos" servicios brindados de transporte escolar desde el 25 de septiembre hasta el 11 de noviembre del año 2015, lo que resulta improcedente dado que no se trata de una afección por acción u omisión del municipio y más aún cuando no obraba como se señaló en el párrafo precedente, documento por escrito de dicho contrato a sabiendas que el demandante conocía del procedimiento contractual para el perfeccionamiento de ese acuerdo, además, de no haber allegado junto con el escrito de demanda prueba expedita que justificara dicho monto.

En cuanto a la *"inexistencia de la claridad respecto al cobro del valor"* menciona que *"teniendo en cuenta que se trata del cobro del 25 de septiembre al 11 de noviembre de 2015 según calendario escolar que según el mismo correspondería a no más de 20 días calendario escolar y si en la Convocatoria Pública M.C. 001-2015 se fijó como valor total por 60 días calendario escolar son CUARENTA Y OCHO MILLONES DE PESOS (48.000.000), dichos 20 días corresponderían a máximo dieciséis millones de pesos (16.000.000) no como lo señala la demandante, es por ello que no se acepta el valor cobrado por el anteriormente descrito además que NO ESTÁ PROBRADO EL CUMPLIMIENTO DEL SERVICIO DE TRANSPORTE EL TIEMPO SEÑALADO y para el municipio de Chíquiza no existe responsabilidad contractual debido a que no existe obligación, clara por escrito y mucho menos exigible"* (SIC)

En relación con la inexistencia del Contrato Estatal, refiere que el comité de conciliación no aceptó la solicitud del demandante dado que no tendrían fundamento jurídico ni probatorio basándose de un "pacto verbal" inexistente legalmente de conformidad con la ley 80 de 1993, artículo 39, y jurisprudencia del Consejo de Estado a la cual hace referencia en los folios 170 y 171 del ED.

En cuanto a las excepciones, invocó en primer lugar falta de legitimación por pasiva exponiendo que el municipio de Chíquiza en ningún momento suscribió contrato alguno con el demandante por concepto del dinero cobrado en este proceso, por lo tanto, no existe la calidad de demandado dado que no se evidencia la existencia de prueba alguna que determine el servicio prestado, ni documento alguno. A reglón seguido cita fragmento de jurisprudencia que hace mención al concepto de esta excepción.

La segunda excepción formulada fue el cobro de lo no debido, dado que en los documentos allegados con la demanda se había demostrado la cancelación de las actividades realizadas por el demandante con ocasión a los contratos suscritos con el municipio y por cuanto el cumplimiento de las obligaciones contractuales habían sido satisfechas.

Por último, frente a las pretensiones se opuso a todas y cada una de ellas, solicitando que el despacho las niegue y declare probadas las excepciones planteadas, sumado a que se condene en costas, en lo referente a los gastos procesales y las agencias en derecho de este proceso.

2.2. La Previsora S.A Compañía de Seguros (ff. 198-219)

Inició su intervención solicitando denegar la totalidad de las pretensiones alegadas en el escrito de la demanda además del llamamiento en garantía, dado que para el apoderado carecen de fundamento jurídico y fáctico, por tanto, debían ser rechazadas en la sentencia por la no existencia de contrato escrito entre el demandante y el Municipio de Chíquiza.

Frente a los hechos de la demanda el apoderado manifestó no constarle ninguno de los planteados en la misma.

Con base en los hechos del llamamiento en garantía manifiesta aceptar que existe una duda sobre la presunta responsabilidad del Municipio de Chíquiza o del alcalde por la supuesta omisión de una cancelación de presuntos acuerdos verbales cuyo objeto habrían sido la prestación del servicio de transporte escolar, al igual manifiesta aceptar que el municipio de Chíquiza suscribió una póliza denominada "Seguro de Manejo Póliza Global del Sector Oficial" estando vigente para la fecha de la ocurrencia de los hechos. Respecto a los demás hechos formulados, manifiesta que son afirmaciones las cuales permitían abstenerse de emitir algún pronunciamiento.

A reglón seguido propone las excepciones de "improcedencia del Medio de Control de Reparación Directa" dado que, conforme a lo reglado por el artículo 90 de la Constitución Política, la ley 1437 del 2011 y jurisprudencia del Consejo de Estado expresamente del año 2012 *"lo que ahora se está sosteniendo es que la actio de in rem verso no puede ser utilizada para reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado en favor de la administración sin contrato alguno o al margen de este, eludiendo así el mandato imperativo de la ley que prevé que el contrato estatal es solemne porque debe celebrarse por escrito y por supuesto agotado previamente los procedimientos señalados por el legislador"* (f. 206) resultaría improcedente atribuirle al municipio de Chíquiza un daño antijurídico porque no existiría causa tangible alguna que esté soportado de manera probatoria, además, de la ausencia de un vínculo contractual.

Adicionalmente se propone la excepción de "inexistencia de contrato estatal" la que sustenta en la ley 80 de 1993 que establece las solemnidades que deben contener los contratos suscritos con entidades estatales para el perfeccionamiento de los mismos; señalando que la parte demandante confesó que entre el 25 de septiembre al 11 de

MEDIO DE CONTROL:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
7

REPARACIÓN DIRECTA
ADRIANO ALVARADO SÚAREZ
MUNICIPIO DE CHÍQUIZA
15001-33-33-008-2017-00126 00

noviembre del 2015 no existió contrato alguno, y al no existir fuente de obligación, no serían procedentes las pretensiones de la demanda.

En relación con la excepción de "ausencia de responsabilidad por falta de acreditación del daño" explicó los elementos regulados por el ordenamiento jurídico colombiano para declararse la responsabilidad contractual, esto es haber sufrido un daño, como consecuencia del comportamiento u omisión del demandado y una relación de causalidad entre los elementos anteriores. Frente al primer elemento (**daño**) manifestó que hay una ausencia en la configuración de este por lo tanto sería ilógico continuar un proceso por responsabilidad dado que el Municipio de Chíquiza no tenía ningún deber de pagar la suma reclamada por el demandante porque "*nadie está obligado a lo imposible*", lo que traería como consecuencia exonerar al Municipio de Chíquiza y por tanto a la Previsora S.A Compañía de Seguros.

Al "cobro de lo no debido" señaló los requisitos para la configuración de un enriquecimiento sin justa causa como son un enriquecimiento de un patrimonio, un correlativo empobrecimiento de otro, relación de causalidad entre el empobrecimiento y el enriquecimiento y la ausencia de causa que justificara el enriquecimiento y el correlativo empobrecimiento. Aplicado lo anterior al caso en concreto para el apoderado, no se configura ninguno de los requisitos descritos anteriormente pues no se había logrado acreditar que para el periodo mencionado objeto de la litis se hubiese firmado un contrato de prestación de servicio de transporte escolar, tampoco se habría acreditado la cuantía de los presuntos daños, por lo tanto, dicho fundamento carecería de elementos fácticos. Solicitando a renglón seguido que se declarara probada dicha excepción y se exonerará a dicha entidad de cualquier responsabilidad.

