

ACCION DE REPARACION DIRECTA - Por omisión de pagar servicio de fotocopias / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Por enriquecimiento sin justa causa / ACCION IN REM VERSO - Por enriquecimiento sin justa causa / ACCION IN REM VERSO - Procedencia sin que medie contrato / ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA - Competencia Jurisdicción Contenciosa Administrativa

La Sala venía reconociendo el carácter autónomo de la actio in rem verso cuando quiera que se pretenda la declaración del enriquecimiento sin justa causa de la parte demandada y el consecuente restablecimiento del desequilibrio patrimonial generado por tal situación, sin embargo, no es menos cierto que la Sala llegó a esa conclusión partiendo de una interpretación restrictiva de las acciones consagradas en el C.C.A., y de un análisis que la Sala Plena de la Sección Tercera rectificó en reciente providencia respecto del alcance de la acción de reparación directa en el ordenamiento jurídico colombiano. (...) la Sección unificó su posición jurisprudencial en torno a que la pretensión del enriquecimiento sin justa causa se debe ventilar en sede judicial a través de la acción de reparación directa, limitando a tres hipótesis, reseñadas (...) la procedencia excepcional de la mencionada pretensión. (...) es cierto que en el sub lite se encuentra debidamente acreditado que las prestaciones aludidas se realizaron por fuera del marco contractual, tal como lo expuso la parte actora en el libelo introductorio de la litis al explicar las razones que lo llevaron a continuar prestando el servicio sin el debido soporte contractual.

NOTA DE RELATORIA: En relación con la procedencia de la acción de reparación directa en la que se pretende el enriquecimiento sin justa causa, consultar sentencia de unificación jurisprudencial de 19 de noviembre de 2012, Exp. 24897, CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - Por enriquecimiento sin justa causa por constreñir al particular a ejecutar o suministrar bienes o servicios en su beneficio

La declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por el enriquecimiento sin justa causa sólo podrá proceder en tres hipótesis cuando el enriquecimiento injustificado que se invoca proviene de la ejecución de prestaciones que debían encontrarse amparadas por la celebración de un contrato estatal pero cuya ejecución se hubiere producido con pretermisión de las exigencias y/o formalidades de carácter legal (...) 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.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA - Por adquirir bienes y solicitar servicios sin que se pruebe la vigencia manifiesta

En los casos en que resulte 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; 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, para lo cual se debe verificar, en todo evento, que la

decisión de la Administración Pública 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.

RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION - Por omitir la declaración de urgencia manifiesta de obras, servicios y suministro de bienes sin contrato

En las situaciones en las que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la Administración Pública omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, siempre que se trate de casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.

FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 41 INCISO 4

ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA - Se acreditó que la Cámara de Representantes impuso a particular la ejecución de prestaciones, y suministro por fuera de contrato estatal

La Sala encuentra que en el presente caso concreto se configuró la primera de las causales que permitirían la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin justa causa como fuente autónoma de la obligación de reparar por parte del Estado. En efecto, de las pruebas obrantes en el expediente la Sala encuentra, tal como lo hizo el Tribunal a quo, que el carácter asimétrico de la relación existente entre el señor Helmy Cuecha Leal y la Cámara de Representantes tuvo la entidad suficiente para que se considere que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad y de su imperium la que 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, cuestión que se evidencia a partir de la existencia de las 1422 órdenes de fotocopiado allegadas al expediente, emitidas por diversos Representantes a la Cámara y por los mismos servicios administrativos de la demandada, las cuales tenían como destino el centro de copiado del señor Helmy Cuecha para que fueran satisfechas por éste; agréguese a lo anterior que durante el período aludido –esto es entre el 14 de julio y el 17 de septiembre de 1998– se le permitió al señor Cuecha Leal continuar ejerciendo su actividad económica en el recinto de la Honorable Cámara de Representantes. (...) En este sentido es de recalcar que no le asiste razón a la parte demandada en cuanto afirmó que no existe en el expediente disposición alguna de “funcionario que pudiere comprometer la responsabilidad de la Corporación [mediante la cual] le ordenó que siguiera prestando el servicio”, puesto que las 1422 órdenes de servicio de copiado que la parte actora aportó al expediente dan cuenta justamente de todo lo contrario, esto es que los Honorables Representantes a la Cámara continuaron solicitando el servicio que le prestaba el señor Cuecha Leal a dicha entidad pública en el período referido y a cuya atención o satisfacción en realidad no le era posible sustraerse.

ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA - En proceso contencioso administrativo busca garantizar el equilibrio de las relaciones patrimoniales de particular que prestó servicio a favor de la entidad estatal

El reconocimiento del enriquecimiento sin justa causa en el marco del proceso Contencioso Administrativo no tiene la finalidad de recompensar a las partes que

deliberada o voluntariamente han actuado por fuera de la legalidad o con violación de las normas contractuales, puesto que en tales eventos lo que se busca solamente es garantizar el equilibrio de las relaciones patrimoniales cuando quiera que un particular estuviere en alguna de las hipótesis señaladas anteriormente y por ello realizó unas prestaciones a favor de una entidad pública aún cuando ellas no hubieren tenido un soporte contractual, tal como ocurrió en el caso que ahora se decide en segunda instancia y desde otro punto de vista busca evitar el enriquecimiento indebido por parte de la Administración Pública o el abuso en el ejercicio de sus derechos y competencias, todo lo anterior en el marco de los Principios Generales del Derecho y de los artículos 83 y 95 de la Constitución Política, pero no podría prohijar, bajo ningún pretexto, el desconocimiento claro de las normas legales que rigen la contratación estatal.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 83 /
CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 95

LIQUIDACION DE LA CONDENA - Se actualizó tomando el valor y número de fotocopias tomadas

Para la Sala, el valor de cada fotocopia, cuya tasación fue el producto de dividir el precio global estipulado en el Contrato 104 del 4 de mayo de 1998, esto es \$79'600.000, entre el número de fotocopias a realizar por el contratista, es decir, 800.000 fotocopias, efectivamente arroja la suma de \$99.50 por cada fotocopia tomada bajo la vigencia del referido Contrato 104 del 4 de mayo de 1998, valor éste que debió ser tenido en cuenta como base para la tasación del desequilibrio patrimonial sufrido por el señor Helmy Cuecha Leal, tal y como correctamente lo hizo el Tribunal a quo. Aun cuando la parte demandada, en esta instancia, consideró –pero sin soporte probatorio alguno– que dicho valor unitario supera los precios del mercado, no es menos cierto que el último contrato suscrito entre las partes se hizo con base en ese valor unitario y, por tanto, debe regir para la situación irregular que generó la entidad pública demandada. Sin embargo, el conteo manual de las órdenes de servicio de copiado allegadas al expediente dieron cuenta de 401.646 fotocopias, razón por la cual se tomará ésta cifra para liquidar la condena. Con el fin de actualizar la condena impuesta por el Tribunal a quo a la fecha de la presente sentencia se utilizará la siguiente fórmula matemática, teniendo en cuenta que la Renta Histórica es el producto de multiplicar el valor de cada fotocopia (\$99.50), por el número de fotocopias efectivamente tomado según las órdenes de copiado allegadas al expediente (401.646, c 2 a 4), lo cual arroja el resultado de \$39'963.777.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-26-000-2000-02011-01(24969)

Actor: HELMY CUECHA LEAL

Demandado: CAMARA DE REPRESENTANTES

Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION DE REPARACION DIRECTA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia que dictó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, el día 20 de marzo de 2003, mediante la cual se decidió:

“PRIMERO.- Declárase administrativamente responsable a la Nación – Cámara de Representantes, por los perjuicios ocasionados a la parte actora.

“SEGUNDO.- Como consecuencia de la declaración anterior, condénase a la Nación – Cámara de Representantes a restituir por concepto de perjuicios materiales causados al señor Helmy Cuecha Leal la suma de cincuenta y seis millones novecientos cuarenta y tres mil doscientos treinta y cinco pesos con setenta y nueve centavos (\$56.943.235,79).

“TERCERO.- Deniéguense las demás pretensiones de la demanda.

“CUARTO.- Sin condena en costas.

“QUINTO.- Dése cumplimiento a lo normado en los artículos 176 y 177 del C.C.A., para efectos de [la] ejecución de la presente sentencia.

“SEXTO.- Por no cumplirse los requisitos del Art. 184 del C.C.A., esto es que la condena impuesta fuese superior a los trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales, la presente sentencia no es susceptible del grado jurisdiccional de consulta”.

I. ANTECEDENTES

1.- La demanda.

En escrito presentado el día 7 de septiembre de 2000 (fl. 2 a 31 c 1), el señor Helmy Cuecha Leal, mediante apoderado judicial, formuló demanda de reparación directa contra la Nación – Cámara de Representantes, con el fin de que se le declare administrativamente responsable por los perjuicios materiales y morales causados *“como consecuencia del no pago del servicio de fotocopiado prestado desde el día 14 de julio de 1998 hasta el día 17 de septiembre de 1998, en la cantidad de 403.010 fotocopias, a razón de \$99.50 c/u, para un total de \$40'099.495.00”* (fl. 29 c 1).

En este sentido, la parte actora solicitó que, como consecuencia de la declaración de responsabilidad, se condene a la entidad demandada al pago de las siguientes sumas por concepto de perjuicios materiales y morales:

"2. Como consecuencia de la anterior declaración que se condene a la Nación – H. Cámara de Representantes, a lo siguiente:

"a) Cancelar a Helmy Cuacha (sic) Leal, el valor de los daños materiales sufridos como consecuencia del no pago del servicio de fotocopiado prestado a la H. Cámara de Representantes, desde el día 13 de julio de 1998, hasta el 17 de septiembre de 1998, por valor de \$40'099.495.00.

"b) Como consecuencia de la primera declaración se condene a la Nación –H. Cámara de Representantes, a indemnizar los perjuicios morales sufridos por mi representado, en una suma equivalente al valor en pesos, a la fecha de la sentencia, de 1000 gramos oro, según el precio que certifique el Banco de la República.

