

ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Accede

ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA / COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto dado que, en vigencia del Decreto Ley 597 de 1988, la cuantía alcanza la exigida para que esta Corporación conozca en segunda instancia. La cuantía exigida era de \$ 51.730.000 de pesos y la pretensión mayor, al tiempo de presentación de la demanda - 14 de septiembre de 2005- superaba la suma de \$ 500.000.000 de pesos.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 597 DE 1988

INEXISTENCIA DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIO

Las pruebas documentales que obran en el expediente acreditan que efectivamente la sociedad demandante prestó servicios de reparación y mantenimiento de vehículos a la entidad demandada y este hecho no fue controvertido por dicha entidad; tampoco hay discusión sobre el hecho de que las partes no celebraron previamente un contrato escrito que sirviera de base para la prestación y pago de tales servicios.

IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES / IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA / SENTENCIA DE UNIFICACIÓN - No aplicable al caso concreto por haber sido proferida mucho después de que ocurrieran los hechos objeto del presente proceso

[L]os particulares no pueden reclamar de la Administración el pago de servicios prestados sin la suscripción previa de un contrato que cuente con el respaldo presupuestal correspondiente y que, en caso de hacerlo, el no pago de tales servicios se entiende atribuido a su propia culpa, puesto que las normas legales no solo deben ser conocidas y aplicadas por la entidad sino también por el particular que obra de esta forma. (...) La referida sentencia de unificación en la que se establece la regla conforme con la cual no es procedente formular una acción contractual e invocar el enriquecimiento sin causa, fue proferida mucho después de que ocurrieran los hechos objeto del presente proceso, que se refieren a la prestación de servicios en el lapso comprendido entre el 1° de agosto de 2003 y enero 13 de 2004. (...) La Sala estima que no puede exigírsele a la sociedad demandante un comportamiento conforme con una posición jurisprudencial que no corresponde a la vigente cuando ésta prestó los servicios a la entidad demandada.

NOTA DE RELATORÍA: Al respecto, consultar sentencia de 19 de noviembre de 2012, Exp. 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

INEXISTENCIA DE LA MALA FE / VIOLACIÓN DE LA NORMA - No probada / PRESTACIÓN DE SERVICIOS - Ante requerimiento de la Policía Nacional

[E]s claro que el planteamiento de la jurisprudencia de unificación se fundamenta en la evidencia de un comportamiento de mala fe por parte de quien presta el servicio, y admite el reconocimiento del enriquecimiento en eventos en los cuales es la entidad la que ha determinado o impuesto la prestación del servicio aprovechando su especial condición de superioridad. En el presente caso, de

ninguna manera aparece demostrado que la parte actora o sus representantes hubiesen obrado con la expresa finalidad de desconocer una norma legal vigente. Lo que está demostrado es que ante un requerimiento de la Policía Nacional prestó satisfactoriamente un servicio que era necesario para la atención de las funciones de dicha entidad y nunca recibió objeción alguna frente al procedimiento cumplido para la realización de las labores, la determinación de su valor y el acuerdo de la entidad en todos estos aspectos.

RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL DEL ESTADO - Al acreditarse prestación de servicios y suministro de bienes por parte de la demandante a la demandada sin mediar relación contractual / RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL DEL ESTADO - Conlleva al pago por los servicios prestados

[L]a Sala encuentra que efectivamente está demostrado que la demandante prestó los servicios que le solicitó la entidad demandada, que lo hizo previa solicitud que esta le formulara, que la propia entidad aceptó y recibió dichos servicios y que los valores cobrados por la demandante eran los acordados previamente y aceptados luego del cumplimiento de sus obligaciones. La propia demandada acepta los anteriores supuestos fácticos y también acepta que no realizó el pago de los servicios prestados por la demandante. Está demostrado igualmente que la Policía Nacional entendió que el procedimiento surtido para solicitar la prestación de los servicios de la parte actora fue irregular lo cual se deduce, entre otras pruebas, de lo consignado en el Oficio No. 2147 JEFAT-SUDIR del 29 de marzo de 2005, suscrito por el subdirector general de la Policía Nacional, en el que solicitó al comandante de la Policía de Carreteras iniciar las investigaciones penales, disciplinarias y administrativas necesarias como resultado de los hallazgos efectuados por el grupo auditor de esta institución. (...) Para la Sala, la Policía Nacional está en la obligación de reembolsar a la sociedad Rectificadora de Motores Autocars y Cía. Ltda. la suma por concepto de la ejecución de los servicios y suministro de repuestos recibidos a satisfacción por la entidad.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá, D.C., dos (´02) de marzo de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 25000-23-26-000-2005-02122-01(39947)

Actor: RECTIFICADORA DE MOTORES AUTOCARS Y CÍA. LTDA

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL

**Referencia: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE CONTROVERSIA
CONTRACTUALES**

Tema: Prestación de servicios y suministro de bienes sin mediar relación contractual. Se confirma sentencia de condena.