Frente a "la ausencia absoluta de demostración de los elementos estructurales de la responsabilidad contractual" manifiesta el apoderado que para que operara la responsabilidad contractual debería existir una obligación, el incumplimiento de la misma la que además sea imputable a un presunto deudor o culpa, señalando que ninguno de los anteriores había sido desarrollado por el municipio de Chíquiza en el periodo ya referido.

Conforme a las excepciones de méritos, el llamado en garantía invoco la ausencia de acreditación del siniestro y su cuantía lo que desconoce el artículo 1077 del código de comercio, pues en ningún momento a la aseguradora le habían demostrado la configuración de dicho siniestro para el cumplimiento de la póliza, sin que existiese prueba siquiera sumaria; también alegó la ausencia de cobertura en cuanto al cubrimiento de la póliza la que cubría a los servidores públicos y las situaciones que se llegasen a considerar como conductas punibles o los que deriven de fallos de responsabilidad fiscal mas no, como en el presente caso, de responsabilidad contractual. De igual manera mencionó "la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, artículo 1081 del Código Comercio" señalando que, para iniciar la respectiva acción judicial, la ley le había otorgado al demandante el plazo de dos años para haber accionado a la aseguradora. Finalmente adujo "límite del valor asegurado" pues el límite suscrito de cubrimiento es de hasta por veinte millones de pesos, lo que se solicita tener en cuenta al momento de proferir la sentencia.

3. AUDIENCIA INICIAL (ff 286-289)

Mediante auto de fecha 10 de octubre de 2019, el Despacho fijó el día 5 de noviembre de este mismo año como fecha para llevar a cabo la **Audiencia Inicial** que trata el artículo 180 del CPACA (f. 248).

Llegada la fecha y hora señalada, se adelantó la precitada audiencia, dejando constancia de su realización en acta de ese día (ff. 250 a 252) y el CD anexo (f. 257).

Al final de la audiencia se fijó el día y hora de la audiencia de pruebas del que trata el artículo 181 del CPACA, para el 28 de enero del año 2020 a las 2:00pm.

4. AUDIENCIA DE PRUEBAS

MEDIO DE CONTROL:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
8

REPARACIÓN DIRECTA
ADRIANO ALVARADO SUÁREZ
MUNICIPIO DE CHÍQUIZA
15001-33-33-008-2017-00126 00

Llegada la fecha y hora se llevó a cabo la audiencia de pruebas, tal como consta en los folios 293 a 295 y CD 296, en la que se incorporó pruebas documentales y se practicaron los testimonios de los señores SANTOS QUINTERO RIVERA Y LUIS ALEJANDRO REYES además se aceptó el desistimiento del testimonio de EMILCE LÓPEZ CUERVO, solicitado por la parte demandante.

Al final de la audiencia se suspendió por cuanto existía prueba pendiente por recaudar, fijándose como nueva fecha para continuar la audiencia de pruebas para el día 20 de febrero de los corrientes.

Siendo el día y hora señalados, se dio continuación a la audiencia de pruebas tal y como lo dispone el acta con fecha del 20 de febrero del 2020 (ff. 302-303) se incorporó pruebas documentales y el testimonio de la señora OLGA ROJAS ACOSTA. Al final de la audiencia se suspendió por cuanto existía prueba pendiente por recaudar y se programó la continuación de la audiencia de pruebas para el 30 de marzo del 2020 a las 02:00 pm.

Como quiera que el Consejo Superior de la Judicatura ordenó la suspensión de términos judiciales por causa de la emergencia sanitaria producida por la pandemia del COVID-19 (f. 309), la misma no se pudo llevar a cabo, por lo que se hizo necesario fijar nueva fecha para su realización mediante auto del 15 de julio de 2020 para el 31 de agosto de 2020 (f. 311); llegada la fecha se aceptó el desistimiento de los testimonios de los señores CARLOS EDUARDO BORRAS BUITRAGO Y GUILLERMO EDUARDO SUAREZ FONSECA, además se declaró evacuada la etapa probatoria, constancia de tal circunstancia quedó registrada en acta que obra en los folios 330-331 del ED.

Una vez finalizada la diligencia, se resolvió correr traslado para alegar de conclusión en los términos del inciso final del artículo 181 del CPACA, advirtiendo que dentro de los 20 días siguientes al vencimiento del traslado se proferiría la sentencia (ff. 330-331).

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

5.1. Parte actora (ff. 342-344)

Manifiesta el apoderado que el señor Adriano Alvarado Suarez le dio el poder para impetrar la demanda por "Reparación Directa" en contra de la Alcaldía de Chíquiza, por los emolumentos dejados de percibir, dado que la demanda había sido aceptada por el despacho tras el cumplimiento de los requisitos legales de forma y fondo contenidos en la ley 1437 del 2011, resalta que las pretensiones interpuestas en la conciliación prejudicial como en el libelo de la demanda están enfocadas a resarcir los daños patrimoniales ocasionados por el no pago de la prestación del servicio escolar dado el acuerdo verbal suscrito con el alcalde municipal de la época, para el periodo del 25 de septiembre al 11 de noviembre, causando un deterioro en el patrimonio del demandante quien según el apoderado había prestado el servicio de manera ininterrumpida, pues dado los documentos allegados se infería que se había suscrito el servicio de transporte escolar con la parte actora y el municipio de Chíquiza en lapsos cortos sin que obrara la suscripción por escrito de algún contrato por dichas fracciones de tiempo, pues a pesar de que no ocurría la suscripción de un contrato escrito se cumplía con la obligación pactada de manera verbal entre los sujetos procesales.

Se soporta lo anterior en jurisprudencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, siendo Consejera Ponente Olga Melinda Valle de la Hoz y sentencia proferida por la Corte Constitucional C-333 de 1996 en la que se indicó que *"la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico que soporte el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable"*.

Frente al enriquecimiento sin justa causa por parte del municipio de Chíquiza, hace mención a la sentencia del Consejo de Estado siendo magistrado ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa en la que se destacó que *"Autonomía del acto in rem verso se centra*

en que el enriquecimiento produce sin una causa justificante se carece de la correspondiente acción quedaría la justa causa si está existiere. Emerge punto por consiguiente más que una propia y verdadera acción es una pretensión restitutoria de un enriquecimiento y incausado Enriquecimiento este que a no dudarlo constituye un daño para el empobrecido y por lo tanto es equitativo que aunque no exista causa al amparo de la cual pueda exigirse la restitución ésta 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 de 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" (f.344). Finalmente solicitó se acceda a las pretensiones invocadas.

5.2. Parte demandada (ff.334-340)

El apoderado de la parte demandada centra los alegatos en tres ejes; el primero lo refiere al tema de los contratos de la Administración pública, considerando el medio de control invocado, ya que el apoderado señala que el municipio "no podía" celebrar dichos acuerdos verbales porque se hubiera producido la vulneración sobre la solemnidad del contrato estatal reglamentado mediante la ley 80 de 1993, específicamente en los artículos 39 y 41 donde consagran el perfeccionamiento y existencia a la vida jurídica de dichos contratos, además de señalar que esta modalidad de celebración contractual no tiene fuerza vinculante produciéndose faltas que podían comprometer la responsabilidad del municipio específicamente para el alcalde de la época en mención, trascendiendo al área penal configurándose una conducta punible de "celebración de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales" dado que carecería de todos los elementos esenciales y constitutivos para la suscripción del mismo.