"3. Igualmente que se disponga que la condena deberá ser actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A. y que se reconozcan los intereses legales desde la fecha de la ocurrencia de los hechos hasta cuando se le de cumplimiento a la sentencia que ponga fin al proceso.

"4. La demandada dará cumplimiento a la sentencia dentro de los términos señalados en los artículos 176 y 177 del C.C.A".

2.- Los hechos.

La parte actora narró, en síntesis, que desde el 14 de julio de 1998, habida cuenta que el contrato No. 104 de 1998 para el servicio de fotocopiado que había suscrito con la Cámara de Representantes llegó a su fin, hasta el 17 de septiembre de 1998 prestó el servicio de fotocopiado a dicha entidad pública, por cuanto "[c]omo era costumbre en la H. Cámara de Representantes y por expresa solicitud verbal y personal de su representante legal y en cada uno de los contratos cumplidos por Helmy Cuecha Leal, una vez finalizados los mismos, se seguía prestando el servicio de fotocopiado, hasta tanto se legalizara el nuevo contrato y se llevara a cabo el registro, se expidieran pólizas y demás requisitos para su ejecución, y para que no se paralizara el necesario servicio de fotocopiado solicitado por los señores Representantes y demás funcionarios autorizados" (fl. 2 c 1).

Afirmó que, entre el 14 de julio de 1998 y el 17 de septiembre del mismo año, cumplió las "órdenes firmadas por los Honorables Representantes y/o funcionarios autorizados por ellos, [las cuales] ascienden a la cantidad de cuatrocientas tres mil diez fotocopias (403.010), que a razón de \$99.50 c/u, equivalen a la suma de cuarenta millones noventa y nueve mil cuatrocientos noventa y cinco pesos

\$40'099.495.00 M/L, esto es al mismo precio del que se venía cobrando en el contrato 104 del 4 de mayo de 1998" (fl. 3 c 1).

La parte actora señaló que "una vez se le informó que la H. Cámara de Representantes no contrataría más con el (sic) servicio de fotocopiado, expidió la factura y se dirigió a esta Corporación en todos los términos posibles (oficios, peticiones, propuestas de conciliación, etc.), desde septiembre de 1998 hasta junio del 2000, sin haber obtenido ninguna (sic) respuesta favorable hasta la fecha" (fl. 26 c 1).

3.- Contestación de la demanda.

Notificada del auto admisorio de la demanda (fl 36 c 1), la entidad demandada, actuando mediante apoderado judicial, la contestó para oponerse a sus pretensiones (fl. 37 a 38 c 1).

Sustentó su oposición en el hecho de que "nunca se legalizó el contrato, ni se solicitó el registro presupuestal, no se expidieron las pólizas y demás requisitos para su ejecución y mientras no se cumpla con la formalidad acordada, no se puede decir que el contrato exista" (fl. 38 c 1).

4.- Alegatos de conclusión en primera instancia.

4.1.- La parte actora presentó alegatos de conclusión en esta oportunidad procesal (fl. 55 a 56 c 1); tras realizar un recuento de los hechos del *sub lite*, afirmó que "*[e]l servicio prestado a la Honorable Cámara de Representantes y del cual se pide su reparación se llevó a cabo desde el día 14 de julio, hasta el 17 de septiembre de 1998, ya que el último contrato celebrado por mi mandante con la Corporación, esto es el 104 de mayo 04 de 1998, se terminó el día 13 de julio de 1998" (fl. 55 c 1) y destacó que "fue autorizado por el presidente de la Corporación, en ese entonces Dr. Emilio Martínez Rosales, para continuar con el servicio de fotocopiado, mientras se legalizaba el nuevo contrato de Prestación de Servicios, pero teniendo en cuenta que a partir del 20 de julio de ese año 1998, se instalaban las nuevas directivas del Congreso, con nuevo presidente para la Cámara y para el Senado, estas optaron por contratar el servicio de fotocopiado con otra firma y proceder a cancelar el servicio que mi mandante había prestado hasta el 17 de septiembre de ese año, hecho que no sucedió a pesar de las múltiples peticiones hechas por Helmy Cuecha Leal a esa Corporación" (fl. 55 c 1).*

4.2.- La Cámara de Representantes presentó alegatos de conclusión en esta oportunidad procesal (fl. 51 a 54 c 1). Afirmó que *“las relaciones entre el organismo estatal y el contratista deben fundarse en el acuerdo de voluntades del que emanarán las principales obligaciones y efectos del acto jurídico; acuerdo de voluntades que en el caso que se examina nunca existió porque entre la H. Cámara de Representantes y el señor Cuecha Leal nunca medió contrato de prestación de servicios en el que el demandante se obligara a expedir unas fotocopias, ni mucho menos la entidad demandada se obligara a pagar por ese servicio”* (fl. 52 c 1).

Señaló, también, que *“el señor Cuecha Leal suscribió varios contratos de prestación de servicios con la Corporación en diferentes épocas para prestar el servicio de fotocopiado, lo que nos lleva a concluir lógicamente que el demandante sabía cuál era el procedimiento para poder prestar tal servicio, es decir que conocía de la obligatoriedad de suscribir un contrato con la entidad estatal donde constaran las obligaciones de las partes, por ende, el señor Cuecha Leal aún conciente de la inexistencia de un contrato que obligara a las partes, decidió a motu proprio prestar el servicio de fotocopiado a personas vinculadas a la entidad demandada, lo cual no significa que se comprometiera, porque es su voluntad, el presupuesto de la Nación ...”* (fl. 53 c 1).