SENTENCIA

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia proferida el 19 de agosto de 2010 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto dado que, en vigencia del Decreto Ley 597 de 1988, la cuantía alcanza la exigida para que esta Corporación conozca en segunda instancia. La cuantía exigida era de \$ 51.730.000 de pesos y la pretensión mayor, al tiempo de presentación de la demanda - 14 de septiembre de 2005- superaba la suma de \$ 500.000.000 de pesos.

La sentencia del 19 de agosto de 2010 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dispuso:

<< (...) PRIMERO. - Declarar no probada la excepción de falta de agotamiento de la vía gubernativa formulada por la parte demandada, de conformidad con la parte motiva de la presente sentencia.

SEGUNDO. - Declarar que la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional enriqueció su patrimonio sin justa causa y en detrimento del patrimonio de la Sociedad Rectificadora de Motores Autocars & Cía Ltda., por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

TERCERO. - Como consecuencia de la anterior declaración, condenar a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional a pagar a la Sociedad Rectificadora de Motores & Cia Ltda. la suma de DOSCIENTOS CUARENTA y SIETE MILLONES TRESCIENTOS MIL QUINIENTOS VEINTICINCO PESOS (\$247.300.525) como restitución al desequilibrio económico sufrido por esta última, según quedó expuesto.

CUARTO. -Negar las demás pretensiones de la demanda. (...) >>

I. ANTECEDENTES

A.- Posición de la parte demandante

1.- El proceso tuvo origen en la demanda contractual presentada el 14 de septiembre de 2005 por la sociedad Rectificadora de Motores Autocars y Cía. Ltda. contra la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, y sus pretensiones fueron las siguientes:

*"1.)- **Primero.**- Se reconozca o declare que entre mi representada la firma RECTIFICADORA DE MOTORES AUTOCARS & CIA LTDA, y LA NACION - MINISTERIO DE DEFENSA, Policía de Carreteras, se dieron negocios jurídicos mediante los cuales aquella prestó a esta servicios de suministro de repuestos , instalación de los mismos, revisión y mantenimientos preventivos, reparaciones, arreglos, ajustes y en general todo lo referente a la mecánica, latonería, electricidad y mantenimiento de vehículos automotores de la Policía Nacional, respaldados en las llamadas "ORDENES DE TRABAJO" que más adelante se relacionan.*

*2.)- **Segundo.**- Se reconozca o declare que la NACION, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, no ha pagado a la sociedad RECTIFICADORA DE MOTORES AUTOCARS & CIA LTDA. el valor de los servicios, y suministros prestados, determinados en las remisiones que se listan (...) estas remisiones obran a folios 5 al 7 del cuaderno 1.*

*3.)- Mediante corrección de la demanda se aclaró el valor a pagar así **Tercero.**- Que en consecuencia se ordene a la NACION- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, pagar a la firma RECTIFICADORA DE MOTORES AUTOCARS & CIA L TDA. la suma de CIENTO OCHENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS DIEZ PESOS CON TREINTA CENTAVOS (\$181.563.610,30), correspondiente al valor de servicios y suministros prestados o hechos por la accionante para la PLICÍA (sic) DE CARRETERAS, según las remisiones antes listadas.*

4).- **Cuarto**- Que se ordene el pago de los daños y perjuicios (lucro cesante), que el no pago de los servicios y suministros e IVAS, contenidos en las remisiones antes listadas y consecuencia de las "ordenes de trabajo" que se relacionan en los hechos de esta demanda, ha causado a la firma RECTIFICADORA DE MOTORES AUTOCARS & CIA L TDA. que estimamos a la fecha en la suma de QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$500.000.000) o aquella que se demuestre en el curso de proceso.

5).- **Quinto**. - Que se ordene el pago las condenas anteriores, aplicándoles la actualización monetaria, atendiendo a la pérdida del poder adquisitivo del peso colombiano.

6).- **Sexto**. - Se condene a la demandada al pago de costas y agencias procesales. “ (fls 1 al 31 C. 8).

2.- La demandante fundamentó sus pretensiones en las afirmaciones que se resumen a continuación:

2.1.- La sociedad Rectificadora de Motores Autocars y Cía. Ltda. es una empresa que presta servicios de mantenimiento preventivo y correctivo de vehículos, fabricación de piezas y partes de vehículos, comercialización e importación de repuestos, entre otros.

2.2.- Desde el 11 de julio de 2003, la Policía de Carreteras, a través de 233 *órdenes de trabajo*, solicitó a la demandante el suministro e instalación de repuestos, revisiones, mantenimientos preventivos, reparaciones, arreglos, ajustes, cambios, calibrados y en general todo lo referente a la mecánica, latonería, electricidad y mantenimiento para vehículos automotores, cuyo monto ascendió a la suma de CIENTO OCHENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS DIEZ PESOS CON TREINTA CENTAVOS (\$181.563.610,30), que luego se negó a pagar.