Frente a las obligaciones por parte de las entidades públicas para elevar por escrito los contratos estatales menciona la sentencia del Consejo de Estado SIIIE 29402 del 2010, en donde se precisa que todos los contratos que se suscriban con entidades estatales deben constar por escrito para que tengan plena validez y efectos jurídicos pues la omisión de este pilar constitutivo conllevaría a la presunción de la omisión en la celebración de este. Por ello manifiesta que, ese ente territorial no podía y no realizó la celebración del contrato alegado por el demandante, si no que en las oportunidades que existió vínculo contractual fue de manera escrita mediante órdenes de prestación de servicios.

El segundo alude a las pruebas y análisis de las mismas, concluyendo que dado lo aportado, se pudo establecer que para el periodo del 25 de septiembre al 11 de noviembre del 2015 no se llevó a cabo la suscripción de ningún contrato de prestación de servicios, porque tras los documentos allegados por la parte demandante en ninguno de ellos hace mención al periodo referido anteriormente, dejando entrever que el demandante tenía conocimiento que para la prestación del servicio de transporte, el municipio suscribía una orden de prestación de servicios o un contrato como lo era exigido por la ley.

Conforme a la prueba testimonial aportada por la parte actora, se estableció que el demandante prestaba el servicio de transporte escolar en el municipio durante los periodos del 2012-2013-2014-2015 pero no se comprobó que él lo hubiera prestado dichos servicios en el periodo objeto de la litis, ni tampoco lograron establecer qué tipo de vínculo sostenía la parte actora con el municipio o si por los servicios alegados en algún momento recibió algún tipo de contraprestación, o las rutas realizadas en ese entonces, por consiguiente considera la parte demandada que las pruebas testimoniales

MEDIO DE CONTROL:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
10

REPARACIÓN DIRECTA
ADRIANO ALVARADO SÚAREZ
MUNICIPIO DE CHÍQUIZA
15001-33-33-008-2017-00126 00

allegadas al proceso no permitieron establecer la claridad de dicha relación contractual, no aportando algún esclarecimiento frente al objeto del litigio.

Finalmente, en cuanto al tercer eje abordado por la parte demandada referente a la necesidad de la prueba, citando el artículo 164 del Código General del Proceso explicando que toda sentencia o decisión judicial debería ir acorde a lo aportado en los momentos procesales otorgados por la ley siempre y cuando tengan alguna relación con "*los supuestos fácticos del objeto de la controversia*", por esto alega la parte demandada que ninguna prueba aportada por la parte demandante dentro del proceso permitió comprobar algún tipo de responsabilidad por parte del Municipio, citando la sentencia T-264 del 03 de abril del 2009, siendo Magistrado Ponente Ernesto Vargas Silva, sentencia que hace énfasis en el artículo 29 de la Constitución Política Colombiana en lo referente al debido proceso y a la posibilidad de aportar y controvertir pruebas. De igual forma, hizo énfasis en la sentencia del Consejo de Estado con radicado 1101-03-28-000-2014-00130-00 del 05 de noviembre del 2015 al expresar la importancia de la prueba en relación a los supuestos fácticos alegados.

Por lo anterior, no se logró comprobar la existencia de un enriquecimiento sin justa causa por parte del municipio y por tanto el empobrecimiento correlativo del demandante.

5.3. Llamado en garantía (ff. 346-366)

Inicia la intervención solicitando que se denieguen las pretensiones de la parte demandante y el llamamiento en garantía en razón a la no existencia contractual en el periodo de 11 de septiembre al 25 de noviembre del 2015 entre el municipio de Chíquiza y el demandante, además porque no se configuró el enriquecimiento sin justa causa en cabeza del municipio ni su correspondiente empobrecimiento para la parte actora.

De igual forma, manifiesta que nunca existió la comprobación de un constreñimiento al señor Alvarado Suárez para la realización de las actividades como la de transporte escolar o por la no suscripción de un contrato ni se constató que dichas acciones se realizaron para evitar una amenaza o lesión inminente "*al derecho a la salud o con ocasión a la urgencia manifiesta en los términos del artículo 42 de la ley 80 de 1993*".

Frente a la cobertura de la póliza con el municipio de Chíquiza, dice no tener ámbito de aplicación conforme a lo acordado en el documento con radicado No. 3000352 dado que no implican pérdidas patrimoniales acaecidas en la vigencia de la póliza que impliquen el menoscabo de fondos o bienes públicos, que provengan del actuar de sus funcionarios en el ejercicio de sus actuaciones por tratarse de conductas que se categoricen como delitos contra la administración pública, o que generaran fallos de responsabilidad fiscal.

A renglón seguido realiza un análisis de la improcedencia de la "*actio in rem verso*" pues manifiesta no asistirle la configuración de un enriquecimiento sin justa causa, para ello hace énfasis en la unificación de la jurisprudencia del Consejo de Estado al señalar "*que no puede ser invocado para reclamar el pago de obras entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal Que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la actio de in rem verso requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente*", lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 831 del código del comercio. Esta acción no puede ser utilizada para reclamar el pago de servicios u obras que se hayan realizado a favor de un ente estatal, sin que obre la previa realización de un contrato formal con los elementos esenciales y solemnes agotando los requisitos previos establecidos por el legislador.

Tras la acotación mencionada anteriormente, para el apoderado había quedado demostrado que el demandante suscribió contratos de prestación de servicios con el cumplimiento de los requisitos legales establecidos en la Ley 80 de 1993 para los periodos del 2012, 2013, 2014 y 2015 por tanto sería improcedente reclamar prestaciones económicas ejecutadas en situaciones que contrarían el ordenamiento normativo produciéndose la no configuración de "*actio in reverso*", aunque la parte llamada en garantía hizo mención de las situaciones que constituyen excepciones como

MEDIO DE CONTROL:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
11

REPARACIÓN DIRECTA
ADRIANO ALVARADO SÚAREZ
MUNICIPIO DE CHÍQUIZA
15001-33-33-008-2017-00126 00

son: "a) Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa alguna del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constricto ó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal. b) En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación. c) En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4o de la Ley 80 de 1993" (f.348).

Frente a "la inexistencia de contrato estatal", cita el artículo 39 de la ley 80 de 1993 tal y como se encuentra a folio 349, describiendo la ritualidad de constar por escrito para que tenga validez jurídica, lo cual no aplicó para el objeto de la litis dado que no se había acreditado dicha característica fundamental a pesar de los testimonios aportados los cuales pretendían dar fe de la creación de dicha solemnidad jurídica, aclarando que dicha existencia no solo se puede establecer mediante la corroboración a través de prueba testimonial pues, con base en la sentencia del Consejo de Estado con fecha del 19 de septiembre donde se expresó que: "*Las relaciones contractuales del Estado deben constar por escrito, habida cuenta de que éste constituye requisito o formalidad constitutiva (ad substantiam actus y ad solemnitatem), conforme a lo dispuesto por los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993. De ahí que para que el acuerdo de voluntades nazca a la vida jurídica es preciso que obre en escrito y por ello no es posible probar el contrato con cualquier otro medio probatorio previsto en la ley procesal, tal y como la ha indicado una y otra vez la jurisprudencia de la Sala*", dejando ver que el objeto jurídico de la litis tiene una falencia fáctica, por ello solicitó darse por probada dicha excepción.