4.3.- El Ministerio Público no intervino en esta oportunidad procesal.

5.- La sentencia apelada.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda (fl. 73 a 89 c ppal). El Tribunal *a quo* consideró que *“frente [al contrato] que finalizó el 13 de julio de 1998, se observa que dicha situación no impidió que se siguiera prestando los servicios de fotocopiado desde el día siguiente a la finalización del mismo, esto es, desde el 14 de julio hasta el día 17 de septiembre de 1998, según afirmación de la parte actora, la cual no fue controvertida por la parte demandada mediante prueba pertinente y conducente; por el contrario, se observa que el Comité de Conciliación de la Cámara de Representantes en sesión de fecha 19 de abril de 1999 ‘recomendó adelantar arreglo directo respecto de los servicios reclamados, una vez el coordinador del grupo de duplicaciones, certificara de conformidad con las solicitudes de servicio y*

los indicadores de numeración de las máquinas fotocopadoras, el número total efectivamente registrado por las máquinas fotocopadoras, las cuales se cancelarán a razón de \$40, cada una” (fl. 86 c ppal).

Afirmó que según las pruebas obrantes en el proceso *“la entidad demandada incurrió en una grave omisión en primer lugar, al permitir la prestación de servicios de fotocopiado sin que mediara contrato alguno y en segundo lugar, al no cancelar dichos servicios, lo que trajo como consecuencia el empobrecimiento del señor Helmy Cuecha, que derivó en un consecuencial enriquecimiento de la Cámara de Representantes, sin que mediara causa o justificación alguna”* (fl. 86 c ppal).

Por lo anterior, el Tribunal *a quo* concluyó que se configuró el enriquecimiento sin justa causa a favor de la entidad pública demandada.

6.- La apelación.

Inconforme con la sentencia de primera instancia, la parte demandada interpuso, en los términos legales establecidos para ello, recurso de apelación (fl. 91 c ppal), el cual fue concedido por el Tribunal *a quo* mediante auto del 24 de abril de 2003 (fl. 96 c ppal); se sustentó mediante memorial del 20 de junio de 2003 y se admitió por esta Corporación en auto del 4 de julio de 2003 (fl. 107 c ppal).

En su sentir, en el expediente no se encuentra documento alguno que permita acreditar la responsabilidad de la entidad demandada, puesto que en *“este caso concreto [no existe prueba de] que la Cámara de Representantes, por medio de funcionario que pudiera comprometer la responsabilidad de la Corporación, le ordenó [a la parte actora] que siguiera prestando el servicio, cosa que no se acreditó a lo largo del proceso”* (fl. 103 c ppal).

Señaló, también, que el Acta del Comité de Conciliaciones mediante la cual se recomendó adelantar un arreglo directo con la parte actora *“no constituye ni puede constituir confesión del demandado, así como las propuestas de arreglo que haga el juez durante la audiencia no constituyen prejuzgamiento”* (fl. 103 c ppal).

La parte demandada expresó, finalmente, su inconformidad para con el valor de las fotocopias (\$99.50) que tomó el Tribunal *a quo* como base para tasar la condena contra la Cámara de Representantes.

Por lo anterior la entidad recurrente solicitó se revoque el fallo impugnado y, en su lugar, se denieguen las pretensiones de la demanda.

7.- Alegatos de conclusión en segunda instancia.

7.1.- La parte actora, en sus alegatos de conclusión, reiteró los argumentos que planteó en primera instancia (fl. 110 a 111 c ppal).

7.2.- La parte demandada no intervino en esta oportunidad procesal.

8. Intervención del Ministerio Público

El Ministerio Público emitió concepto en esta instancia (fl. 115 a 120 c ppal) para solicitar la confirmación del fallo del Tribunal *a quo*. El agente del Ministerio Público señaló que: *“considera esta Delegada que el Tribunal acertó en el manejo que dio al asunto sub judice toda vez que obra en el expediente suficiente prueba indicativa de que el señor Helmy Cuecha Leal suministró el servicio de fotocopiado a la Cámara de Representantes durante el período comprendido entre el 14 de julio y el 17 de septiembre de 1998 (ver cuadernos 3, 4 y 5), y que durante este término se produjeron 403.010 fotocopias, cantidad que se extrae de la comparación de los contadores de las máquinas desde el día en que se dio por terminado el contrato 104 de 4 de mayo de 1998 hasta aquél en que efectivamente fueron retiradas de las instalaciones del Congreso (fls. 99 a 102 cdno. 2), y se corrobora con las copias de las órdenes de servicio visibles en los cuadernos 3 a 5 ya citados, las cuales se encuentran debidamente autorizadas por los Representantes y funcionarios de la Corporación”* (fl. 118 c ppal).