2.3.- El hecho de que la Policía de Carreteras se hubiera lucrado con los elementos y servicios que la sociedad demandante le prestó durante el período comprendido entre el 1° de agosto de 2003 y enero 13 de 2004, y los cuales no pagó, conllevó al empobrecimiento de esta sociedad.

2.4.- El Estado debe responder por los daños y perjuicios causados a la sociedad Rectificadora de Motores Autocars y Cía. Ltda., siendo evidente que hay lucro cesante y daño emergente como consecuencia de renuencia a pagar lo que se le ha cobrado, respaldado en las 233 “*órdenes de trabajo*” y 253 “*remisiones*” recibidas a satisfacción por la Policía de Carreteras.

2.5.- La Sociedad Rectificadora de Motores Autocars y Cía. Ltda. atendió las órdenes de trabajo y produjo las *remisiones* que se listan en las pretensiones de la demanda, cuyas copias se aportaron como prueba.

2.6.- La demandante solicitó la celebración de una audiencia de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, la cual se llevó a cabo el 3 de noviembre de 2005. En dicha audiencia, la Policía manifestó que no tenía conocimiento de la existencia de relación contractual alguna con la Sociedad Rectificadora de Motores Autocars y Cía. Ltda. y agregó que había iniciado una investigación disciplinaria al advertir que existían órdenes de trabajo suscritas por un funcionario de esta institución. Por tal razón, la demandante afirmó que la Policía sí tenía conocimiento de los servicios prestados y no pagados.

2.7.- La demandante aportó las declaraciones de los señores Daniel Arturo Sánchez y José Oscar Espitia¹, representante legal y socio de la sociedad Rectificadora de Motores Autocars y Cía. Ltda., rendidas dentro del proceso disciplinario adelantado por la Policía Nacional, las cuales dan cuenta, a su juicio, de que la Policía estaba enterada de las ordenes de trabajo y del no pago de las mismas.

2.8.- La demandante también presentó como pruebas las órdenes de trabajo que se enlistan en los folios 10 al 17 del cuaderno 1. Adicional a ello, solicitó la práctica de una prueba pericial para estimar el monto de los perjuicios (daño emergente y el lucro cesante) causados a la sociedad Rectificadora de Motores Autocars y Cía. Ltda., por el no pago de los servicios prestados a la Policía de Carreteras.

B.- La posición de la demandada

¹ Fl 42-49 cuaderno 2

3.- La Nación-Policía Nacional concurrió al proceso y propuso como excepción la falta de agotamiento de la vía gubernativa: (fls 60 a 66 C 8).

3.1.- El apoderado de la entidad demandada indicó que el actor no aportó prueba de haber solicitado la aplicación del artículo 68 de la Ley 80 de 1993 en lo atinente a la solución de conflictos contractuales, y que ha debido agotar previamente el trámite de solución directa de la controversia antes de acudir a la vía judicial con el fin de exponer sus argumentos y así llegar a una amigable composición, en caso de cumplirse los presupuestos jurídicos para ello.

3.2.- Así mismo, realizó una síntesis doctrinal y jurisprudencial sobre los elementos de la responsabilidad del Estado a la luz de artículo 90 de la Constitución Política. Indicó que el Estado no puede ser responsable de una situación que no ha provocado, a menos que se demuestre negligencia u omisión en su proceder, lo cual deberá valorarse de acuerdo con las circunstancias propias del hecho por el cual se demanda. Dijo adicionalmente que esta responsabilidad no puede ser declarada cada vez que un administrado es afectado por un acto ajeno, donde el Estado no ha tenido participación alguna. De otro lado manifestó que el daño debe ser probado por quien lo sufre.

C.- Alegatos de conclusión

4.- En sus alegatos de conclusión, la entidad demandada sostuvo que, revisado el acervo probatorio, se concluyó que ante la inexistencia de un contrato entre la sociedad Rectificadora de Motores Autocars y Cía. Ltda. y la Policía Nacional, la acción invocada por la demandante no era la idónea de acuerdo con lo establecido en el artículo 87 del C.C.A.

D.- Sentencia recurrida

5.- En la sentencia de primera instancia proferida el 19 de agosto de 2010, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró no probada la excepción de falta de agotamiento de la vía gubernativa; declaró que la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional enriqueció su patrimonio sin justa causa y en detrimento del patrimonio de la sociedad Rectificadora de Motores Autocars y Cía. Ltda.; condenó a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional a pagar a la sociedad Rectificadora de Motores Autocars Cía..Ltda., la suma de DOSCIENTOS

CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS MIL QUINIENTOS VEINTICINCO PESOS (\$247.300.525), como restitución del desequilibrio económico sufrido; negó las demás pretensiones y no condenó en costas.(fls 128 a 156 CP).