Con respecto "al daño antijurídico" referencia el concepto de daño como aquel que no tiene la obligación de padecer y es contrario al derecho que vulnera un orden normativo lesionando bienes e intereses jurídicamente protegidos, con base en eso el apoderado expresó que no se había logrado demostrar la ocurrencia de dicho fenómeno por el no cumplimiento de la ritualidad consagrada en el artículo 39 y 41 de la ley ya referenciada, considerándose inexistente y no siendo consecuente para una posible indemnización, por ello había solicitado la exoneración tanto del municipio como de la aseguradora.

En cuanto al "enriquecimiento sin justa causa", señala que se deben constituir tres requisitos para su generación como lo es un aumento del patrimonio, un empobrecimiento correlativo y que el enriquecimiento haya sido producido sin causa, o sea sin fundamento jurídico, pero para el caso en concreto no se dieron los elementos fácticos ni probatorios que hubiesen permitido vislumbrar dicha causal, por lo que solicita declarar probada dicha excepción y exonerar a la aseguradora.

Frente a las excepciones de "ausencia de acreditación del siniestro y su cuantía" dado que la parte demandante no logró mediante los medios expeditos comprobar la acreditación de la ocurrencia del siniestro ni su cuantía, no pudo haberse derivado una obligación por parte de la aseguradora; en cuanto a la "ausencia de cobertura" hizo referencia el apoderado que la compañía aseguradora que, dado que la póliza cubre los daños generados por los funcionarios y con ocasión al cumplimiento de sus funciones y para el caso en concreto, como no existe contrato por escrito de dicho acuerdo, la aseguradora no está llamada a responder porque no tiene sustento fáctico de lo manifestado por el demandante.

La ausencia de cobertura por exclusión de póliza No. 3000352; la cifra señalando que "dicha cobertura fue excluida cuando se trate de pérdidas causadas por cualquier acto intencional de la entidad aseguradora" citando las exclusiones consagradas en dicha póliza y manifestando que de proferirse decisión frente a un enriquecimiento sin justa causa por parte de la entidad demandada, se configuraría en un "acto absolutamente intencional de la entidad asegurada" produciendo el no aseguramiento por parte de la Previsora S.A Compañía de Seguros dado que dicha causal no cubre la póliza suscrita.

Finalmente, conforme a "la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro" hacen mención del artículo 1625 del Código Civil donde manifiesta la prescripción extintiva de las obligaciones frente al contrato de seguro "La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria. La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción." (f.360) a raíz de lo anterior, la prescripción operó desde que la entidad asegurada se hubiese enterado de los hechos base de la afección generada "cuando en un proceso se demuestre que han transcurrido más de 2 años entre el momento en que el demandante tuvo conocimiento de los hechos y la presentación de la demanda, se tendrá que declarar probada la excepción de prescripción extintiva, como uno de los modos por los cuales se extinguen las obligaciones, de conformidad con el artículo 1625 del Código Civil." Por esto, solicitó se deniegue las pretensiones de la parte demandante como las del llamamiento de garantía.

5.4. Ministerio Público:

No conceptuó.

6. PRUEBAS OBRANTES EN EL PROCESO

- Documentales
 - ❖ Copia del contrato OPS-002-2012 con fecha de 27 de febrero, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 11-12)
 - ❖ Copia del contrato OPS-013-2012 con fecha de 10 de abril, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 13-14)
 - ❖ Copia del contrato OPS-024-2012 con fecha de 19 de junio, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 15-16)
 - ❖ Copia del contrato OPS-029-2012 con fecha de 27 de febrero, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 17-18)
 - ❖ Copia del contrato OPS-032-2012 con fecha de 23 de octubre, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 19-20)
 - ❖ Copia del contrato OPS-034-2012 con fecha de 17 de noviembre, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 21-22)
 - ❖ Copia del contrato OPS-036-2012 con fecha de 30 de noviembre, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 23-24)
 - ❖ Copia del contrato OPS-002-2013 con fecha de 23 de enero, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 25-26)
 - ❖ Copia simple de contrato OPS-004-2013 con fecha de 08 de marzo, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (f. 27)
 - ❖ Copia Simple del contrato OPS-005-2015 con fecha de 17 de abril, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (f. 28)
 - ❖ Copia del contrato OPS-010-2013 con fecha de 10 y 14 de mayo, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 29-30)
 - ❖ Copia del contrato OPS-016-2013 con fecha de 18 de julio, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 31-32)
 - ❖ Copia simple de contrato OPS-020-2013 con fecha de 26 de septiembre, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (f.33)
 - ❖ Copia de contrato OPS-022-2013 con fecha de 31 de octubre, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 34-35)

- ❖ Copia del contrato OPS- 001-2014 con fecha de 04 de febrero, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 36-37)
- ❖ Copia del contrato OPS-006-2014 con fecha de 27 de febrero, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (f.38)
- ❖ Copia del acta de liquidación del contrato de prestación de servicios OPS-006-2014 con fecha de 18 de marzo del 2014 suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 39-40)
- ❖ Copia del contrato OPS-011-2014 con fecha de 03 y 07 de abril, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 41-42)
- ❖ Copia del contrato OPS-014-2014 con fecha de 25 de abril, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 43-44)
- ❖ Copia del contrato OPS-034-2014 con fecha de 29 de mayo, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 45-46)
- ❖ Copia del contrato OPS-046-2014 con fecha de 17 de julio, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 47-48)
- ❖ Copia simple de contrato OPS-050-2014 con fecha de 11 de septiembre, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 49-50)
- ❖ Copia del contrato OPS-056-2014 con fecha de 21 de noviembre, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 51-52)
- ❖ Copia del contrato OPS-001-2015 con fecha de 27 de enero, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 53-54)
- ❖ Copia del contrato OPS-005-2015 con fecha de 25 de marzo, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 55-56)
- ❖ Copia del contrato OPS-014-2015 con fecha de 12 de noviembre, suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (ff. 57-58)
- ❖ Copia del contrato de menor cuantía 001-2015 y otro si N°01, con fecha del mes de agosto de 2015 suscrito entre el demandante y el municipio de Chíquiza (f. 59).
- ❖ Pago de las órdenes de prestación de servicios del año 2012, al señor ADRIANO ALVARADO (f. 178).
- ❖ Pago de las órdenes de prestación de servicios del año 2013, al señor ADRIANO ALVARADO (f. 179).
- ❖ Pago de las órdenes de prestación de servicios del año 2014, al señor ADRIANO ALVARADO (f. 180).
- ❖ Pago de las órdenes de prestación de servicios del año 2015, al señor ADRIANO ALVARADO (f. 181).
- ❖ Carátula de póliza de seguro de manejo global sector oficial No 3000352 expedido por Previsora S.A Compañía de Seguros con fecha de 03-07-2013 (ff. 220-230)
- ❖ Condiciones generales de la póliza de seguro de manejo global del sector oficial No. 3000352: MAP-002 expedido por Previsora S.A Compañía de Seguros (ff. 231-238)
- Testimoniales
 - ❖ Santos Quintero Rivera, con fecha de recepción 28/01/2020 decretada a solicitud por la parte demandante.
 - ❖ Testimonio de Luis Alejandro Reyes, con fecha de recepción 28/01/2020 decretada a solicitud por la parte demandante.
 - ❖ Testimonio de Luis Cuervo, con fecha de recepción 31/08/2020 decretada a solicitud por la parte demandante.
 - ❖ Testimonio de Olga Rojas Acosta, con fecha de recepción 20/02/20 decretada a solicitud por la parte demandante.

III. CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico

Consiste en determinar si la *actio in rem verso* resulta procedente para reclamar el pago de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal

con el cumplimiento de los requisitos legales, y respecto del cual la parte actora debió exigir del municipio de Chíquiza su cumplimiento.

2. Resolución del caso.

2.1. Fundamento Legal;

2.2. De la contratación por órdenes de prestación de servicios¹;

En sentencia C-154 de 1.997 por la cual se declaró la exequibilidad del art. 32, numeral 3 ley 80 de 1.993, se expresó que en el evento de que la administración deforme la esencia y contenido natural del contrato de prestación de servicios y se dé paso al nacimiento disfrazado de una relación laboral en una especie de transformación sin sustento jurídico con interpretaciones y aplicaciones erradas, y con lo cual se vulneren derechos de los particulares **"se estará frente a un litigio ordinario cuya resolución corresponderá a la jurisdicción competente con la debida protección y prevalencia de los derechos y garantías más favorables del contratista convertido en trabajador en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales"**.

El art. 32 de la L. 80 de 1.993 prescribe:

"ART. 32. De los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

3º. Contrato de prestación de servicios. Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable".

En el aparte transcrito la norma señala el propósito de dicho vínculo contractual, cual es el de que se ejecuten actos que tengan conexión con la actividad que cumple la entidad administrativa; además, que dicha relación jurídica se establezca con personas naturales, **bien sea cuando lo contratado no pueda realizarse con personal de planta, por ejemplo, cuando el número de empleados no sea suficiente para ello; o cuando la actividad por desarrollar se requiere de conocimientos especializados.**

Resulta, por consiguiente, inadmisibles las tesis según las cuales tal vínculo contractual sea contrario al orden legal, pues como se ha visto, éste lo autoriza de manera expresa.

2.3. De la teoría del enriquecimiento sin causa y la *actio in rem verso*.

La teoría del enriquecimiento sin causa parte de la premisa según la cual, no se concibe un traslado patrimonial entre dos o más personas sin que exista una causa eficiente para ello. De ahí, que el equilibrio económico existente en una determinada relación jurídica debe afectarse, a efectos de que una persona se enriquezca y la otra se empobrezca mediante una causa que se considere ajustada a derecho. En relación con el tema, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que *"La existencia del*

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: NICOLAS PAJARO PEÑARANDA, dieciocho (18) de noviembre de dos mil tres (2003), Radicación número: 17001-23-31-000-1999-0039-01(I)

enriquecimiento injusto radica en el desplazamiento de riqueza dentro de la acepción más amplia del concepto a otro patrimonio sin que medie causa jurídica, de manera que se experimenta el acrecimiento de un patrimonio a costa del menoscabo de otro...".²

Con base en lo anterior, se tiene entonces que existe un enriquecimiento sin causa cuando se presenta un aumento patrimonial en favor de una persona, y un correlativo empobrecimiento en contra de la otra, resultando inversamente proporcional al incremento patrimonial del primero.

A pesar que se suele hablar del enriquecimiento sin causa y de la *actio in rem verso* como una sola, lo cierto es que la doctrina diferencia los mismos, entendiendo que el primero es un principio general del derecho, que, tal como se señaló líneas atrás, prohíbe incrementar el patrimonio sin justificación alguna, mientras que la segunda es el medio procesal por medio del cual se pretende la protección del primero cuando se ve afectado o vulnerado³. Así, esta acción aparece como un remedio procesal de naturaleza subsidiaria, por cuanto solo resulta procedente cuando el afectado no cuente con ningún otro tipo de acción para buscar el restablecimiento patrimonial solicitado. Dicha figura jurídica tiene, además, un rasgo excepcional, dado que el traslado presupuestal injustificado no debe tener nacimiento u origen en ninguna de las fuentes de las obligaciones establecidas en el Código Civil. De igual manera, ha de señalarse que se trata de un medio cuyo fin es de carácter meramente compensatorio, es decir, que a través de este no se busca la indemnización o reparación de un perjuicio, sino que su alcance tan solo se circunscribe al monto en que se enriqueció el patrimonio del demandado.⁴

En relación con los requisitos que se requerían para que se configurara la *actio in rem verso*, la Sección Tercera del Consejo de Estado en un primer momento señaló:

"... para que se configure el enriquecimiento sin causa, tanto la doctrina como la jurisprudencia, han exigido la presencia de los requisitos que muy brevemente se relacionan a) un enriquecimiento que conlleva un aumento económico patrimonial en la parte enriquecida, bien porque recibe nuevos bienes o porque no tiene que gastar los que poseía, b) por empobrecimiento, que se traduce en la disminución patrimonial del actor en cualquier forma que negativamente afecte su patrimonio económico, c) una relación de causalidad, es decir, que el enriquecimiento de una de las partes sea consecuencia del empobrecimiento de la otra, d) ausencia de causa, es decir, que ese enriquecimiento no tenga justificación de ninguna naturaleza, e) que el demandante no pueda ejercer otra acción diferente".⁵

Lo allí señalado se mantuvo hasta el año 2006, cuando la mencionada Corporación replanteó su posición para afirmar que cuando el contratista de la Administración acepta prestar un servicio, con pleno conocimiento de que está actuando sin la protección que el ordenamiento jurídico ofrece, no puede aprovecharse posteriormente de su propia culpa para pedir que le sea reintegrado lo que ha perdido como causa de la violación de la ley. En dicha oportunidad, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo sostuvo:

"La figura del enriquecimiento sin causa se ha definido tradicionalmente, mediante la identificación de sus elementos como lo son: i) un enriquecimiento del patrimonio de una persona, ii) un empobrecimiento del patrimonio de otra persona, el cual es correlativo al enriquecimiento de la primera, y, iii) que las anteriores situaciones se hayan presentado sin una causa jurídica eficiente.

² CE, 26 mayo de 2010. Rad. 25000-23-26-000-2003-00616-01 (29402) C.P. GRADYS AGUDELO ORDOÑEZ

³ Gil Botero Enrique-Responsabilidad Extracontractual del Estado"-quinta edición-Editorial Temis. S.A- Bogotá 2011.

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009) Exp. 85001-23-31-000-2003-00035-01 (35026) MP. Dr. Enrique Gil Botero.

⁵ C.E. 6 de noviembre de 1991, exp. 6306. M.P. DANIEL SUAREZ HERNANDEZ

Sin embargo, del estudio de los fundamentos de la figura, la Sala señala un elemento adicional, como lo es que la falta de una causa para el empobrecimiento, no haya sido provocada por el mismo empobrecido, toda vez que en dicho evento no se estaría ante un enriquecimiento sin justa causa, sino ante la tentativa del afectado de sacar provecho de su propia culpa.

En el evento de que en el derecho colombiano la contratación administrativa fuese una situación sin regulación alguna, cuyas relaciones negociales no estuvieran debidamente garantizadas, se podría hablar de un enriquecimiento injustificado cuando se preste un servicio a la administración sin que exista un contrato de por medio, pues se debería remediar una situación abiertamente injusta, donde la administración se aprovecharía de una laguna jurídica. Pero en el caso de autos, la demandante, en una expresión libre de la voluntad, se situó así misma en una situación injusta, en la cual su trabajo quedó desamparado, por no hacer uso de las herramientas ofrecidas por la ley para garantizar la retribución económica de su labor. Por lo tanto, en el caso de autos resulta inconcebible admitir un enriquecimiento sin causa, cuando la perjudicada con el desequilibrio patrimonial consistente en prestar un servicio sin recibir ninguna retribución, tuvo la oportunidad de decidir dicha labor, sin que la contraprestación de la misma estuviera garantizada mediante los procedimientos e instituciones creadas para el desarrollo de la contratación estatal".⁶

La anterior postura se mantuvo en los años siguientes, tal como puede advertirse de la sentencia del año 2007, en la que el Consejo de Estado señaló:

*"... si bien la jurisprudencia de la Corporación ha aceptado en algunos eventos la acción in rem verso para reclamar la compensación de quien sufre una disminución patrimonial, originada en aquellas situaciones en que no mediando un contrato, el actor entregó un bien, ejecutó un servicio o una obra recibida a satisfacción por la entidad pública demandada sin que la misma la haya cancelado, lo cierto es que en dichos casos fue menester probar la concurrencia de los elementos que la configuran, esto es, un enriquecimiento patrimonial de la parte beneficiada, con un correlativo empobrecimiento de la parte afectada, sin una causa jurídica que justifique el desequilibrio económico, y además la **buena fe en la actuación** y la subsidiaridad de la acción, esto último en el entendido de que no debe existir otra diferente que permita obtener el reintegro del valor de la disminución o el restablecimiento del equilibrio entre los dos patrimonios...".⁷*

En sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, la Corporación volvió a considerar su posición, en la que indicó que, por regla general, la *actio in rem verso* no podía ser utilizada para demandar el reconocimiento y pago de obras o servicios prestados sin el cumplimiento de la formalidades legales, tal como la suscripción del contrato estatal, toda vez que en las relaciones contractuales debe imperar la buena fe objetiva, que supone el cumplimiento de lo pactado con sometimiento a la ley (respeto a las solemnidades del negocio jurídico). Sin embargo, se consideraron tres excepciones a la mencionada regla de improcedencia, en el entendido que se puede invocar el enriquecimiento sin causa con ausencia de contrato, cuando: i) la Administración ejerce coacción sobre el particular, ii) es necesario preservar la prestación del servicio de salud, iii) en los casos de urgencia manifiesta, cuando se omite dicha declaratoria y se impone una carga al empobrecido. En aquella oportunidad sostuvo:

"... la actio de in rem verso no puede ser utilizada para reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado en favor de la administración sin contrato alguno o al margen de este, eludiendo así el mandato imperativo de la ley que prevé que el contrato estatal es solemne porque

⁶ CE, 30 marzo de 2006, exp. 25000-23-26-000-199-01968-01 (25662) C.P. Ramiro Saavedra Becerra

⁷ CE. 2 de mayo de 2007. Exp. 25000-23-26-000-1995-01123-01 (16211) C.P. Ruth Stella Correa.

debe celebrarse por escrito, y por supuesto agitando previamente los procedimientos señalados por el legislador.

12.2 Con otras palabras, la Sala admite hipótesis en los que resultaría procedente la actio de in rem verso sin que medie contrato alguno, pero, se insiste, estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó.

Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio de in rem verso a juicio de la Sala, serían entre otros los siguientes:

a) Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su **supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó o impuso** al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.

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

c) En los que debiéndose legalmente declarar una **situación de urgencia manifiesta**, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno...⁸.

Se tiene entonces que las causales de procedencia de la acción in rem verso se encuentran dadas porque: i) el particular afectado no tuvo participación o culpa en la prestación del servicio en el que no mediaba contrato por escrito, sino que por, el contrario, existió constreñimiento o coacción por parte de la entidad demandada, ii) la urgencia y necesidad en la prestación del servicio o el suministro de bienes para evitar la afectación del derecho a la salud, iii) en caso de que se omita la declaratoria de urgencia manifiesta.

Adicionalmente, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo indicó que el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la acción in rem verso, no pueden ser invocados para solicitar el pago de obras o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato que lo justifique, toda vez que la mencionada acción no está dada para desconocer o contrariar normas imperativas de derecho público.

Al respecto, dicha Corporación sostuvo en la misma sentencia de unificación del año 2012:

⁸ Exp. 73001-23-31-000-2000-03075-01 (24897). MP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

"Para este efecto la Sala empieza por precisar que, por regla general, **el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la actio de in rem verso**, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia a partir del artículo 8º de la Ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831 del Código de Comercio, **no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique** por la elemental pero suficiente razón consistente en que la actio de in rem verso requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa".

Corolario se tiene que los particulares que pretendan ejecutar servicios o suministrar bienes en favor de la Administración tienen el deber de cumplir previamente con la exigencia legal de la solemnidad de su escrito, sin que resulte admisible alegar la creencia de estar actuando en derecho, pues como lo sostuvo el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en esta clase de negocios jurídicos se debe observar una buena fe objetiva, mas no subjetiva. En relación con este mismo tema, en pronunciamiento más reciente, dicha Corporación sostuvo:

"... la Sala Plena de la Sección Tercera profirió sentencia de unificación jurisprudencial, en la cual sostuvo que en estos eventos en los que se ejecutan prestaciones a favor de una entidad estatal sin que se haya celebrado el respectivo negocio jurídico en la forma dispuesta por la ley, lo que se pretende es desconocer el cumplimiento de la norma imperativa, de acuerdo con los cual los contratos estatales se celebran por escrito, agotando los procedimientos de selección.

(...)

Se resalta en la providencia de unificación que las normas que exigen solemnidades constitutivas son de orden público e imperativas, es decir, de obligatorio cumplimiento. Y que **en materia de contratación estatal, el principio de la buena fe que debe obrar en el iter contractual, es la buena fe objetiva, consistente en la observancia de un comportamiento ajustado al ordenamiento y a los postulados de la lealtad y la corrección. Por ello, la creencia de estar actuando de acuerdo al ordenamiento jurídico no enerva los mandatos imperativos de la ley ni justifica su elusión...**⁹

3. Del análisis probatorio y del caso concreto:

Lo primero que advierte el Despacho en el presente asunto es que el periodo reclamado, de acuerdo a lo señalado en auto del 28 de octubre de 2018, es entre el **25 de septiembre al 11 de noviembre de 2015**, decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante auto del 13 de diciembre de 2018 (ff. 133-137), por lo que resulta aplicable la sentencia de unificación del año 2012, antes referenciada, y en esa medida se analizará si en el sub examine se cumple alguno de los presupuestos para acceder a las súplicas de la demanda.