A lo anterior agregó que *“no aparece demostrado en el plenario que la Cámara de Representantes haya cancelado suma alguna de dinero como contraprestación de dicho servicio al señor Cuecha Leal, de lo que se deduce que el órgano legislativo se ha beneficiado con un servicio por el que no ha hecho erogación alguna con detrimento del patrimonio del actor quien de buena fe suministró las máquinas fotocopadoras y prestó el servicio con la expectativa de recibir su correspondiente*

pago, obligación ésta que no ha sido satisfecha por la Corporación” (fl. 119 c ppal), razón por la cual “procede el reconocimiento y pago del servicio de fotocopiado suministrado por el actor toda vez que, a la luz del artículo 90 constitucional, el señor Cuecha Leal no tiene por qué soportar el daño antijurídico que, en este evento, consistió en la privación de ver remunerados adecuada y oportunamente los servicios que suministró a la Cámara de Representantes ...” (fl. 119 c ppal).

II. CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, proferida el 20 de marzo de 2003, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

1.- Las pruebas aportadas al expediente.

Al expediente se allegaron los siguientes medios de prueba:

- Copia simple del “*contrato con formalidades plenas*” No. 419 de 1996, suscrito entre el señor Helmy Cuecha y la Cámara de Representantes, el 16 de octubre de 1996, cuyo objeto fue la obligación por parte del contratista de “*ejecutar con sus propios medios, en forma independiente y con plena autonomía técnica, financiera y administrativa hasta su total terminación y aceptación final, los trabajos correspondientes al servicio de fotocopiado en una cantidad de novecientas mil copias (900.000)*” (fl. 32 a 39 c 5).
- Copia simple del “*contrato con formalidades plenas*” No. 099 de 1997, suscrito entre el señor Helmy Cuecha y la Cámara de Representantes, el 20 de febrero de 1997, cuyo objeto fue la obligación por parte del contratista de “*ejecutar con sus propios medios, en forma independiente y con plena autonomía técnica, financiera y administrativa hasta su total terminación y aceptación final, los trabajos correspondientes al servicio de fotocopiado en una cantidad de novecientas cincuenta mil copias (950.000)*” (fl. 40 a 48 c 5).
- Copia simple del “*contrato con formalidades plenas*” No. 321 de 1997, suscrito entre el señor Helmy Cuecha y la Cámara de Representantes, el 20 de mayo de 1997, cuyo objeto fue la obligación por parte del contratista de

“ejecutar con sus propios medios, en forma independiente y con plena autonomía técnica, financiera y administrativa hasta su total terminación y aceptación final, los trabajos correspondientes al servicio de fotocopiado en una cantidad de novecientas mil copias (900.000)” (fl. 49 a 56 c 5).

- Copia simple del *“adicional al contrato No. 321 de 1997”*, suscrito entre el señor Helmy Cueba y la Cámara de Representantes, el 6 de agosto de 1997 (fl. 57 a 59 c 5).

- Copia simple del *“contrato con formalidades plenas” No. 395 de 1997*, suscrito entre el señor Helmy Cueba y la Cámara de Representantes, el 9 de septiembre de 1997, cuyo objeto fue la obligación por parte del contratista de *“ejecutar con sus propios medios, en forma independiente y con plena autonomía técnica, financiera y administrativa hasta su total terminación y aceptación final, los trabajos correspondientes al servicio de fotocopiado en una cantidad de setecientos veinticinco mil copias (725.000)”* (fl. 60 a 67 c 5).

- Copia simple del *“contrato con formalidades plenas” No. 458 de 1997*, suscrito entre el señor Helmy Cueba y la Cámara de Representantes, el 14 de noviembre de 1997, cuyo objeto fue la obligación por parte del contratista de *“ejecutar con sus propios medios, en forma independiente y con plena autonomía técnica, financiera y administrativa hasta su total terminación y aceptación final, los trabajos correspondientes al servicio de fotocopiado en una cantidad de setecientos cincuenta mil copias (750.000)”* (fl. 68 a 75 c 5).

- *“Contrato con formalidades plenas” No. 104 de 1998*, suscrito entre el señor Helmy Cueba y la Cámara de Representantes, el 4 de mayo de 1998, cuyo objeto fue la obligación por parte del contratista de *“ejecutar con sus propios medios, en forma independiente y con plena autonomía técnica, financiera y administrativa hasta su total terminación y aceptación final, los trabajos correspondientes al servicio de fotocopiado en una cantidad de ochocientas mil copias (800.000)”* (fl. 76 a 83 c 5).

- Oficio No. DA-04-644-99, del 18 de mayo de 1999, emitido por la Cámara de Representantes (fl. 98 c 5), dirigido al señor Helmy Cuecha; en el mencionado oficio se indicó:

“En atención a su oficio de cancelación de fotocopias suministradas a la Corporación por fuera del contrato No. 104-04-05-98 de servicio de fotocopiado, comedidamente me permito comunicar que el Comité de Conciliación de la Corporación en sesión de fecha 19 de abril de 1999, recomendó adelantar arreglo directo respecto de los servicios reclamados, una vez el coordinador de grupo de duplicaciones, certificara de conformidad con las solicitudes de servicio y lo[s] indicadores de numeración de las máquinas fotocopadoras, el número total efectivamente registrado por las máquinas fotocopadoras, las cuales se cancelarán a razón de \$40, cada una.