6.- El Tribunal advirtió que en el presente caso no se estaba frente a un contrato estatal, y por lo tanto, la acción de controversias contractuales no era procedente. Sin embargo, consideró que, al existir una prestación de servicios por parte de la demandante a solicitud de la entidad demandada, y habiéndose producido una disminución patrimonial por el no pago de dichos servicios recibidos a satisfacción, era procedente dar aplicación al principio de *iura novit curia* y abordar el análisis del caso a la luz de la *actio de in rem verso*.

7.- En relación con la excepción de falta de agotamiento de la vía gubernativa fundamentada en lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 80 de 1993, el Tribunal señaló que no estaba llamada a prosperar toda vez que el caso particular escapaba de la órbita de las controversias contractuales, campo de aplicación del artículo en mención, por cuanto no se evidenciaba la existencia de una relación contractual entre las partes, razón por la cual no resultaba exigible el agotamiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos referidos.

8.- Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal advirtió que la sociedad demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial en relación con lo pretendido en la demanda, lo cual desvirtúa lo afirmado en la excepción de no haber cumplido este requisito.

9.- El Tribunal fundó su decisión en los siguientes medios de prueba:

9.1.- Documentación presentada por la Policía Nacional donde se pudo establecer que la sociedad Rectificadora de Motores Autocars y Cía. Ltda., en el periodo comprendido entre el 1° de agosto de 2003 y el 13 de enero de 2004, presentó ante la Policía Nacional las “órdenes de remisión” (folios 143 a 146 del cuaderno principal), luego de haber cumplido los servicios de reparación, revisión y mantenimiento de automóviles adscritos a dicha entidad, así como el suministro de repuestos y llantas de automotores.

9.2.- Órdenes de trabajo emitidas por la Policía Nacional (folios 146 a 151 del cuaderno principal), a la sociedad Rectificadora de Motores Autocars y Cía. Ltda., para que realizaran los trabajos necesarios para el funcionamiento de varios vehículos en la entidad pública a través de su revisión, mantenimiento, reparación y suministro de repuestos.

9.3.- Oficio No. 2147 JEFAT-SUDIR del 29 de marzo de 2005, expedido por el subdirector general de la Policía Nacional, solicitando al comandante de la Policía de Carreteras iniciar las investigaciones penales, disciplinarias y administrativas en relación con los hallazgos efectuados por el equipo auditor relacionados con la existencia de *“facturas de solicitud de pago de la firma AUTOCAR, correspondientes a los años 2003 y 2004, por valor de \$ 210.578.988, suscritas sobre la base de órdenes de trabajo o autorizaciones firmadas por el subcomandante administrativo y jefe de vehículos, sin un contrato previo que haya avalado la obligación respectiva”*.

9.4.- Copia de la indagación disciplinaria contra el personal de la entidad por no cumplir con el régimen de contratación previsto en la Ley 80 de 1993 y demás normas e instrucciones sobre el gasto de presupuesto.

9.5.- Oficio No, 0297 SEGEN-ASCON-023 del 26 de mayo de 2005 en el cual el secretario general de la Policía Nacional informó al comandante de Policía de Carreteras: *“(...) Por lo anterior, a pesar de la falta de un contrato previo válidamente celebrado en el entendido de que el particular ya prestó los servicios que le solicitó la Policía de Carreteras, por exceso de confianza por parte de éste, según se infiere, se configura un enriquecimiento sin causa para la administración con el correlativo empobrecimiento de la parte afectada (AUTOCAR'S & CIA. LTDA), originándose de este modo para la administración del reconocimiento económico a que haya lugar”*.

10.- Por otro lado, el *a quo* consideró que el caso debía analizarse desde la óptica del *enriquecimiento sin causa*, en la medida que lo pretendido era la declaratoria de responsabilidad patrimonial por el enriquecimiento de la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, originado en la prestación de servicios de revisión, mantenimiento, reparación y suministro de repuestos de automotores, atendiendo las órdenes de trabajo emitidas por el personal de la demandada, sin recibir contraprestación económica por este concepto.

11.- El Tribunal en su interpretación sobre la postura del Consejo de Estado frente al enriquecimiento sin causa, concluyó que para que esta figura fuera susceptible de aplicación, debían concurrir varios elementos, a saber: *“i) mediar un menoscabo en el patrimonio de una persona; ii) existir un aumento patrimonial de una persona que sea inversamente proporcional y correlativo al menoscabo del primero mencionado; iii) existir una ausencia de causa jurídica que justifique las dos primeras situaciones; iv) ausencia de una acción para reclamar dicha reparación patrimonial y en consecuencia resulte procedente la actio rem verso; v) adicionalmente, para su prosperidad es indispensable que el servicio prestado, la labor ejecutada o el bien entregado por el empobrecido haya sido provocado e instado en su buena fe por una conducta de la administración que (sic) creadora de una expectativa de contraprestación.”*

12.- De igual manera, el Tribunal encontró acreditado que fue la administración la que, a través de sus agentes y mediante órdenes escritas, propició la situación de hecho que generó en el particular una confianza legítima y lo llevó a prestar el servicio sin el lleno de las formalidades propias de la contratación estatal y a tener una expectativa de pago. Así mismo, estableció que no se evidenció que el demandante hubiera actuado de mala fe en la ejecución de su labor y que se ciñó a ejecutar lo solicitado por la Policía de Carreteras.

13.- Adicionalmente, afirmó que la entidad demandada no acreditó el pago de los servicios prestados a su favor por la sociedad Rectificadora de Motores Autocars y Cía. Ltda., lo que contribuyó al menoscabo en el patrimonio de la demandante y, a su vez, al enriquecimiento de la entidad demandada.

14.- Frente al elemento de la *ausencia de causa jurídica*, el Tribunal encontró que la prestación de bienes y servicios se materializó a través de las remisiones del servicio que permitieron verificar el recibo a satisfacción, sin que fuera aceptable alegar la falta de formalización de un contrato para desconocer las situaciones jurídicas configuradas.

15.- La anterior circunstancia fue confirmada, a juicio del Tribunal, con la investigación disciplinaria adelantada por la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Policía de Carretera - Policía Nacional contra el personal de la entidad, con

ocasión de la auditoría realizada por la expedición de las órdenes de trabajo referidas sin cumplir con el régimen de contratación previsto en la Ley 80 de 1993.

16.- Por lo anterior, concluyó que a la entidad demandada no le asistía derecho para que el incremento patrimonial permaneciera en sus arcas, pues su ingreso no fue percibido por circunstancias avaladas por el ordenamiento jurídico.

17.- En estas circunstancias, el Tribunal encontró configurados los elementos del enriquecimiento sin causa como fuente directa de las obligaciones, constituyéndose en el fundamento para acceder a la pretensión relativa a la compensación en el patrimonio de la sociedad demandante.

18.- Sobre la compensación patrimonial, mediante auto de 10 de mayo de 2007, se decretó, a petición de la demandante, dictamen pericial para establecer el monto de lo adeudado, así como los perjuicios causados por el no pago de los servicios prestados, el cual arrojó varias conclusiones en relación con la suma adeudada. Sin embargo, el Tribunal se apartó de las conclusiones arrojadas por el dictamen y, con fundamento en otros medios probatorios aportados al plenario, determinó la suma que debía ser compensada por la Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional a la sociedad demandante.

19.- Revisadas por el Tribunal las órdenes de remisión aportadas al proceso en las que constaba el servicio prestado y el valor cobrado, observó que las mismas coincidían con lo requerido a través de órdenes de trabajo expedidas por la demandada, razón por la cual se ordenó el pago de los servicios de revisión, mantenimiento y reparación de automotores así como el suministro de repuestos efectuado por la suma de CIENTO OCHENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS DIEZ PESOS CON TREINTA CENTAVOS (\$181.563.610,30), suma que actualizada a la fecha del fallo ascendió al monto de DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS MIL QUINIENTOS VEINTICINCO PESOS (\$247.300.525).

20.- El Tribunal no accedió a la pretensión de los perjuicios materiales causados por el no pago por parte de la Policía, que llevaron a la demandante a solicitar créditos para solventar su crecimiento empresarial, toda vez que la *actio de in rem verso* no persigue la indemnización de perjuicios, sino el restablecimiento del equilibrio económico del patrimonio que se vio empobrecido.

E.- El Recurso de apelación

21.- La parte demandada apeló la sentencia para que se realizara un análisis de la figura del *“enriquecimiento sin causa”* toda vez que, en su criterio, el Tribunal partió de la base de que la Policía Nacional era la única responsable por no haber seguido los procedimientos legales para celebrar y perfeccionar un contrato estatal, y se apoyó en un precedente jurisprudencial que indica que el beneficio sería únicamente para el ente demandado, quien recibió el servicio, y el menoscabo para quien lo prestó.

21.1.- Frente a este hecho, mencionó otra posición jurisprudencial del Consejo de Estado, que en sentencia proferida el 30 de marzo de 2006, con ponencia del Dr. Ramiro Saavedra Becerra, estableció que el contratista que decide prestar un servicio a una entidad del Estado tiene la obligación de conocer cuál es el trámite administrativo y legal que debe seguirse para este tipo de contratación. Adujo que cuando el contratista ha prestado el servicio durante un tiempo, sin haber cumplido con los requisitos de la ley de contratación, no puede argumentar un detrimento económico en su propia responsabilidad o culpa, cuando este también actuó en contra de ordenamiento legal.

21.2.- Así mismo, solicitó que se valoraran las circunstancias en que ocurrieron los hechos para tener elementos de juicio que permitieran concluir si existió o no alguna falla administrativa

21.3.- Por último, invocó la *“culpa exclusiva de la víctima”*, toda vez que el contratista obró, a su juicio, de manera imprudente por el afán de beneficiarse en la prestación del servicio, sin advertir el ordenamiento jurídico a aplicar.