Del material probatorio que obra en el expediente se encuentra que en el año 2015, el demandante suscribió las siguientes órdenes de prestación de servicios:

1. Orden de prestación de servicios No. 001 de 2015, celebrado el 28 de enero y cuyo plazo de ejecución fue de 45 días y cuyo objeto contractual fue "Servicio de transporte Escolar Veredas Vergara, Carrizal, Turmal, Llano Grande, Chíquiza, Monte Laguneta y veredas aledañas a la cabecera municipal, hacia el Colegio Técnico Comercial San Pedro de Iguaque" (ff. 53-54).

⁹ C.E. Sección Tercera, 24 de abril de 2017. Exp. 2500023260002001010290601 (36943) C.P. Danilo Rojas Betancourth

2. Otro si a la orden de prestación de servicio No. 001 de 2015, suscrito el 24 de agosto de 2015 con el fin de adicionar el valor del contrato y el tiempo en los siguientes términos:

"CLÁUSULA SEGUNDA: *Adicionar la cláusula cuarta el plazo de ejecución por treinta (30) días calendario escolar contados a partir del vencimiento del plazo escolar del contrato inicial". (ff. 59-61).*

3. Orden de prestación de servicios No. 005 de 2015, celebrado el 25 de marzo, cuyo plazo de ejecución fue de 30 días y cuyo objeto contractual fue "*Servicio de transporte Escolar Veredas Vergara, Carrizal, Puente Piedra, Turmal, Llano Grande, Chíquiza, Monte Laguneta y veredas aledañas a la cabecera municipal, hacia el Colegio Técnico Comercial San Pedro de Iguaque*" (ff. 55-56).

4. Orden de prestación de servicios No. 014 de 2015, celebrado el 12 de noviembre cuyo plazo de ejecución fue de 15 días y cuyo objeto contractual fue "*Servicio de transporte Escolar Veredas Vergara, Carrizal, Turmal, Llano Grande, Chíquiza, Monte Laguneta y veredas aledañas a la cabecera municipal, hacia el Colegio Técnico Comercial San Pedro de Iguaque*" (ff. 53-54).

Con la anterior información se tiene que durante el periodo reclamado del año 2015 (25 de septiembre al 11 de noviembre de 2015) las partes no habían suscrito contrato de prestación de servicios, ya que el contrato firmado con anterioridad a estas fechas se suscribió el 25 de marzo y tuvo una duración de 30 días y el siguiente contrato inició el 12 de noviembre, por lo que, se reafirma, el estudio del presente asunto se hará bajo los planteamientos de la sentencia de unificación del año 2012.

De conformidad con la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre la procedencia de la *actio in rem verso*, se tiene que, en materia de contratación estatal, las partes están sometidas a las exigencias formales que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para ello. Así, para la contratación de obras o el suministro de servicios, tanto la Administración en calidad de parte contratante como el particular contratista, están obligados a observar y cumplir las solemnidades de que trata el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, entre los cuales se encuentra que el referido contrato se eleve a escrito.

Por lo hasta aquí expuesto, es claro que los contratos estatales son solemnes pues su perfeccionamiento está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, sin las cuales no produce ningún efecto, y que para este caso consiste en que el acuerdo de voluntades conste por escrito. En virtud de la mencionada solemnidad, cualquier actuación que esté encaminada a satisfacer el interés general, y que se ejecute sin observancia de las previsiones legales, no tiene la virtualidad de crear o generar una causa legítima para hacer valer los servicios ejecutados, pues lo contrario desconocería el cumplimiento de normas imperativas de derecho público.

Siguiendo con la línea jurisprudencial, se tiene entonces que para el reconocimiento de las obras ejecutadas o de servicios prestados sin mediar contrato por escrito, solo procedería por la vía judicial de la acción *in rem verso*, por excepción, siempre y cuando los hechos que soportan las pretensiones se encuentren en alguno de los tres (3) supuestos ya estudiados, esto es: *i)* que el particular no tuvo participación o culpa en la prestación del servicio, sino que, por el contrario, existió constreñimiento o imposición por parte de la entidad demandada, *ii)* por la urgencia y necesidad en la prestación del servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente del derecho a la salud, y *iii)* cuando se omite la declaración de urgencia manifiesta, a pesar de darse los supuestos fácticos para ello.

Para el Despacho, el presente asunto no encuadra en ninguna de las causales reseñadas, como para a explicarse:

- i) "Que el particular no tuvo participación o culpa en la prestación del servicio, sino que, por el contrario, existió constreñimiento o imposición por parte de la entidad demandada": Del material probatorio no se evidencia que el municipio de Chíquiza hubiere constreñido u obligado al demandante a prestar el servicio de transporte escolar, por el contrario, lo que se advierte es que dicha labor se hizo con su aquiescencia y bajo su propia responsabilidad. Se cuenta con órdenes de pago por los diferentes contratos de prestación de servicios desde el año 2012 y hasta el año 2015 (ff. 178-181), lo que deja entrever que la parte actora prestaba el servicio de transporte escolar por su propia voluntad y no porque se lo impusiera la mencionada entidad territorial.
- ii) "Por la urgencia y necesidad en la prestación del servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente del derecho a la salud", lo cual evidentemente no se cumple en el presente caso, ya que el objeto de los diferentes contratos de prestación de servicios era de transporte escolar.
- iii) "Cuando se omita la declaración de urgencia manifiesta, a pesar de darse los supuestos fácticos para ello". En éste tema de urgencia manifiesta vale la pena indicar que está instituida como una de las excepciones a la regla general de selección de contratistas, cual es la licitación pública, por lo cual se trata de uno de los típicos casos de contratación directa, tal como lo consagra el numeral 4º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. En relación con esta excepción a la licitación pública como regla para la selección de contratistas, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 señala: "*Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción, cuando se trate de **conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre** que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando, se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección.*"

Por otro lado, la Corte Constitucional, en sentencia C-772 de 1998, al estudiar la exequibilidad del parágrafo del artículo 42 antes citado, señaló que la urgencia manifiesta es una situación que se puede decretar directamente por cualquier autoridad administrativa sin que medie autorización previa, a través de acto administrativo debidamente motivado; la misma se configura a). cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, prestación de servicios o la ejecución de obras y b) cuando se presenten situaciones relacionadas con los **estados de excepción**; entre otros. En relación con el tema, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 7 de febrero de 2011, exp. 34.425, señaló:

"La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública. Es decir, cuando la administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas. En este orden de ideas la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución".