“De conformidad con el oficio de fecha de 10 de mayo del año en curso suscrito por el señor Napoleón Gutiérrez de Piñeres, el número total de fotocopias suministradas en el caso en cuestión es de 274.494.

“Acorde con lo expuesto, el arreglo directo de la Corporación respecto a su petición se circunscribe a diez millones novecientos noventa y nueve mil setecientos sesenta pesos Mcte (10.999.760.00)”.

- Factura emitida por Lito Nova, del 27 de septiembre de 1998, por un valor de \$40'099.495, por concepto de *“fotocopias elaboradas en desarrollo del contrato 104-04-05-98, durante su etapa de preliquidación, servicio prestado entre el 14-07-98 al 17-09-98, según constancia escrita de quienes vienen prestando el servicio de fotocopiado contemplado en el contrato citado anteriormente, servicio prestado por solicitud de los honorables representantes y los correspondientes jefes de las dependencias de la Honorable Cámara de Representantes”* (fl. 101 c 5).
- 1422 órdenes de copiado, emitidas por los diferentes despachos de los Honorables Representantes a la Cámara y por los servicios administrativos de la mencionada entidad pública, entre el 14 de julio de 1998 y el 17 de septiembre del mismo año (c 2 a 4), para un total de 401.646 fotocopias.
- 188 autorizaciones de solicitud de fotocopias, emitidas por los diferentes despachos de los Honorables Representantes a la Cámara y los servicios administrativos de la mencionada entidad pública, emitidas entre el 14 de julio de 1998 y el 17 de septiembre del mismo año (c 6).

2.- Lo que se debate.

La parte demandada sustentó su inconformidad para con la sentencia de primera instancia en el hecho de que, en su sentir, se acreditó suficientemente en el expediente que no existió contrato de prestación de servicios de fotocopiado que vinculara a la entidad demandada con el demandante, razón por la cual sostuvo que no le corresponde asumir el pago del servicio de fotocopiado que realizó el señor Helmy Cueba Leal entre el 14 de julio de 1998 y el 17 de septiembre del mismo año.

El asunto así planteado debe ser analizado, en primer lugar, a la luz de la jurisprudencia unificada de la Sala respecto de la procedencia de las pretensiones resarcitorias derivadas del enriquecimiento sin justa causa, así como de la pretensión propia de la *actio in rem verso* para, en segundo lugar, resolver el caso concreto.

3.- La posición jurisprudencial unificada de la Sala Plena de la Sección Tercera en torno a la procedencia del enriquecimiento sin justa causa en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La Sala venía reconociendo el carácter autónomo de la *actio in rem verso* cuando quiera que se pretenda la declaración del enriquecimiento sin justa causa de la parte demandada y el consecuente restablecimiento del desequilibrio patrimonial generado por tal situación, sin embargo, no es menos cierto que la Sala llegó a esa conclusión partiendo de una interpretación restrictiva de las acciones consagradas en el C.C.A., y de un análisis que la Sala Plena de la Sección Tercera rectificó en reciente providencia respecto del alcance de la acción de reparación directa en el ordenamiento jurídico colombiano.

En sentencia de unificación de jurisprudencia la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, del 19 de noviembre de 2012, sentó su posición en torno a la procedencia de la acción de reparación directa como el cauce adecuado para ventilar judicialmente las pretensiones relativas al enriquecimiento sin justa causa, así como el carácter excepcional de su procedencia; en aquella ocasión se afirmó:

*“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 Justicia¹ a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el*

¹ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, de 12 de mayo de 1955. G.J. LXXX, 322.

artículo 831² del Código de Comercio, no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la actio de in rem verso requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente.

“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, 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, en lo que se conoce como buena fe objetiva.

“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 parte³, 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 comercial y “por lo tanto, en sede contractual no interesa la convicción o creencia de las partes de estar actuando conforme a derecho, esto

² Artículo 831: Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro.

³ 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.

es la buena fe subjetiva, sino, se repite, el comportamiento que propende por la pronta y plena ejecución del acuerdo contractual”,⁴ 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’⁵.

“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.

“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 del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium construyó 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

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de junio de 2011, expediente 18836.

⁵ Inciso final del artículo 768 del Código Civil.

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.

“En efecto, recuérdese que en el derecho romano el enriquecimiento estaba vinculado a determinadas materias (donaciones entre cónyuges, petición de herencia frente al poseedor de buena fe, negocios celebrados por el pupilo sin la autorización del tutor, el provecho que una persona recibía por los delitos o por los actos de otro, etc.) y por consiguiente la restitución se perseguía mediante la *condictio* perteneciente a la respectiva materia, materia esta que entonces se constituía en la causa del enriquecimiento.

“Ulteriormente, a partir de la construcción de la escolástica cristiana y de la escuela del derecho natural racionalista, se entendió que la prohibición de enriquecerse a expensas de otro era una regla general que derivaba del principio de la equidad y que por lo tanto resultaba aplicable también para todas aquellas otras hipótesis en que alguien se hubiera enriquecido en detrimento de otro, aunque tales casos no estuvieran previstos en la ley.