F. El Concepto del Ministerio Público

22.- El Ministerio Público, luego de realizar una síntesis del caso y de las pruebas obrantes dentro del proceso, concluyó que la conducta atribuida a la parte demandante en la ocurrencia de los hechos no constituía causa suficiente para negar la declaración de enriquecimiento del patrimonio de la demandada a expensas del patrimonio de la sociedad, ni la compensación que se debe generar

para restablecer el equilibrio económico entre las partes. Por lo anterior, solicitó confirmar la sentencia de primera instancia.

II.- CONSIDERACIONES

G.- Planteamiento

23.- Las pruebas documentales que obran en el expediente acreditan que efectivamente la sociedad demandante prestó servicios de reparación y mantenimiento de vehículos a la entidad demandada y este hecho no fue controvertido por dicha entidad; tampoco hay discusión sobre el hecho de que las partes no celebraron previamente un contrato escrito que sirviera de base para la prestación y pago de tales servicios.

24.- La entidad demandada solicita revocar la sentencia de primera instancia porque, en su concepto, la prestación de servicios sin contrato previo no puede atribuirse de manera exclusiva a la entidad demandada y sostiene que corresponde a la Sala determinar si debe resolver teniendo en cuenta la sentencia de unificación proferida por esta Corporación el 19 de noviembre de 2012², en la cual se estableció que quien ejecutaba prestaciones a favor de una entidad pública sin la celebración de un contrato no podía, por regla general, reclamar su pago alegando haber sufrido un enriquecimiento sin causa; que tal pretensión solo procedía en los casos excepcionales señalados en el fallo; y que al no existir un contrato que la fundara, tal petición debía formularse por la vía de la acción de reparación directa.

25.- La Sala, siguiendo lo dispuesto en la citada sentencia, reitera que los particulares no pueden reclamar de la Administración el pago de servicios prestados sin la suscripción previa de un contrato que cuente con el respaldo presupuestal correspondiente y que, en caso de hacerlo, el no pago de tales servicios se entiende atribuido a su propia culpa, puesto que las normas legales no solo deben ser conocidas y aplicadas por la entidad sino también por el particular que obra de esta forma.

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA PLENA, SECCION TERCERA

Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C, diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012). Radicación número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897)

26.- No obstante lo anterior, la Sala confirmará la decisión de primera instancia en la cual se ordena el pago de los servicios prestados, por las razones que se señalan a continuación:

26.1.- La referida sentencia de unificación en la que se establece la regla conforme con la cual no es procedente formular una acción contractual e invocar el enriquecimiento sin causa, fue proferida mucho después de que ocurrieran los hechos objeto del presente proceso, que se refieren a la prestación de servicios en el lapso comprendido entre el 1° de agosto de 2003 y enero 13 de 2004.

26.2.- Para tal momento era plausible considerar que esta era una manera de reclamar el pago de los servicios prestados de esta forma, si se tiene en cuenta que la Ley 80 de 1993, al regular los efectos de un contrato *nulo* prevé en su artículo 48:

«La declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impedirá el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria.

Habrá lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas del contrato nulo por objeto o causa ilícita, cuando se probare que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto del beneficio que ésta hubiere obtenido. Se entenderá que la entidad estatal se ha beneficiado en cuanto las prestaciones cumplidas le hubieren servido para satisfacer un interés público.»

26.3.- La jurisprudencia del Consejo de Estado a partir del año 2014 ha precisado que con base en esta disposición no era procedente que un particular reclamara el pago de prestaciones ejecutadas sin que previamente se hubiese celebrado un contrato válido, punto sobre el cual se dijo en sentencia del 24 de noviembre de 2004:

«En resumen, para la Sala el inciso segundo del artículo 48 de la Ley 80 de 1993 establece efectivamente una regla distinta a la del Código Civil, consistente en que el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas en un contrato nulo por objeto o causa ilícita, sólo tienen lugar cuando se pruebe que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto

*del beneficio obtenido. Se trata, pues, de una regla diferente a la prevista en la legislación civil en tanto que condiciona el reconocimiento de las prestaciones ejecutadas al beneficio del Estado y solamente hasta el monto del mismo. La especialidad de la norma de la ley 80 no radica, entonces, en impedir las sanciones que se derivan por violación del orden jurídico a sabiendas y así evitar un enriquecimiento sin causa en contra del contratista, pues, como ha indicado la Corte Suprema de Justicia, **esta figura exige que con su ejercicio no se pretenda violar el ordenamiento jurídico. En otras palabras, esta disposición se aplicaría únicamente cuando las partes no hubiesen celebrado un contrato con objeto o causa ilícitos a sabiendas.***

Así, el inciso segundo del artículo 48 de la Ley 80 no conlleva 'derogatoria' alguna de las sanciones que prescribe la legislación civil a contratos celebrados con conocimiento de violar el ordenamiento jurídico.³» (Subraya y destacado fuera de texto)

26.4.- Si tal como se señala en la sentencia de unificación referida de 19 de noviembre de 2012 <<**En el año 2006, la Sala optó por modificar su posición anterior frente al reconocimiento de prestaciones ejecutadas sin soporte contractual al reconocer que las normas contractuales son de estricto cumplimiento tanto para las entidades públicas como para los particulares**>>, la Sala estima que no puede exigírsele a la sociedad demandante un comportamiento conforme con una posición jurisprudencial que no corresponde a la vigente cuando ésta prestó los servicios a la entidad demandada.