Con fundamento en lo anterior y considerando los requisitos que han sido establecidos por el ordenamiento jurídico y precisados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, para efectos de declarar la urgencia manifiesta, se tiene entonces que la misma debe ser declarada mediante acto administrativo motivado, haciendo referencia a los contratos que pretende suscribirse para conjurar la crisis o evitarla, señalando su causa y finalidad.

Se trata entonces de una decisión adoptada por cualquier autoridad mediante acto administrativo motivado que se expide cuando se hace necesario la continuidad y se requiere el suministro de bienes, servicios u obras, figura que procede siempre y cuando se trate de conjurar situaciones relacionadas con hechos de calamidad o de excepción o emergencia que demanden actuaciones inmediatas o cuando ocurran situaciones que impidan acudir a los procesos de selección ordinarios.

Examinados los testimonios de los señores Santos Quintero Rivera, Luis Alejandro Reyes, Luis Cuervo y Olga Rojas Acosta no permiten establecer que el servicio de transporte escolar que afirma el señor ALVARADO SUAREZ haber prestado al Municipio de Chiquiza, por periodo antes establecido, sin contrato estatal con las solemnidades que exige la ley, se enmarque en alguna de las excepciones que trae la jurisprudencia del Consejo de Estado para que se acceda a las súplicas de la demanda bajo la acción in rem verso, ya que se limitaron a señalar que lo veían transportando niños, sin precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que pudo ser contratado por el ente territorial.

Ahora bien, aceptando, en gracia de discusión que los hechos objeto de litigio se enmarcaran en alguna de las tres causales antes mencionadas, lo procedente es analizar si la conducta de la parte actora influyó o no en el resultado dañoso, es decir, si la decisión de pretermitir las formalidades legales en materia de contratación estatal fue de manera voluntaria, y si en verdad se generó en este una confianza legítima que lo llevó a prestar el servicio sin el cumplimiento de la formalidad del contrato.

Al respecto, no puede pretenderse que una persona que contrata con el Estado, como lo hizo el señor ADRIANO ALVARADO SUAREZ, desconozca sin justificación alguna la normatividad que regula la contratación estatal, por lo que entonces el demandante tenía pleno conocimiento de la ilegalidad en que incurría al ejecutar un servicio en favor del ente territorial demandado, sin que mediara contrato por escrito, por lo que ahora no puede invocar su propia culpa para reclamar un pago de la administración municipal, por la prestación de un servicio que carece de respaldo legal .

4. Conclusión

Por las razones expuestas se advierte que los hechos materia de litigio no se enmarcan en ninguno de los tres supuestos que han sido fijados por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para la procedencia de la acción in rem verso a efectos de solicitar el pago de obras o la ejecución de servicios, sin que medie contrato por escrito, por lo que se declararan probadas las excepciones de "falta de legitimación por pasiva", "cobro de lo no debido", propuestas por el Municipio de Chiquiza y las de "inexistencia de contrato estatal", "ausencia de responsabilidad por falta de acreditación del daño", "cobro de lo no debido" "ausencia absoluta de demostración de los elementos estructurales de la responsabilidad contractual", "ausencia de acreditación del siniestro y su cuantía-desconocimiento del artículo 1077 del Código de Comercio", "ausencia de cobertura", "prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro -Artículo 1081 del Código de Comercio", "límite del valor asegurado -Artículo 1079 del Código de Comercio", propuestas por el apoderado de La Previsora S.A., Compañía de Seguros, en su escrito de contestación a la demanda y se negarán las súplicas de la demanda.

5. Costas

Teniendo en consideración lo dispuesto en el numeral 8º del artículo 365 del CGP, en concordancia con la pauta jurisprudencial plasmada en la sentencia de fecha 7 de abril de 2016, proferida con ponencia del Consejero William Hernández Gómez¹⁰, una vez valorado el plenario se advierte que no aparece probada la causación de costas, razón por la cual no se condenará a la parte vencida a su pago.

6. De la notificación

Finalmente, el Despacho ordenará que la presente sentencia se notifique en los términos del artículo 203 del CPACA, dentro de los 3 días siguientes a su expedición mediante envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales. A quienes no se les deba o pueda notificar por vía electrónica, se les notificará por estado en la forma prevista en el artículo 295 del CGP, siguiendo el criterio definido en la sentencia de fecha 21 de abril de 2016, proferida con ponencia de la Consejera Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez¹¹.

IV. Decisión

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar probadas las excepciones de "falta de legitimación por pasiva", "cobro de lo no debido", propuestas por el Municipio de Chíquiza y las de "inexistencia de contrato estatal", "ausencia de responsabilidad por falta de acreditación del daño", "cobro de lo no debido" "ausencia absoluta de demostración de los elementos estructurales de la responsabilidad contractual", "ausencia de acreditación del siniestro y su cuantía-desconocimiento del artículo 1077 del Código de Comercio", "ausencia de cobertura", "prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro –Artículo 1081 del Código de Comercio", "límite del valor asegurado –Artículo 1079 del Código de Comercio", propuestas por el apoderado de La Previsora S.A., Compañía de Seguros, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Negar las súplicas de la demanda, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: Sin condena en costas, por lo expuesto en la parte motiva.

¹⁰ CE 2A, 7 abril 2016, W. Hernández: "(...) El análisis anterior permite las siguientes conclusiones básicas sobre las costas:

a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio 'subjetivo' - CCA- a uno 'objetivo valorativo' -CPACA-.

b) Se concluye que es 'objetivo' porque en toda sentencia se 'dispondrá' sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

c) Sin embargo, se le califica de 'valorativo' porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.

f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia. (...)"

¹¹ CE 5, 21 Abr. 2016, e11001-03-15-000-2015-02509-01(AC), L. Bermúdez. En la providencia se señala que "(...) Si bien ese inciso segundo del art. 203 CPACA remite al 323 CPC (notificación por edicto), esta clase de notificaciones desapareció con el CGP, que en su art. 295 dispone la notificación por estado para autos y sentencias que no deban hacerse de otra manera – en concordancia con art. 291 CGP (en lo pertinente). Por otro lado, hay que tener presente que de conformidad con art. 198 CPACA entre las providencias enlistadas que deben notificarse personalmente, no se encuentran las sentencias (...)"

MEDIO DE CONTROL:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
23

REPARACIÓN DIRECTA
ADRIANO ALVARADO SÚAREZ
MUNICIPIO DE CHÍQUIZA
15001-33-33-008-2017-00126 00

CUARTO: Por Secretaría y una vez en firme la sentencia, realícese la liquidación de los gastos procesales.

QUINTO: En firme esta providencia, **archívese** el expediente previo a dejar las constancias respectivas.

SEXTO: Notifíquese esta providencia en los términos del artículo 203 del CPACA en concordancia con lo dispuesto en el artículo 295 del C.G.P. conforme a lo expuesto en la parte motiva.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


GLORIA CARMENZA PÁEZ PALACIOS
JUEZ

**JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO DE TUNJA
NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO ELECTRÓNICO NO. 65 PUBLICADO EN EL PORTAL WEB DE LA RAMA JUDICIAL HOY, 03 DE DICIEMBRE DE 2020 LAS 8:00 A.M.

YINNA PAOLA RUIZ BERNAL
SECRETARIA