“Este proceso culminó cuando Aubry y Rau entendieron y expresaron que la actio de in rem verso debía admitirse de manera general para todos aquellos casos en que el patrimonio de una persona, sin causa legítima, se enriquecía en detrimento del de otra y siempre y cuando el empobrecido no contara con ninguna otra acción derivada de un contrato, un cuasicontrato, un delito o un cuasidelito para poder obtener la restitución.

“Así que entonces la autonomía de la actio de in rem verso se centra en que el enriquecimiento se produce sin una causa que lo justifique y que como quiera que no hay causa justificante se carece de la correspondiente acción que daría la justa causa si esta existiere.

“Esta la razón por la que se exige que no haya contrato, cuasicontrato, delito o cuasidelito al amparo del cual pueda pretenderse la restitución.

“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 administrativos⁶ y en la segunda instancia los Tribunales Administrativos.

“Ahora, de aquella cuya cuantía exceda los 500 SLMLM conocerán en primera instancia los Tribunales Administrativos⁷ y en segunda instancia la Sección Tercera del Consejo de Estado, con la salvedad que las decisiones serán adoptadas por las respectivas subsecciones” (negritas por fuera del texto)⁸.

En este orden de ideas, la Sección unificó su posición jurisprudencial en torno a que la pretensión del enriquecimiento sin justa causa se debe ventilar en sede judicial a través de la acción de reparación directa, limitando a tres hipótesis, reseñadas en el numeral 12.2 de la providencia que se cita, la procedencia excepcional de la mencionada pretensión.

4.- El caso concreto.

De los medios probatorios allegados al expediente se puede inferir que a la parte demandada no le asiste razón en punto a la no configuración del enriquecimiento sin justa causa de la parte demandada y, por lo tanto, la Sala confirmará la sentencia apelada.

En efecto, es cierto que en el *sub lite* se encuentra debidamente acreditado que las prestaciones aludidas se realizaron por fuera del marco contractual, tal como lo expuso la parte actora en el libelo introductorio de la *litis* al explicar las razones que lo llevaron a continuar prestando el servicio sin el debido soporte contractual:

“Como era costumbre en la H. Cámara de Representantes y por expresa solicitud verbal y personal de su representante legal y en cada uno de los contratos cumplidos por Helmy Cuecha Leal, una vez finalizados los mismos, se seguía prestando el servicio de fotocopiado, hasta tanto se legalizara el nuevo contrato y se llevara a cabo el registro, se expidieran pólizas y demás requisitos para su ejecución, y para que no se paralizara el necesario servicio de fotocopiado solicitado por los señores Representantes y demás funcionarios autorizados” (fl. 2 c 1).

⁶ Numeral 6 del artículo 134B del C.C.A.

⁷ Numeral 6 del artículo 132 del C.C.A.

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, Exp. 24897, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

No obstante lo anterior, también es cierto que se encuentra acreditado que la entidad pública demandada generó unilateralmente la situación de irregularidad palmaria que dio lugar a la reclamación de la parte actora, de lo cual dan cuenta las 1422 órdenes de servicio de fotocopiado, fechadas entre el 14 de julio y el 17 de septiembre de 1998, aportadas al expediente, por una cantidad total de 401.646 fotocopias.

Siguiendo las reglas establecidas por la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera, del 19 de noviembre de 2012, la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por el enriquecimiento sin justa causa sólo podrá proceder en tres hipótesis cuando el enriquecimiento injustificado que se invoca proviene de la ejecución de prestaciones que debían encontrarse amparadas por la celebración de un contrato estatal pero cuya ejecución se hubiere producido con pretermisión de las exigencias y/o formalidades de carácter legal:

i) 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.

ii) En los casos en que resulte 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; 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, para lo cual se debe verificar, en todo evento, que la decisión de la Administración Pública 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.

iii) En las situaciones en las que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la Administración Pública omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin

contrato escrito alguno, siempre que se trate de casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.

La Sala encuentra que en el presente caso concreto se configuró la primera de las causales que permitirían la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin justa causa como fuente autónoma de la obligación de reparar por parte del Estado.

En efecto, de las pruebas obrantes en el expediente la Sala encuentra, tal como lo hizo el Tribunal *a quo*, que el carácter asimétrico de la relación existente entre el señor Helmy Cuecha Leal y la Cámara de Representantes tuvo la entidad suficiente para que se considere que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad y de

su *imperium* la que 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, cuestión que se evidencia a partir de la existencia de las 1422 órdenes de fotocopiado allegadas al expediente, emitidas por diversos Representantes a la Cámara y por los mismos servicios administrativos de la demandada, las cuales tenían como destino el centro de copiado del señor Helmy Cuecha para que fueran satisfechas por éste; agréguese a lo anterior que durante el período aludido –esto es entre el 14 de julio y el 17 de septiembre de 1998– se le permitió al señor Cuecha Leal continuar ejerciendo su actividad económica en el recinto de la Honorable Cámara de Representantes.