26.5.- Adicionalmente, es claro que el planteamiento de la jurisprudencia de unificación se fundamenta en la evidencia de un comportamiento de mala fe por parte de quien presta el servicio, y admite el reconocimiento del enriquecimiento en eventos en los cuales es la entidad la que ha determinado o impuesto la prestación del servicio aprovechando su especial condición de superioridad. En el presente caso, de ninguna manera aparece demostrado que la parte actora o sus representantes hubiesen obrado con la expresa finalidad de desconocer una norma legal vigente. Lo que está demostrado es que ante un requerimiento de la

³ Consejo de Estado, sentencia del 24 de noviembre de 2004 , Radicación No. 25560, ponente, Dr. Dr. Germán Rodríguez Villamizar.

Policía Nacional prestó satisfactoriamente un servicio que era necesario para la atención de las funciones de dicha entidad y nunca recibió objeción alguna frente al procedimiento cumplido para la realización de las labores, la determinación de su valor y el acuerdo de la entidad en todos estos aspectos.

27.- Así las cosas, las pruebas obrantes en el expediente evidencian que la Policía Nacional solicitó la prestación de servicios a un taller automotriz; que lo hizo mediante órdenes de trabajo y que aceptó las remisiones presentadas en las cuales consta la aceptación del servicio prestado y del valor correspondiente. Es evidente que en este caso era a la entidad a la que debía exigírsele el cumplimiento de la normativa correspondiente y está demostrado que allí se adelantaron las investigaciones disciplinarias derivadas de su inaplicación. Ante el recibo de una orden de trabajo por parte de la Policía Nacional y la aceptación sucesiva de las remisiones con los valores correspondientes, no nos encontramos ante los supuestos previstos en la sentencia de unificación para denegar su reconocimiento.

Sobre los servicios de revisión, mantenimiento y el suministro e instalación de repuestos prestados a los vehículos de la Policía Nacional por la demandante Rectificadora de Motores Autocars y Cía. Ltda.

28.- Dentro del material probatorio aportado al plenario, obran 256 “órdenes de trabajo” las cuales corresponden a los requerimientos suscritos entre los meses de agosto de 2003 y enero de 2004, que demuestran que la entidad pública demandada - Policía Nacional-, realizó solicitudes reiteradas a la sociedad Rectificadora de Motores Autocars y Cía. Ltda., con el fin de que esta última ejecutara servicios de mantenimiento y suministro de repuestos a los vehículos de dicha institución.

29.- Las órdenes de trabajo eran documentos expedidos por la Policía de Carreteras dirigidos concretamente a Autocar's & Cía Ltda., en los que se solicitaban los trabajos sobre los vehículos oficiales, con una descripción general de la necesidad (i.e. mantenimiento preventivo, sincronización, revisión de frenos, etc...). A continuación, a título de ejemplo, la imagen de uno de estos documentos:

Imagen 1



RM 1834

156
156

**POLICIA DE CARRETERAS
SUBCOMANDO ADMINISTRATIVO**

Bogotá, D. _____ Julio 19 de 2003.

VEHIC - POLCA

ASUNTO : Orden de Trabajo
A L : Señores
RECTIFICADORA DE MOTORES AUTOCARS Y CIA LTDA.
Atención: DANIEL SANCHEZ
CALLE 65 #31-27 TELEFONO #3113261
Ciudad.-

De manera atenta me permito solicitar a ustedes, se realicen los trabajos que a continuación se detallan, al vehículo MONTERO MITSUBISHI de placas AMF-136, que se hacen necesarios para su normal funcionamiento:

Revisión tanque de gasolina, bomba

Agradezco su valiosa colaboración.

Atentamente,

-Capitán **CARLOS TOBIAS CONTRERAS RAMIREZ**
Subcomandante Administrativo Policía de Carreteras

"ME SIENTO ORGULLOSO DE SER POLICIA"

POLICIA DE CARRETERAS - SUBCOMANDO ADMINISTRATIVO
Centro Administrativo Nacional CAN- Ministerio de Transporte- Oficina 507 Teléfono 3280800 Ext. 1562

30.- Del cumplimiento del servicio de mantenimiento y del suministro de repuestos por parte de la demandante, dan cuenta a su vez 240 denominadas "órdenes de remisión", documentos expedidos por la sociedad Rectificadora de Motores y Cía. Ltda., con la descripción de los servicios prestados y el valor de los mismos, que fueron recibidas y aceptadas por personal de la Policía Nacional.

31.- Las remisiones eran documentos expedidos por Autocars & Cía. Ltda. en los que se señalaba como beneficiario a la Policía de Carreteras, se identificaba el vehículo sobre el cual se habían prestado los servicios y/o suministrado los repuestos, en cuya descripción se detallaba la información de precio e impuesto por cada uno de ellos. Los documentos de este tipo están suscritos en señal de "recibido". A continuación, a título de ejemplo, la imagen de uno de estos documentos:

Imagen 2

AUTOCAR'S & CIA LTDA NIT. 830.031.296-7 CALLE 65 # 31-27 TEL. 3113261 / 2307763		Remisión minerva 30-15 A No. 441	
Señor (es) POLICIA DE CARRETERAS	Fecha D M A DICIEMBRE 09 2003	Pedido No.	
Dirección	Conductor	Ciudad BOGOTA, D.C.	Placa Vehículo
Despachamos a Ud. (s) los siguientes artículos:			
Referencia	Cantidad	Descripción del Artículo	
		TOYOTA HYLUX OPE-004	
	1	REPUESTOS JUEGO DE ASBESTOS	\$ 50.000
		MANO DE OBRA ALINEACION Y BALANCEO	\$ 48.000
		REMACHAR BANDAS	\$ 60.000
		HORA DE SALIDA 3:20 PM	
Observaciones:		Despachado por JAESON HERRERA	Transportado por
SUB-TOTAL \$ 158.000		Recibido por <i>[Firma]</i>	Cajas, bultos etc.
I.V.A. \$ 25.280			Peso total
TOTAL \$ 183.280			

32- De lo anterior se desprende que la sociedad demandante realizó una efectiva prestación de servicios en atención a las solicitudes reiteradas de la Policía Nacional, formuladas a través de sus funcionarios.

33- En consecuencia, la Sala encuentra que efectivamente está demostrado que la demandante prestó los servicios que le solicitó la entidad demandada, que lo hizo previa solicitud que esta le formulara, que la propia entidad aceptó y recibió dichos servicios y que los valores cobrados por la demandante eran los acordados previamente y aceptados luego del cumplimiento de sus obligaciones. La propia demandada acepta los anteriores supuestos fácticos y también acepta que no realizó el pago de los servicios prestados por la demandante.

34.- Está demostrado igualmente que la Policía Nacional entendió que el procedimiento surtido para solicitar la prestación de los servicios de la parte actora fue irregular lo cual se deduce, entre otras pruebas, de lo consignado en el Oficio No. 2147 JEFAT-SUDIR del 29 de marzo de 2005, suscrito por el subdirector general de la Policía Nacional, en el que solicitó al comandante de la Policía de Carreteras iniciar las investigaciones penales, disciplinarias y administrativas necesarias como resultado de los hallazgos efectuados por el grupo auditor de esta institución. Allí se afirmó: "existen facturas de solicitud de pago de la firma *AUTOCAR* por un valor de \$210.578.988, del año 2003 y 2004. (...). **Las**

anteriores fueron suscritas sobre la base de órdenes de trabajo o autorizaciones, firmadas por el Subcomandante administrativo y jefe de vehículos, sin un contrato que haya avalado la obligación respectiva (...)⁴

(Subraya y destacado fuera de texto)

35.- El fallo de primera instancia condenó al pago de la suma de ciento ochenta y un millones quinientos sesenta y tres mil seiscientos diez pesos con treinta centavos (\$181.563.610,30)⁵, la cual fue actualizada a la fecha de la sentencia, esto es, 19 de agosto de 2010 al monto de doscientos cuarenta y siete millones trescientos mil quinientos veinticinco pesos (\$247.300.525).

36.- La suma anterior se actualizará utilizando la siguiente fórmula:

$$Ri * \frac{IPC \text{ final}}{IPC \text{ inicial}} = Ra$$

Donde *Ra* (renta actualizada) es el valor actualizado de la condena, *Ri* (renta inicial) es el valor reconocido en la sentencia de primera instancia, el *IPC inicial* es el vigente al momento en que emitió la sentencia de primera instancia y el *IPC final* es aquel vigente al momento de proferirse la presente providencia. Así las cosas:

$$\$247.300.525 * \frac{104,24 \left(\frac{En \text{ \$}}{2020} \right)}{73,00 \left(\frac{Ab \text{ \$}}{2006} \right)} = \$353.131.599$$

37.- En estas condiciones, para la Sala, la Policía Nacional está en la obligación de reembolsar a la sociedad Rectificadora de Motores Autocars y Cía. Ltda. la suma por concepto de la ejecución de los servicios y suministro de repuestos recibidos a satisfacción por la entidad.

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

⁵ Valor de la pretensión inferior al monto acreditado por las órdenes de servicio, que el propio demandante ajustó al corregir la demanda.

RESUELVE

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, del diecinueve (19) de agosto de dos mil diez (2010), por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Sin costas por no aparecer causadas.

TERCERO: Devolver el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento, una vez ejecutoriada esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

PLATA

Magistrado

ALBERTO MONTAÑA

Magistrado

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Magistrado