

**ACTIO IN REM VERSO O ACCION DE ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA  
- Principio de la doble instancia y procedimiento aplicable**

Debe la Sala resolver si esta Corporación es competente para asumir el conocimiento de la demanda en única instancia instaurada con fundamento en la "acción in rem verso por enriquecimiento sin causa", para reclamar el pago de prestaciones ejecutadas sin respaldo en el contrato celebrado entre el municipio de Puerto Boyacá y la Empresa de Servicios Especial Escolar Escoturs Ltda. (...) Posición unificada en materia de enriquecimiento sin causa y la actio in rem verso (...) Esta Sección en sentencia de esta misma fecha -19 de noviembre de 2012-, unificó el criterio a propósito de la pluralidad de posiciones en materia de enriquecimiento sin causa y la actio in rem verso en asuntos como son los que se demandan en el sub lite, (...) De la causa petendi (...) y los lineamientos expuestos por la Sala, se puede advertir que la demanda instaurada por la Empresa de Servicio Especial Escolar Escotours Ltda., invocando la acción in rem verso, debe hacerse valer como pretensión por vía de la acción de reparación directa y, por lo tanto, todo lo atinente a la competencia y a los términos de caducidad se rigen por los de esta acción (art. 86 C.C.A. ahora art. 140 de la Ley 1437 de 2011). De ahí que el proceso tendrá doble instancia de acuerdo con lo establecido en los artículos 132 y 134B del C.C.A., el procedimiento aplicable será el ordinario de conformidad con el artículo 206 ibídem y la competencia en razón del territorio se regirá por la regla de la letra f. del artículo 134D de ese ordenamiento. (...) según el numeral 6 del artículo 134-B del Código Contencioso Administrativo, la pretensión de la acción in rem verso, cuya cuantía no exceda de 500 salarios mínimos legales mensuales, será del conocimiento en primera instancia de los jueces administrativos y en la segunda instancia de los Tribunales Administrativos. (...) De conformidad con lo anterior y en atención a las consideraciones realizadas, esta Corporación carece de competencia para el trámite del proceso del asunto de la referencia en única instancia, como quiera que, como ya se indicó, la acción idónea para ventilar la controversia planteada en la demanda por el actor es la de reparación directa, tiene vocación de doble instancia y la competencia en este momento está radicada de acuerdo con los factores territorial y de cuantía en el Juez Quinto Administrativo de Tunja, razón por la cual la demanda será devuelta a esta autoridad, para que adelante el trámite legal correspondiente.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 86 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 134B / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 134D

**NOTA DE RELATORIA:** Esta providencia fue adoptada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con salvamento de voto de los consejeros: Stella Conto Díaz del Castillo, Enrique Gil Botero y Carlos Alberto Zambrano Barrera. Respecto de *la acción in rem verso o acción de enriquecimiento sin justa causa* ver la Sentencia de Unificación Jurisprudencial de Sala Plena de la Sección Tercera, de 19 de noviembre de 2012, exp. 24897

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION B**

**Consejero ponente (E): DANILO ROJAS BETANCOURTH**

Bogotá D. C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012).

**Radicación número: 11001-03-26-000-2010-00062-00(39495)**

**Actor: EMPRESA DE SERVICIO ESPECIAL ESCOLAR ESCOTURS LTDA.**

**Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA**

**Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA (AUTO)**

Al entrar a decidir la Sala sobre la admisión de la demanda presentada en ejercicio de la *“acción in rem verso por enriquecimiento sin justa causa”* por la sociedad Empresa de Servicio Especial Escolar Escoturs Ltda., en contra del municipio de Puerto Boyacá, se observa que esta Corporación no es competente para conocer del proceso en única instancia.

**SINTESIS DEL CASO**

La Empresa de Servicio Especial Escolar Escoturs Ltda., demandó al municipio de Puerto Boyacá (Boyacá), en ejercicio de la *acción in rem verso*, con el fin de que se le paguen las mayores prestaciones ejecutadas con ocasión al contrato 0100-0110-23-02-010 de 2008 suscrito con el municipio. El Juez Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, a quien se le asignó el proceso, lo remitió al Consejo de Estado, con fundamento en el numeral 13 del artículo 128 del C.C.A., por considerar que es el competente en única instancia para conocer de este asunto, dado que la ley no lo ha asignado a otro juez.

**ANTECEDENTES**

**I. Lo que se demanda**

1. El 4 de agosto de 2010 la Empresa de Servicio Especial Escolar Escoturs Ltda., mediante apoderado debidamente constituido, en ejercicio de la *acción in rem verso*, formuló demanda ante el Juez Administrativo del Circuito Tunja en contra del municipio de Puerto Boyacá (Boyacá), con el fin de que se declarara que el municipio se enriqueció injustamente en \$ 99 600 277,00 m/cte., suma que no le pagó y que correspondía al servicio de transporte escolar que le prestó así: i) servicio de transporte del 6 al 19 de abril de 2008 por incremento en las rutas 1, 15, 20, 24, 25, 28, 40, 43, 45, 46, 47, 48, y 50 durante 48 días; ii) por prestación del servicio en nuevas rutas: Puerto niño, KM 11; KM. 2 y medio hasta el Colegio José Joaquín Ortiz, y la ruta de Puerto Boyacá, colegio Prado desde el 20 de agosto hasta el 8 de septiembre, durante 14 días (f. 1-8 c. ppl.).

2. Dentro de los hechos de la demanda, señala el actor que suscribió contrato 0100-0110-23-02-010 de 2008 con el municipio demandado para el transporte de

los educandos en varias zonas de dicho ente territorial, servicio que prestó desde del 6 de febrero hasta el 28 de noviembre de 2008.

2.1. Indicó que por necesidades de servicios en nuevas rutas y el incremento de niños se suscribieron varios adicionales al contrato principal, pero, por solicitud verbal de la administración municipal, la Empresa de Servicio Especial Escolar Escoturs Ltda. prestó servicios durante días no cubiertos por los mismos o en rutas nuevas cuyo valor \$ 99 600 227 no le fue cancelado, razón por la cual en el acta n.º 24 de liquidación del contrato dejó la nota de inconformidad a este respecto.

2.2. Consideró que la administración ha sido ajena a reconocer los sobrecostos a que fue sometido el contratista por la prestación de los servicios de transporte, a sabiendas de que en su momento se favoreció la entidad educativa y gozó de buen reconocimiento por su gestión, de manera que no puede pretender desconocer situaciones jurídicas que se configuraron, como fue el beneficio en la prestación del servicio de transporte y, por tanto, se encuentra obligada a restablecer su patrimonio, porque, de lo contrario, se vería desfavorecido injustamente o existiría un empobrecimiento a propósito de la prestación del servicio y la administración tendría un acrecentamiento en su patrimonio injustificado.

## **II. Trámite procesal**

3. En providencia de 1º de septiembre de 2010, el Juzgado Quinto Administrativo de Tunja se abstuvo de avocar el conocimiento del proceso y ordenó remitirlo por competencia a esta Corporación en consideración de la naturaleza autónoma e independiente de la acción *in rem verso* y dado que el legislador no ha expedido normas relativas a su competencia y trámite, razón que, a su juicio, impone al Consejo de Estado su conocimiento en única instancia.

3.1. A esta conclusión llegó el juzgado citado con base en la sentencia de 22 de julio de 2009, exp. n.º 35026, C.P. Enrique Gil Botero, según la cual “[l]a acción *in rem verso* (...) es una figura procesal a través de la cual se maneja la pretensión que reclama los efectos de la vulneración del principio general contenido en la prohibición del enriquecimiento injustificado que tiene soporte en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887. De esta manera el origen de la figura ha sido doctrinario y jurisprudencial, pues, como puede verse, la norma no contempla de manera expresa la institución, pero han sido otras fuentes del derecho quienes la han formulado.”

3.2. Con fundamento en dicha providencia, en lo relativo a la subsidiaridad de la acción, su autonomía e independencia que impide equipararla a la acción de reparación directa, prevista en el artículo 86 del C.C.A., el Juez Quinto Administrativo de Tunja agregó:

*Lo anterior significa que al darle a la acción in rem verso una naturaleza autónoma e independiente, no puede ser confundida o asimilada a ninguna de las otras acciones que se encuentran establecidas en las normas, como la contractual o la de reparación directa, puesto que con ello se desnaturalizaría dicha acción y perdería su identidad. Ahora el carácter subsidiario y excepcional, como lo ha definido el Consejo de Estado, y lo ha entendido la doctrina, lo que pretende es precisamente darle una identidad debido a que su fundamento está más unido a los principios de justicia compensatoria y no a la indemnizatoria o retributiva, pues la pretensión de equilibrio entre las*

*partes debido a situaciones donde una de ella ha sido beneficiada a costa de la otra sin causa legal y sin elementos de culpabilidad, permitió que se exigiera ampliar el abanico de mecanismos de protección judicial de los derechos. Ahora bien, su fundamento normativo viene desde la ley 153 de 1887, artículo 8, que acogía un principio general de derecho.*

**Reserva legal para conocer de la acción in rem verso.** Como se observa la acción in rem verso adquirió un status de independencia y autonomía a partir de los desarrollos jurisprudenciales del Consejo de Estado. Ahora bien, el problema que surge es quien debe asumir la competencia para conocer de los procesos debido a que al adquirir un nuevo estatus jurídico diferenciable a las demás acciones, se creó a su vez un problema constitucional en cuanto que la atribución del juez para conocer del proceso es de reserva legal, como lo establece claramente el artículo 29 de la Constitución Política (...).

*En conclusión, la atribución de la competencia para conocer de las acciones tiene reserva legal y sólo mediante una ley podrá un juez asumir el conocimiento de los procesos y como la acción in rem verso no ha sido atribuida al Juez Administrativo del Circuito ni al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, le corresponde conocer al Consejo de Estado pues tiene la competencia residual sobre asuntos contencioso administrativos.*

3.3. Insistió en que se trata de una acción de naturaleza autónoma e independiente, distinta a la acción de reparación directa, no pudiendo ser confundida o asimilada a ninguna de las otras que se encuentran previstas en el Código Contencioso Administrativo. Adicionalmente, reiteró su carácter subsidiario y excepcional, lo que hace que sea procedente siempre que para el caso concreto no proceda particularmente la acción contractual.

3.4. En suma, concluyó que la *actio in rem verso*, al no poder ser equiparada a la acción de reparación directa, consagrada en el artículo 86 del C.C.A., se rige por las normas del Código Civil, íntegramente, pero el trámite correspondiente para ventilar ese tipo de pretensiones será el contencioso ordinario establecido en los artículos 206 y siguientes del Código Contencioso Administrativo y la competencia será del Consejo de Estado conforme lo prevé el numeral 13 del artículo 128 del C.C.A.

## CONSIDERACIONES

### I. Problema jurídico

4. Debe la Sala resolver si esta Corporación es competente para asumir el conocimiento de la demanda en única instancia instaurada con fundamento en la “acción in rem verso por enriquecimiento sin causa”, para reclamar el pago de prestaciones ejecutadas sin respaldo en el contrato celebrado entre el municipio de Puerto Boyacá y la Empresa de Servicios Especial Escolar Escoturs Ltda.

### II. Análisis de la Sala

**Posición unificada en materia de enriquecimiento sin causa y la *actio in rem verso***

5. Esta Sección en sentencia de esta misma fecha -19 de noviembre de 2012-<sup>1</sup>, unificó el criterio a propósito de la pluralidad de posiciones en materia enriquecimiento sin causa y la *actio in rem verso* en asuntos como son los que se demandan en el *sub lite*, en los siguientes términos:

**12.1** Para este efecto la Sala empieza por precisar que, **por regla general**, el enriquecimiento sin causa, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia<sup>2</sup> a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831<sup>3</sup> del Código de Comercio, 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.

Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 los contratos estatales son solemnes puesto que su perfeccionamiento exige la solemnidad del escrito, excepción hecha de ciertos eventos de urgencia manifiesta en que el contrato se torna consensual ante la imposibilidad de cumplir con la exigencia de la solemnidad del escrito (Ley 80 de 1993 artículo 41 inciso 4º). En los demás casos de urgencia manifiesta, que no queden comprendidos en ésta hipótesis, la solemnidad del escrito se sujeta a la regla general expuesta.

No se olvide que las normas que exigen solemnidades constitutivas son de orden público e imperativas y por lo tanto inmodificables e inderogables por el querer de sus destinatarios.

En consecuencia, sus destinatarios, es decir todos los que pretendan intervenir en la celebración de un contrato estatal, tienen el deber de acatar la exigencia legal del escrito para perfeccionar un negocio jurídico de esa estirpe sin que sea admisible la ignorancia del precepto como excusa para su inobservancia.

Y si se invoca la buena fe para justificar la procedencia de la *actio de in rem verso* en los casos en que se han ejecutado obras o prestado servicios al margen de una relación contractual, como lo hace la tesis intermedia, tal justificación se derrumba con sólo percatarse de que la buena fe que debe guiar y que debe campear en todo el iter contractual, es decir antes, durante y después del contrato, es la buena fe objetiva y no la subjetiva.

En efecto, si la buena fe subjetiva es un estado de convencimiento o creencia de estar actuando conforme a derecho, que es propia de las situaciones posesorias, y que resulta impropia en materia de las distintas fases negociales pues en estas lo relevante no es la creencia o el convencimiento del sujeto sino su efectivo y real comportamiento ajustado al ordenamiento y a los postulados de la lealtad y la corrección, esto es, la buena fe objetiva.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, exp. 24.897, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>2</sup> [75] Sentencia de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, de 12 de mayo de 1955. G.J. LXXX, 322.

<sup>3</sup> [76] Artículo 831: Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro.

*Y es que esta buena fe objetiva que debe imperar en el contrato tiene sus fundamentos en un régimen jurídico que no es estrictamente positivo, sino que se funda también en los principios y valores que se derivan del ordenamiento jurídico superior ya que persiguen preservar el interés general, los recursos públicos, el sistema democrático y participativo, la libertad de empresa y la iniciativa privada mediante la observancia de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva, entre otros, de tal manera que todo se traduzca en seguridad jurídica para los asociados.*

*Así que entonces, la buena fe objetiva “que consiste fundamentalmente en respetar en su esencia lo pactado, en cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, en perseverar en la ejecución de lo convenido, en observar cabalmente el deber de informar a la otra parte<sup>4</sup>, y, en fin, en desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato sin olvidar que el interés del otro contratante también debe cumplirse y cuya satisfacción depende en buena medida de la lealtad y corrección de la conducta propia”, es la fundamental y relevante en materia negocial y “por lo tanto, en sede contractual no interesa la convicción o creencia de las partes de estar actuando conforme a derecho, esto es la buena fe subjetiva, sino, se repite, el comportamiento que propende por la pronta y plena ejecución del acuerdo contractual”,<sup>5</sup> cuestión esta que desde luego también depende del cumplimiento de las solemnidades que la ley exige para la formación del negocio.*

*Y esto que se viene sosteniendo encuentra un mayor reforzamiento si se tiene en cuenta además que esa buena fe objetiva, que es inherente a todas las fases negociales, supone la integración en cada una de ellas de las normas imperativas correspondientes, tal como claramente se desprende de lo preceptuado en el artículo 871 del Código de Comercio, con redacción similar al artículo 1603 del Código Civil, que prevé que los contratos deben “celebrarse y ejecutarse de buena fe, y en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley, la costumbre o la equidad natural.”*

*Por consiguiente la creencia o convicción de estar actuando conforme lo dispone el ordenamiento jurídico en manera alguna enerva los mandatos imperativos de la ley para edificar una justificación para su elusión y mucho menos cuando la misma ley dispone que un error en materia de derecho “constituye una presunción de mala fe que, no admite prueba en contrario.”<sup>6</sup>*

*Pero por supuesto en manera alguna se está afirmando que el enriquecimiento sin causa no proceda en otros eventos diferentes al aquí contemplado, lo que ahora se está sosteniendo es que la actio de in rem verso no puede ser utilizada para reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado en favor de la administración sin contrato alguno o al margen de este, eludiendo así el mandato imperativo de la ley que prevé que el contrato estatal es solemne porque debe celebrarse por escrito, y por supuesto agotando previamente los procedimientos señalados por el legislador.*

---

<sup>4</sup> [77] En este sentido cfr. M.L. NEME VILLARREAL. Buena fe subjetiva y buena fe objetiva. En Revista de Derecho Privado. No. 17. Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009, p. 73.

<sup>5</sup> [78] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de junio de 2011, expediente 18836.

<sup>6</sup> [79] Inciso final del artículo 768 del Código Civil.

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

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

a) Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa alguna 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.

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.

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

**13.** Ahora, en los casos en que resultaría admisible se cuestiona en sede de lo contencioso administrativo si la acción pertinente sería la de reparación directa.

*Se recuerda que, de un lado, se prohija las tesis que niega la pertinencia de la vía de la reparación directa con fundamento en que se trata de una acción autónoma que es de carácter compensatoria y no indemnizatoria, aspecto este último que constituye la esencia la acción de reparación directa, y, de otro lado, se aduce que el camino procesal en lo contencioso administrativo es precisamente la de la reparación directa porque mediante esta se puede pedir la reparación de un daño cuando la causa sea, entre otras, un hecho de la administración.*

*Pues bien, 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.*

*(...)*

*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.*

*Luego es en ese ámbito y de esta manera como debe entenderse la autonomía de la actio de in rem verso, 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.*

*Y el argumento para negar la viabilidad de la reparación directa para las pretensiones de enriquecimiento sin causa, sosteniendo que aquella es indemnizatoria y esta compensatoria, también se derrumba con sólo considerar que quien se ve empobrecido sin una causa que lo justifique está padeciendo un daño y por ende puede pedir su reparación, pero como de la esencia de una pretensión edificada sobre un enriquecimiento incausado es que la restitución sólo va hasta el monto del enriquecimiento, es esto lo que en ese caso puede pedir y nada más.*

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

*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.*

**14.** *Corolario de lo anterior es que todo lo atinente a la competencia y a los términos de caducidad en los casos de enriquecimiento sin causa se rigen por los de la reparación directa porque esa pretensión se hace valer mediante esta acción.*

*Así las cosas, cuando se formulen demandas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en ejercicio de la actio de in rem verso, el proceso tendrá doble instancia de acuerdo con lo establecido en los artículos 132 y 134B del C.C.A., el procedimiento aplicable será el ordinario de conformidad con el 206 *ibídem* y la competencia en razón del territorio se regirá por la regla de la letra f del artículo 134D de ese ordenamiento.*

*Por consiguiente, de la actio de in rem verso, cuya cuantía no exceda de 500 salarios mínimos legales mensuales, conocerán en primera instancia los jueces administrativos<sup>7</sup> y en la segunda instancia los Tribunales Administrativos.*

*Ahora, de aquella cuya cuantía exceda los 500 SLMLM conocerán en primera instancia los Tribunales Administrativos<sup>8</sup> y en segunda instancia la Sección Tercera del Consejo de Estado, con la salvedad que las decisiones serán adoptadas por las respectivas subsecciones.*

#### **La competencia del Consejo de Estado en el caso concreto**

6. En el caso concreto, observa la Sala que la Empresa de Servicio Especial Escolar Escotours Ltda., presentó en contra del municipio de Puerto Boyacá, demanda en ejercicio de la *acción in rem verso* para que se declare que éste se enriqueció sin justa causa por los servicios de transporte escolar que prestó la sociedad demandante, entre los meses de abril, mayo, agosto y septiembre de 2008 en los Colegios José Joaquín Ortiz y el Prado de la entidad territorial y que ascienden a la suma de \$99.600.277,00 m/cte., no cubiertos ni pagados con cargo al contrato número 0100-0110-23-02-010 de 2008 y sus adicionales, suscritos con el municipio demandado para el transporte de los educandos, razón por la cual en el acta n.º 24 de liquidación del contrato dejó la nota de inconformidad a este respecto.

7. De la *causa petendi* descrita anteriormente y los lineamientos expuestos por la Sala, se puede advertir que la demanda instaurada por la Empresa de Servicio Especial Escolar Escotours Ltda., invocando la *acción in rem verso*, debe hacerse valer como pretensión por vía de la acción de reparación directa y, por lo tanto, todo lo atinente a la competencia y a los términos de caducidad se rigen por los de esta acción (art. 86 C.C.A. ahora art. 140 de la Ley 1437 de 2011). De ahí que el proceso tendrá doble instancia de acuerdo con lo establecido en los artículos 132 y 134B del C.C.A., el procedimiento aplicable será el ordinario de conformidad con el artículo 206 *ibídem* y la competencia en razón del territorio se regirá por la regla de la letra f. del artículo 134D de ese ordenamiento.

8. Teniendo en cuenta lo anterior, según el numeral 6 del artículo 134-B del Código Contencioso Administrativo, la pretensión de la *acción in rem verso*, cuya

---

<sup>7</sup> [79] Numeral 6 del artículo 134B del C.C.A.

<sup>8</sup> [80] Numeral 6 del artículo 132 del C.C.A.

cuantía no exceda de 500 salarios mínimos legales mensuales, será del conocimiento en primera instancia de los jueces administrativos y en la segunda instancia de los Tribunales Administrativos.

9. Ahora bien, la cuantía de este asunto determinada por el valor de la mayor de las pretensiones acumuladas a la demanda<sup>9</sup> es de \$99 600 277, suma que equivale a 193,4<sup>10</sup> salarios mínimos legales mensuales vigentes para la fecha de presentación de la demanda, inferior a los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes exigidos para que la competencia radique en el juez administrativo en primera instancia y la segunda ante el tribunal administrativo.

10. Así las cosas, aplicadas las reglas de competencia de la acción de reparación directa al presente asunto, como lo indica la jurisprudencia unificada de esta Sección, es menester concluir que por tratarse de un proceso cuya cuantía corresponde a \$99'600.277, y dado que la entidad territorial demandada tiene sede en el municipio de Puerto Boyacá (art. 134D numeral 1 del C.C.A) y que además es el lugar de ocurrencia de los hechos que se narran en la demanda (art. 134D numeral 2 letra f.), su conocimiento en primera instancia corresponde al Juzgado Quinto Administrativo de Tunja y en segunda instancia al Tribunal Administrativo de Boyacá.

11. De conformidad con lo anterior y en atención a las consideraciones realizadas, esta Corporación carece de competencia para el trámite del proceso del asunto de la referencia en única instancia, como quiera que, como ya se indicó, la acción idónea para ventilar la controversia planteada en la demanda por el actor es la de reparación directa, tiene vocación de doble instancia y la competencia en este momento está radicada de acuerdo con los factores territorial y de cuantía en el Juez Quinto Administrativo de Tunja, razón por la cual la demanda será devuelta a esta autoridad, para que adelante el trámite legal correspondiente.

12. En mérito de lo expuesto, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLÁRASE** incompetente la Corporación para conocer en única instancia de la demanda del asunto de la referencia, por los motivos expuestos en esta providencia.

**SEGUNDO: DEVUÉLVASE**, por secretaría el expediente al Juzgado Quinto Administrativo de Tunja, para que allí se tramite el proceso.

## CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y DEVUÉLVASE

---

<sup>9</sup> Si bien la demanda fue presentada el 4 de agosto de 2010, el artículo 198 de la Ley 1450 de 2011 dispuso que *“en los procesos que cursen o deban cursar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en relación con los cuales a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no se hubiere notificado en debida forma el correspondiente auto admisorio de la demanda o cuando este no se hubiere expedido y cuyas demandas se presenten hasta antes del 2 de julio de 2012, la competencia por razón de la cuantía se determinará con sujeción a las reglas consagradas en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011”*, disposición ésta a cuyo tenor *“cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.”*

<sup>10</sup> Para el año 2010 el salario mínimo legal mensual vigente fue establecido por el Decreto 5053 de 30 diciembre de 2009 en la suma de \$515.000.

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Presidenta de la Sala  
Salvó voto

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**

**ENRIQUE GIL BOTERO**  
Salvó voto

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

**OLGA VALLE DE DE LA HOZ**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**  
Salvó voto