En este sentido es de recalcar que no le asiste razón a la parte demandada en cuanto afirmó que no existe en el expediente disposición alguna de “*funcionario que pudiere comprometer la responsabilidad de la Corporación [mediante la cual] le ordenó que siguiera prestando el servicio*” (fl. 103 c ppal), puesto que las 1422 órdenes de servicio de copiado que la parte actora aportó al expediente dan cuenta justamente de todo lo contrario, esto es que los Honorables Representantes a la Cámara continuaron solicitando el servicio que le prestaba el señor Cuecha Leal a dicha entidad pública en el período referido y a cuya atención o satisfacción en realidad no le era posible sustraerse.

No sobra resaltar, como lo hizo la Sala Plena de la Sección Tercera en la sentencia de unificación reseñada, que el reconocimiento del enriquecimiento sin justa causa en el marco del proceso Contencioso Administrativo no tiene la finalidad de recompensar a las partes que deliberada o voluntariamente han

actuado por fuera de la legalidad o con violación de las normas contractuales, puesto que en tales eventos lo que se busca solamente es garantizar el equilibrio de las relaciones patrimoniales cuando quiera que un particular estuviere en alguna de las hipótesis señaladas anteriormente y por ello realizó unas prestaciones a favor de una entidad pública aún cuando ellas no hubieren tenido un soporte contractual, tal como ocurrió en el caso que ahora se decide en segunda instancia y desde otro punto de vista busca evitar el enriquecimiento indebido por parte de la Administración Pública o el abuso en el ejercicio de sus derechos y competencias, todo lo anterior en el marco de los Principios Generales del Derecho y de los artículos 83 y 95 de la Constitución Política, pero no podría prohiar, bajo ningún pretexto, el desconocimiento claro de las normas legales que rigen la contratación estatal.

5.- La actualización de la condena.

El Tribunal *a quo* tomó como base para la liquidación de la condena el valor de \$99.50 pesos por fotocopia, valor que fue multiplicado por el número de fotocopias tomadas en el período demandado, el cual fue de 403.010 fotocopias; el resultado de dicha operación fue de \$40'099.495, suma dineraria que actualizada al momento de la sentencia de primera instancia arrojó un total de \$56'943.235.

Para la parte demandada la tasación que hizo el Tribunal *a quo* del valor unitario a pagar por las fotocopias es excesivo por cuanto "*supera los precios de mercado*" (fl. 104 c ppal). Para la Sala, el valor de cada fotocopia, cuya tasación fue el producto de dividir el precio global estipulado en el Contrato 104 del 4 de mayo de 1998, esto es \$79'600.000, entre el número de fotocopias a realizar por el contratista, es decir, 800.000 fotocopias, efectivamente arroja la suma de \$99.50 por cada fotocopia tomada bajo la vigencia del referido Contrato 104 del 4 de mayo de 1998, valor éste que debió ser tenido en cuenta como base para la tasación del desequilibrio patrimonial sufrido por el señor Helmy Cuecha Leal, tal y como correctamente lo hizo el Tribunal *a quo*. Aun cuando la parte demandada, en esta instancia, consideró –pero sin soporte probatorio alguno– que dicho valor unitario supera los precios del mercado, no es menos cierto que el último contrato suscrito entre las partes se hizo con base en ese valor unitario y, por tanto, debe regir para la situación irregular que generó la entidad pública demandada. Sin embargo, el conteo manual de las órdenes de servicio de copiado allegadas al

expediente dieron cuenta de 401.646 fotocopias, razón por la cual se tomará ésta cifra para liquidar la condena.

Con el fin de actualizar la condena impuesta por el Tribunal *a quo* a la fecha de la presente sentencia se utilizará la siguiente fórmula matemática, teniendo en cuenta que la Renta Histórica es el producto de multiplicar el valor de cada fotocopia (\$99.50), por el número de fotocopias efectivamente tomado según las órdenes de copiado allegadas al expediente (401.646, c 2 a 4), lo cual arroja el resultado de \$39'963.777.

$$Ra = Rh (\$39'963.777) \times \frac{\text{índice final} - \text{enero/13 (111.81)}}{\text{índice inicial} - \text{septiembre/98 (51.43)}}$$

Ra= \$86'882.168.

6.- Condena en costas.

Habida cuenta que para el momento en que se dicta este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: Modifícase la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, el día 20 de marzo de 2003, la cual quedará así:

“PRIMERO.- Declárase administrativamente responsable a la Nación – Cámara de Representantes, por los perjuicios ocasionados a la parte actora.

“SEGUNDO.- Como consecuencia de la declaración anterior, condénase a la Nación – Cámara de Representantes a restituir por concepto de perjuicios materiales causados al señor Helmy Cuecha Leal la suma de ochenta y seis millones ochocientos ochenta y dos mil ciento sesenta y ocho pesos (\$86.882.168).

“TERCERO.- Deniéguense las demás pretensiones de la demanda.

“CUARTO.- Sin condena en costas.

“QUINTO.- Dése cumplimiento a lo normado en los artículos 176 y 177 del C.C.A., para efectos de [la] ejecución de la presente sentencia”.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA