

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SALA PLENA**

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de julio de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 08001-23-33-000-2014-00442-01 (57.464)

Demandante: Delthac 1 Seguridad Ltda.

Demandado: Municipio de Soledad

Referencia: Sentencia de Unificación –Enriquecimiento sin justa causa

SENTENCIA DE UNIFICACIÓN 2025CE-SUJ-3-001

Temas: UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA – La procedencia excepcional del enriquecimiento sin justa causa no se encuentra sometida a una lista de casos taxativamente enunciados / ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA – Elementos configurativos / CARGA DE LA PRUEBA - Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. La accionante no demostró la prestación de los servicios de vigilancia sobre los que fundamentó su solicitud de compensación, con lo cual no acreditó el enriquecimiento de la demandada a costa de un correlativo empobrecimiento de la empresa.

1. La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, constituida en Sala Plena, se dispone a unificar la jurisprudencia en punto de la procedencia de la pretensión compensatoria derivada del enriquecimiento sin justa causa cuando se han ejecutado actividades, sin el respaldo de un contrato, en favor de entidades que -en su gestión- deben aplicar el Estatuto General de Contratación Pública (EGCAP) y, con ello, resolver el recurso de apelación interpuesto por la accionada en contra de la sentencia del 28 de septiembre de 2015 dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, por medio de la cual se declaró que el municipio de Soledad se enriqueció sin justa causa a expensas de la sociedad demandante, y ordenó la compensación del monto del acrecimiento patrimonial en favor de esta última.

SÍNTESIS DE LA CONTROVERSIA

2. Las partes suscribieron un contrato que tuvo por objeto la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada en instituciones educativas de la entidad territorial, para el periodo comprendido entre abril y diciembre de 2011. Según se adujo, por solicitud verbal del alcalde municipal, realizada el 1 de enero de 2012, la excontratista continuó prestando sus servicios entre esa fecha y el 31 de enero siguiente, pese a no mediar un contrato para ello. Dichas actividades no fueron pagadas por la entidad a la demandante, por lo que ésta reclamó su reconocimiento a título de enriquecimiento sin justa causa. Aunque las partes arribaron a un acuerdo conciliatorio ante la Procuraduría, el Tribunal Administrativo del Atlántico lo improbió debido a que en el poder que otorgó el municipio no se confirieron facultades expresas al abogado para conciliar.

ANTECEDENTES

La demanda y las razones de hecho y de derecho en las que se fundamentó

3. El 19 de mayo de 2014¹, la sociedad Delthac 1 Seguridad Ltda. (en adelante, la parte demandante, la excontratista o la actora) formuló demanda² en contra del municipio de Soledad, Atlántico (el municipio, la entidad o la demandada), en la que invocó el medio de control de reparación directa, para obtener pronunciamiento favorable respecto de las siguientes pretensiones (se transcribe de forma literal, con sus propios énfasis y posibles errores):

Primera: Que se declare que el Municipio de Soledad, departamento del Atlántico, representado por su señor Alcalde, se enriqueció injustamente y por tanto es responsable por el pago a la compañía **DELTHAC 1 SEGURIDAD LTDA** de los servicios de vigilancia y seguridad privada que se prestaron del 1 al 31 de enero de 2012, en las distintas instituciones educativas del Municipio, periodo durante el cual no existió entre las partes contrato estatal.

Segunda: Que como consecuencia de la declaración anterior, se condene al Municipio de Soledad (Atlántico) a efectuar el pago a favor de la compañía **DELTHAC 1 SEGURIDAD LTDA**, del valor de los servicios de vigilancia y seguridad privada prestados del 1 al 31 de enero de 2012, en las instituciones educativas del municipio de Soledad, una cantidad dineraria que asciende a la suma de **NOVECIENTOS DOCE MILLONES DE PESOS (\$912.000.000,00)**.

Tercera: Condenar al Municipio de Soledad, departamento del Atlántico, a pagar sobre la suma determinada en el numeral anterior, la respectiva indexación con base en la variación del índice de precios al consumidor señalado por el DANE y los intereses moratorios equivalentes al doble civil como lo estipula la Ley 80 de 1993; para el efecto anterior, tómesese en cuenta el periodo que corre desde el 31 de enero de 2012, fecha en la cual concluyo la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, y el momento en el que se de efectivo cumplimiento a la providencia con la que se concluya el respectivo proceso, así como las agencias en derecho que se fijen por parte de ese Honorable Tribunal y si ha bien lo tiene fijar las costas en contra de la entidad demandada.

Cuarta: Solicito se ordene al municipio demandado, a dar cumplimiento a la sentencia que se profiera en el presente proceso”.

4. Como fundamento de sus pedimentos, señaló que, el 22 de marzo de 2011, con el municipio de Soledad, celebró el contrato de prestación de servicios No. SG LP-001-2011, cuyo objeto fue “*la prestación del servicio diario de vigilancia y seguridad privada en las instituciones educativas públicas del municipio de Soledad en el departamento del Atlántico, vigencia 2011, bajo las condiciones y precios presentadas por el contratista en la propuesta la cual se detallan en el anexo 1 del presente contrato*”³. El acta de inicio se suscribió el 1 de abril de 2011.

¹ F. 18 del c. principal.

² Folios 1-19, cuaderno 1.

³ En el anexo en cuestión se detalló un total de 118 puestos de vigilancia distribuidos en 36 planteles educativos (F. 122-128 del c. 1).

5. Indicó que, en el negocio, se acordó un plazo de ejecución de 9 meses, o hasta el agotamiento de los recursos, contados a partir del perfeccionamiento del acta de inicio.
6. El 26 de diciembre de 2011, las partes celebraron el contrato adicional no. 001 al negocio⁴, con el que se incrementó el valor en \$859'000.000.
7. La parte actora aseveró que, *“por solicitud verbal del señor Alcalde del municipio de Soledad al inicio del mes de enero de 2012 (01 de enero) se requirió a la compañía prestar el servicio de vigilancia y seguridad privada de conformidad con los lineamientos del contrato que se venía desarrollando (...) por el tiempo necesario para realizar la nueva contratación; por lo anterior y toda vez que el contratante o solicitante invocó razones de interés público y el carácter urgente de la situación (...) la compañía continuó sus labores en cada uno de los puestos de trabajo asignados”*.
8. Mediante comunicación del 30 de enero de 2012, la secretaria general del municipio le informó a la empresa que hasta esa fecha se debían prestar servicios por parte de la sociedad.
9. Según la actora, el municipio *“no le ha cancelado a la compañía la suma de \$912'000.000 correspondiente al servicio de vigilancia y seguridad privada”* por la prestación del servicio durante el mes de enero de 2012.
10. La demandante sostuvo que la falta de perfeccionamiento del contrato no podía ser una fuente de enriquecimiento del patrimonio del Estado en detrimento suyo, y argumentó que se cumplen los requisitos jurisprudenciales exigidos para la compensación respectiva.
11. El 9 de octubre de 2013, la sociedad presentó solicitud de conciliación extrajudicial en torno a este asunto. Luego de que se reuniera el comité de conciliación de la entidad, el cual dispuso que a ésta *“le asiste ánimo conciliatorio, y aprueba la celebración del contrato de Transacción (sic)”*⁵, las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio a instancias de la Procuraduría General de la Nación. No obstante, éste fue improbadado por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante providencia del 26 de febrero de 2014, debido a que al apoderado de la entidad territorial no se le otorgó la facultad legal para conciliar.
12. Según la empresa demandante, la solicitud que le hizo la entidad fue *“prácticamente una imposición”*, lo que, a su juicio, permite ubicarla en las causales previstas en la jurisprudencia de esta Corporación para reconocer el valor de la actividad a título de enriquecimiento sin justa causa.

⁴ El mismo se celebró *“con ocasión del incremento de la ola criminal (...) con ocasión de las fiestas navideñas, de fin de año y eventos de concentración y celebración masiva”*, lo que motivó que la Secretaría de Educación Municipal solicitara que se *“reforzara el número de vigilantes en las Instituciones Educativas”*. ⁵ F. 167 del c. principal.

Trámite relevante en primera instancia

- 13.El municipio de Soledad no contestó la demanda, ni acudió a la audiencia inicial, a pesar de haber sido notificado en debida forma. En la señalada diligencia, se fijó el litigio en torno al siguiente interrogante: *“Determinar si el Municipio de Soledad, Atlántico debe pagar a la parte actora Delthac 1 Seguridad la suma de novecientos doce millones (912.000.000), debidamente indexada, por concepto de los servicios de vigilancia y seguridad privada que segunda la parte actora se prestaron del 1 al 31 de enero de 2012, en las distintas instituciones educativas de ese Municipio, periodo durante el cual no existió contrato entre las partes”*.
- 14.Acto seguido, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión, actuación que solo fue adelantada por la parte demandante. La empresa reiteró los hechos de su libelo y enfatizó en la aprobación del acuerdo conciliatorio por parte de la demandada, pese a su improbación en sede judicial, de lo que dedujo la probanza de la ejecución de las actividades y de su valor correspondiente. Llamó la atención en la falta de contestación por parte del municipio, de la que infirió una *“aceptación tácita de los hechos”*, tras lo cual se ratificó en la configuración de los elementos generales configurativos del enriquecimiento sin justa causa, aunado a la imposición que, según su dicho, realizó la entidad para que continuase prestando el servicio de vigilancia⁶.

Sentencia de primera instancia

- 15.En fallo⁷ del 28 de septiembre de 2015, el Tribunal resolvió lo siguiente (se transcribe de forma literal, con sus propios énfasis y errores):

*“1.- **DECLARASE** que el Municipio de Soledad, Atlántico se enriqueció sin justa causa a expensas del contratista Sociedad Delthac1 Seguridad. En consecuencia:*

*2.1.- **ORDENASE** la compensación del monto del enriquecimiento, por valor de novecientos doce millones de pesos (\$ 912.000.000.00), que corresponde a los servicios de vigilancia y seguridad privada que se prestaron del 1º al 31 de enero de 2012, en las distintas instituciones educativas del Municipio de Soledad, Atlántico, que fueron asumidos por la Sociedad Delthac1 Seguridad, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.*

Como se trata de un restablecimiento patrimonial, debe compensarse la pérdida de poder adquisitivo del dinero, razón por la cual el valor indicado en el numeral anterior deberá ser traído a valor presente, indexado por el índice de inflación. De este valor el Municipio de Soledad, Atlántico, debe deducir los mismos impuestos, tasas u otros conceptos que normalmente se le descontaban a las cuentas de cobro o facturas que presentaba el contratista durante la ejecución del contrato inicial.

*3.- **NIEGANSE** las demás pretensiones de la demanda.*

4.- Sin costas (...).”

⁶ F. 433-449 del c. principal.

⁷ F. 450-464 del c. del Consejo de Estado.

16. Según el *a quo*, no se aportó prueba de la solicitud verbal del alcalde de Soledad de continuar con la prestación del servicio de vigilancia y seguridad. Pese a lo anterior, dedujo que, con el material probatorio aportado, en especial, el acta de la sesión celebrada por el comité de conciliación de la entidad (conformado, entre otros, por el mismo alcalde municipal), se probó que los servicios sí fueron requeridos y que, efectivamente, se llevaron a cabo. Indicó que esta realidad también se evidenció al revisar los comprobantes de pago de la planta de personal y de las planillas de aportes a seguridad social de la sociedad demandante, documentos que no fueron tachados de falsos u objetados por la entidad.
17. El tribunal de primera instancia advirtió que en el acta del comité de conciliación del municipio se indicó que, *“ante la imposibilidad de contratar de forma directa a una empresa que prestara estos servicios de vigilancia y protección y seguridad a los establecimientos oficiales del municipio de Soledad, la Administración Municipal aceptó que la empresa que hasta el 31 de diciembre de 2011 venía cumpliendo con este objeto, lo hiciera por el mes de Enero (sic) de 2012”*.
18. Reforzó las anteriores consideraciones con fundamento en la comunicación del 30 de enero de 2012, emitida por la secretaria general del municipio, en la que -según el *a quo*- le *“notificó a la sociedad demandante que hasta esa fecha se prestarían los servicios de vigilancia y seguridad y los instó a dirigirse a su despacho para realizar el reconocimiento y pago de los servicios prestados”*, lo que demostró, a su juicio, el conocimiento y beneplácito de la entidad respecto de las labores ejecutadas, así como la imposición por parte de la misma de un límite temporal para la prestación del servicio. El Tribunal concluyó que la administración solicitó y aceptó que la sociedad demandante continuara con la actividad, *“apoyados en las pruebas documentales allegadas a la actuación, que se insiste no fueron tachadas de falsas y objetadas por la parte demandada”*.
19. Estimó que los hechos narrados se ajustaron a los supuestos de la sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012 proferida por esta Sección. En línea con ello, consideró que no existió una *“culpa del contratista”*, quien se había limitado a *“ayudar en el grave problema que tenía el Municipio de Soledad, respecto la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad, el cual pudo haber colapsado sin la presencia de los empleados de la Sociedad Delthac 1 Seguridad”*. Para el *a quo*, también se debió considerar la *“pasividad”* del municipio, quien no contestó la demanda ni compareció a las diligencias programadas, a pesar de haber sido notificado en debida forma.
20. Como consecuencia de lo anterior, ordenó la compensación del empobrecimiento que encontró acreditado, por el valor reclamado de \$912.000.000 en favor de la demandante, por concepto de los servicios de vigilancia prestados en el interregno debatido, acogiendo para ello las tarifas aprobadas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad que, a su vez, fueron tenidas en cuenta por las partes en el acta de conciliación improbadada. Dispuso igualmente que, de este valor, deberán descontarse los impuestos, tasas u otros conceptos que normalmente se dedujeron, en su momento, a la contratista en el curso de la relación convenida. Finalmente, se abstuvo de condenar en costas.

Recurso de apelación y trámite relevante en segunda instancia

21. La entidad demandada interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia⁸. Sostuvo que se debían negar las pretensiones por la “*culpa exclusiva del demandante*”, quien había decidido, “*de forma unilateral (...) sin la autorización expresa, ni mucho menos el consentimiento del ente territorial*”, continuar con la prestación del servicio. Afirmó que las pruebas que obran en el expediente, relacionadas en el fallo impugnado, no son suficientes para proferir condena en contra de la entidad, y que no se practicó ninguna prueba técnica para acreditar el valor cuya compensación se solicitó. Así, puntualizó que no se aportaron elementos demostrativos del enriquecimiento sin justa causa alegado ni del valor del mismo.

22. Agregó que había operado la caducidad de la acción, porque, mientras que el periodo que habría comprendido la prestación del servicio se debía comenzar a contar desde el 1 de enero de 2012, la solicitud de conciliación fue presentada el “*22 de octubre de 2013*” (sin mayor desarrollo sobre el particular). Finalizó trayendo a colación una cita jurisprudencial en torno a los requisitos del enriquecimiento sin justa causa reconocidos por la Corte Suprema de Justicia.

23. Previo agotamiento de la audiencia de conciliación consagrada en el inciso cuarto del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), se concedió el recurso de apelación ante esta Corporación⁹. La alzada fue repartida el 5 de julio de 2016 al despacho del consejero Ramiro Pazos Guerrero, y admitida por éste mediante auto del 26 de agosto siguiente¹⁰.

24. En el término para alegar de conclusión, la parte demandante se pronunció en contra de los argumentos presentados por la entidad referidos a la caducidad e insistió en sus argumentos expuestos en el proceso¹¹. La parte demandada, por su parte, indicó que no procede la declaratoria del enriquecimiento sin justa causa cuando “*se solicita la compensación de servicios prestados sin la solemnidad del contrato estatal*”. Agregó que no se cumplen los presupuestos del enriquecimiento sin justa causa, por cuanto no se configuró ninguna de las causales enunciadas en la sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012¹².

25. El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad.

26. El 3 de septiembre de 2021, se registró el cambio de ponente por la posesión del magistrado Fredy Ibarra Martínez como nuevo titular¹³. La ponencia registrada por dicho despacho fue derrotada, motivo por el cual, mediante auto

⁸ F. 473-476 del c. del Consejo de Estado. Por haber sido instaurado el 27 de octubre de 2015, no le son aplicables las reformas introducidas por medio de la ley 2080 de 2021.

⁹ F. 530-533 del c. del Consejo de Estado.

¹⁰ F. 537-539 del c. del Consejo de Estado.

¹¹ F. 550-571 del c. del Consejo de Estado.

¹² F. 572-575 del c. del Consejo de Estado.

¹³ Anotación 17 del expediente digital SAMAI.

del 26 de enero de 2023, se ordenó remitir el expediente al despacho del consejero Alberto Montaña Plata, siguiente en turno¹⁴.

27. Por auto del 4 de mayo de 2023, la Sala Plena de la Sección Tercera resolvió avocar conocimiento del presente asunto con fines de unificación jurisprudencial, en torno a la configuración y procedencia del enriquecimiento sin justa causa cuando se han ejecutado actividades sin el respaldo de un contrato estatal, para las entidades cuyo régimen de contratación sea la Ley 80 de 1993¹⁵.

28. El 26 de junio de 2023, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) solicitó ser reconocida como interviniente en el proceso¹⁶, a lo que se accedió por auto del 26 de septiembre de 2023, bajo la precisión de que *“el alcance de su intervención se contrae a que eventualmente realice los actos procesales que sean procedentes con posterioridad al fallo, ya que, como se dejó señalado anteriormente, aquella no supone la reapertura de las etapas ya superadas”*¹⁷. La ANDJE interpuso recurso de reposición contra la anterior decisión¹⁸, al estar en desacuerdo con las limitaciones en cita y que, en su criterio, *“conducen a que su intervención no sea tomada en cuenta y que solamente pueda hacerlo con posterioridad al fallo”*, el cual fue desestimado a través de auto del 19 de octubre siguiente¹⁹.

29. El proyecto de sentencia presentado por el despacho del consejero Alberto Montaña Plata fue derrotado en Sala Plena²⁰, motivo por el cual, con auto del 23 de agosto de 2024, se ordenó remitir el proceso al magistrado Fernando Alexei Pardo Flórez para su sustanciación²¹.

CONSIDERACIONES

Jurisdicción, medio de control y competencia²²

30. El artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) señala aquellos asuntos cuyo conocimiento es competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Concretamente, establece que ésta se encuentra instituida para conocer *“de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”*, y, puntualmente, detalla que ha de examinar aquellos procesos *“relativos a la*

¹⁴ Anotación 19 del expediente digital SAMAI.

¹⁵ Anotación 25 del expediente digital SAMAI.

¹⁶ Anotación 32 del expediente digital SAMAI.

¹⁷ En atención a lo resuelto por la Sala Plena de la Sección Tercera, en el auto de 14 de septiembre de 2023 (Exp. 53962). Anotación 36 SAMAI.

¹⁸ Anotación 40 del expediente digital SAMAI.

¹⁹ Anotación 46 del expediente digital SAMAI.

²⁰ En sesión del 22 de agosto de 2024.

²¹ Anotación 61 del expediente digital SAMAI.

²² La demanda fue presentada el 19 de mayo de 2014. En ese sentido, resultan aplicables las reglas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) sin la reforma que dispuso la Ley 2080 de 2021, porque, de acuerdo con el artículo 86 de esta última norma, *“los recursos interpuestos (...) se registrarán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos”*, y la alzada se interpuso de manera previa a la expedición de dicha ley.

responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable” (numeral 1).

31.El objeto de esta jurisdicción, a su vez, se ve reflejado en los distintos medios de control contemplados en el CPACA, a partir del origen concreto de la controversia que se ventila con la presentación de la demanda. Dicha fuente del conflicto determina la causa que motiva al actor a elevar sus pretensiones en sede judicial, así como las características que adquiere el derecho de acción en función de ello y los requisitos que deben ser cumplidos para dar trámite al conocimiento de dichos pedimentos.

32.En los casos en los que la fuente del conflicto se deriva de un acuerdo de voluntades debidamente perfeccionado, y particularmente del cumplimiento de su objeto, la controversia tendrá naturaleza contractual y se regirá por las características de ese medio de control. Si, por el contrario, lo que se alega tiene fuente en una actuación del Estado que corresponda en la causación de un daño antijurídico, al margen de una relación de carácter contractual, el litigio será extracontractual y deberá tramitarse bajo las reglas de la reparación directa. Solo en aquellos casos en los que, de manera excepcional y subsidiaria, se encuentre que la afectación del interesado no encuentre causa en ninguno de aquellos eventos (carece, pues, de razón jurídica), es que el instituto del enriquecimiento sin justa causa puede ser invocado para corregir el desplazamiento que se alega.

33.En todo caso, las solicitudes de compensación patrimonial en este tipo de eventos, puntualmente, para el reconocimiento de una actividad ejecutada en favor de una entidad pública sin que medie un contrato estatal, esta Sección señaló, mediante sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012²³, que a esta pretensión *“le corresponde la vía de la acción de reparación directa (...) 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”*²⁴.

34.La Sala acoge y reitera dicha pauta, para enfatizar que, en materia contencioso administrativa, la reparación directa es el medio de control por medio del cual se debe ventilar la pretensión de compensación en aquellos casos en los que se alegue la configuración de un enriquecimiento sin justa causa²⁵, tal y como se invocó desde el libelo introductorio en este litigio. Esta premisa adquiere relevancia para efectos de la calificación de los presupuestos procesales para

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Sala Plena. Rad. 73001-23-31-000-2000-03075-01(24.897). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

²⁴ La doctrina nacional comparte la premisa de que *“el enriquecimiento sin causa entra en la categoría del hecho jurídico, por cuanto la obligación a cargo del que se ha enriquecido no proviene de acto ejecutado por este con la intención reflexiva y directa de obligarse, pues, aun en el caso de que el enriquecimiento provenga de un hecho voluntario suyo, como el de recibir el pago de lo no debido, mal puede decirse que al hacerlo haya tenido la intención de obligarse a restituir. De suerte que el acto en cuestión es un hecho jurídico respecto de la obligación que genera”* (Ospina Fernández, Guillermo. “Régimen General de las Obligaciones”, Ed. Temis, Bogotá, Pág. 42 y 43).

²⁵ Aunado al hecho de que el CPACA no previó características especiales para el derecho de acción cuando se eleva esta pretensión, lo que exige recurrir a la reparación directa como medio de control extracontractual (en eventos en los que no se discute la legalidad de un acto administrativo).

dicho pedimento, entre otras, en cuanto al ejercicio oportuno del derecho de acción²⁶, la legitimación de las partes contendientes²⁷ y la competencia en razón de la cuantía²⁸. Se precisa, en todo caso, que aun cuando el artículo 140 del CPACA indica, para este escenario, que *“la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado”*, la finalidad del instituto que se analiza es corregir un traslado patrimonial injustificado, como se desarrollará más adelante.

35. Asimismo, dado que dicho fallo adoptó la óptica propia del derogado Código Contencioso Administrativo, en el que formalmente se relacionó una multiplicidad de “acciones”, la Sala precisa que, en vigencia del CPACA, debe entenderse que la señalada pretensión ha de ventilarse a través del *medio de control* de reparación directa, que parte de reconocer que el derecho de acción es único en abstracto, pero adquiere características puntuales en su ejercicio, con ocasión de la causa que motiva al interesado a acudir a la justicia²⁹, y que es viable que se ejerza siempre que se satisfagan los presupuestos procesales para ello. Destaca la Sala, igualmente, que la sentencia de unificación previamente referida aceptó que *“la actio de in rem verso, más que una propia y verdadera acción, es una pretensión restitutoria de un enriquecimiento incausado (sic)”*.

36. Como se indicó, el medio de control precedente (que imprime de rasgos distintivos al ejercicio del derecho de acción) depende de la fuente de la controversia que se ventila. Ello quiere decir que el primer y más evidente evento de procedencia de esta reclamación sea la ejecución de actividades sin el respaldo de un contrato estatal³⁰, esto es, cuando éste no existe, sea porque no se elevó a escrito o porque no se entabló un acuerdo de voluntades en absoluto. En efecto *-a contrario sensu-*, en el evento en el que el acrecimiento patrimonial, y su correlativo empobrecimiento, tengan como fuente una estipulación entre las partes debidamente perfeccionada, y ello guarde identidad con el objeto pactado, las reclamaciones derivadas de dicha fuente de obligaciones deben tramitarse por el medio de control de controversias contractuales, cumpliendo con los presupuestos que adquiere el derecho de acción para ello, pues aquel negocio será la causa del actor para acudir a la jurisdicción (no se trataría, entonces, de un evento de enriquecimiento sin justa causa).

²⁶ Detallada en el artículo 164, numeral 2, literal i) del CPACA: *“Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”*.

²⁷ Según el artículo 140 del CPACA, *“En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. || De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública”*.

²⁸ Distribuida, para el conocimiento del asunto en primera instancia, entre los juzgados y tribunales administrativos, dependiendo de la cuantía de la pretensión (si excede, o no, los 1.000 SMMLV, en vigencia de la Ley 2080 de 2021).

²⁹ Al respecto, vid. Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 30 de agosto de 2024, Exp. 70.247. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

³⁰ De conformidad con el alcance del auto por el que la Sala avocó conocimiento de este asunto.

37. A pesar de la claridad de esta diferenciación, conviene distinguir ciertas hipótesis que, aunque aparentemente configuren controversias de origen contractual, realmente corresponden a eventos de enriquecimiento sin justa causa o, propiamente, de responsabilidad extracontractual (comoquiera que las particularidades del caso lo exigen). A título de ejemplo, el solo hecho de que entre las partes contendientes se haya entablado una relación comercial en el pasado (debidamente perfeccionada por escrito³¹) no necesariamente determina que la controversia suscitada tenga naturaleza contractual. Como ocurre en el presente caso, aun cuando Delthac 1 Seguridad Ltda. y el municipio de Soledad suscribieron un contrato para la vigilancia de las instituciones educativas de la entidad, la causa que motivó a la sociedad a acudir a la jurisdicción no proviene de ese negocio, sino del despliegue de actividades en un momento en el que el objeto, cuya ejecución se extendía en el tiempo, ya se había agotado, dado que el plazo venció el 31 de diciembre de 2011 (según se reconoció desde la demanda, porque la entonces contratista no se comprometió a prestar sus servicios más allá de esa fecha), lo cual implicó la extinción de la obligación y la terminación del contrato. Ante la inexistencia de un contrato -como fuente de obligaciones- que les diese sustento a esas labores durante el mes de enero de 2012, la solicitud de su remuneración no tiene fuente en ese acuerdo de voluntades, aun cuando se hubiese perfeccionado uno con anterioridad³².

38. En sentido contrario, no toda pretensión de pago de una actividad cumplida por fuera del plazo convenido tiene fuente extracontractual. Si pasada la fecha estipulada no se ha agotado el objeto del contrato, la pretensión de pago de la prestación sigue teniendo fuente en ese acuerdo de voluntades y, por ende, no puede tramitarse como un evento de enriquecimiento sin justa causa³³. Así, lo convenido por las partes es lo que motiva al reclamante a acudir a la administración de justicia, de forma que se trata de una controversia *contractual* en la que el juzgador deberá guiar su decisión con base en las reglas pactadas por las partes y las normas de orden público aplicables al arreglo³⁴.

³¹ En contraposición a un acuerdo verbal, caso en el cual el negocio no puede reputarse existente, dada la solemnidad exigida por los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el artículo 898 del Código de Comercio.

³² Vid. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Auto del 23 de septiembre de 2015. Exp. 53507. C.P. Hernán Andrade Rincón (E). Para un caso relacionado con servicios de educación, la corporación discurrió de la siguiente manera: *"Como se desprende de lo anterior, la vigencia del contrato era de un año, es decir que el plazo contractual venció el 24 de abril de 2009, sin que las partes hubieren prorrogado en forma expresa y por escrito el plazo contractual, motivo por el cual, la Sala estima que en relación con los servicios de educación prestados con posterioridad a la vigencia del convenio, no se trata de un asunto de índole contractual, dado que tal servicio se prestó después de terminado el contrato. (...) Con base en lo expuesto, la Subsección estima que el no pago de la prestación de los servicios educativos a partir del vencimiento del plazo contractual no puede analizarse desde la óptica de un incumplimiento del contrato y, por ende, por la vía del medio de control de controversias contractuales, dado que la prestación del servicio en esas condiciones -por fuera de la vigencia del contrato- no puede, ni debe considerarse como una situación normal y ordinaria, inherente a la ejecución del contrato, pues evidentemente se trató de una actuación presentada por fuera del convenio, es decir, de una actividad autónoma, por la sencilla pero suficiente razón de que el vencimiento del plazo contractual ya se había producido"*.

³³ Como ejemplo, piénsese en un contrato en el que se acuerda la ejecución de una construcción en un plazo de seis (6) meses. Si el contratista entrega la obra en el mes 7 -esto es, de forma extemporánea-, la reclamación de su pago tiene fuente en el contrato, porque el vencimiento del término no extingue las obligaciones, y el objeto, para ese momento, tampoco se ha agotado. Esta hipótesis se contrapone al caso que se estudia en el presente asunto, porque en éste el plazo ponía fin a los derechos y obligaciones surgidos del contrato, dado que, finalizado el mes de diciembre de 2011, cesaba la obligación de prestar el servicio de vigilancia (y, correlativamente, de pagar por él más allá de ese momento).

³⁴ Frente a ello, esta corporación ha señalado que *"si un contratista cumple con sus obligaciones contractuales por fuera del plazo de ejecución, y la entidad decide recibir la prestación que se le adeuda, resulta lógico que el*

39. Ahora bien, de manera transversal, la verificación de los presupuestos procesales debe efectuarse en función de la relación entre el objeto contractual y la actividad cuyo pago se solicita. De no existir ese vínculo, por no resultar necesario para su cumplimiento, la reclamación tendrá fuente extracontractual y, por ende, las características del derecho de acción serán aquellas propias de la reparación directa. Dicha valoración debe ser efectuada por el juzgador en aplicación del principio *iura novit curia*, de forma que se dé prelación al acceso a la administración de justicia del demandante en función de la *causa petendi*, y se garantice el derecho de defensa de la parte pasiva del litigio³⁵.
40. Ahora bien, dado el carácter excepcional de la pretensión compensatoria por enriquecimiento sin justa causa, su procedencia tampoco debe confundirse con eventos en los que existe responsabilidad extracontractual del ente público. Si, en efecto, el menoscabo del actor se debe a una actuación irregular del Estado, constitutiva de un verdadero daño antijurídico, lo pertinente será la indemnización plena de los perjuicios irrogados por dicha conducta (cuya reclamación corresponde, igualmente, a la reparación directa como escenario propio de discusiones no negociales³⁶). Dada la subsidiariedad del instituto, es necesario evaluar que, en efecto, no existan otras fuentes obligacionales en las que el actor pueda sustentar su pedimento.
41. Todo lo anterior, por supuesto, no excluye la posibilidad de que el actor acumule pretensiones de orden contractual y extracontractual, siempre que se cumpla con los requisitos previstos en los artículos 165 del CPACA y 88 del CGP.
42. De otra parte, en atención a la naturaleza *directa* de la reparación que se pueda perseguir, ante la inexistencia de respaldo contractual, no es necesario que el interesado provoque un pronunciamiento de parte de la administración, por medio de un acto administrativo, en torno al reconocimiento de la prestación que se alega como dejada de pagar -o su denegatoria-, dado que la configuración del enriquecimiento (y el correlativo empobrecimiento) no depende de que se emita una manifestación de la voluntad en tal sentido.
43. En línea con lo expuesto, una enunciación diferente del nombre del medio de control (o el hecho de no mencionarlo en absoluto) por parte del accionante no puede ser empleada como una barrera para el estudio de las pretensiones correspondientes, siempre que la causa que se promueve sea clara y se cumplan con los presupuestos procesales para dar trámite al derecho de acción ejercido³⁷.

contratista tenga el derecho de recibir la contraprestación de las prestaciones ejecutadas y recibidas a satisfacción", con fundamento en el postulado de buena fe que rige la conducta de las autoridades y de sus colaboradores. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 18 de noviembre de 2021. Exp. 61641, C.P. Alberto Montaña Plata. Postura reiterada en sentencia del 19 de febrero de 2024 de la Subsección A, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez, Exp. 62023.

³⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 9 de marzo de 2016. Exp. 35458. C.P. Hernán Andrade Rincón.

³⁶ Por este motivo, más adelante esta Sala se referirá al primero de los supuestos ejemplificativos de enriquecimiento sin justa causa de la sentencia 24897 de 2012 (constreñimiento de la entidad), para precisar por qué, en realidad, se trata de un evento de falla del servicio.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Exp. 70.247, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

44. Bajo los anteriores parámetros, la controversia suscitada en el presente caso corresponde a esta especialidad judicial, en función del medio de reparación directa, puesto que -según lo anunciado- lo reclamado por la actora tiene fundamento en la supuesta ejecución de actividades al margen de un contrato estatal debidamente perfeccionado (yendo más allá del objeto del acuerdo previamente celebrado y separándose del mismo), al invocar la configuración de un enriquecimiento sin justa causa. En atención a la cuantía detallada en la demanda y al lugar de los hechos, su conocimiento en primera instancia correspondió al Tribunal Administrativo del Atlántico, por tratarse de un asunto en el que se persiguió el pago de una suma superior a los quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes³⁸, motivo por el cual atañe al Consejo de Estado resolver la apelación presentada en contra de la sentencia dictada por la mencionada corporación³⁹.

45. Con esas precisiones, la Sala se detendrá enseguida en el examen de los presupuestos procesales de la acción judicial en el presente caso, en función del reproche formulado contra la entidad territorial demandada vía reparación directa, bajo el instituto del enriquecimiento sin justa causa.

Ejercicio oportuno del derecho de acción y satisfacción de los demás requisitos de procedibilidad

46. El demandado señala que la acción está caducada pues la prestación del servicio inició el 1 de enero de 2012. La Sala verifica que, aun tomada esta fecha como punto de partida del cómputo, el precitado bienio se extendió hasta el 2 de enero de 2014. Dicho lapso quedó suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial radicada el 9 de octubre de 2013⁴⁰-lo cual da cuenta del agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en derecho -, cuando restaban 2 meses y 24 días para la operancia de la caducidad, y se reanudó el 25 de marzo de 2014, día hábil siguiente a la ejecutoria del auto proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico por medio del cual se improbió el acuerdo conciliatorio al que arribaron las partes⁴¹.

47. Dado que la demanda fue presentada el 19 de mayo de 2014⁴², se evidencia que se presentó en término, por lo cual este motivo de la impugnación no está llamado a prosperar.

³⁸ Conforme al criterio consagrado en el numeral 6 del artículo 152 del CPACA, previo a la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021, norma no vigente a la presentación de la demanda.

³⁹ "Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos (...)"

⁴⁰ F. 149-157 y 173 del c. principal.

⁴¹ Conforme al parágrafo 2° del artículo 37 de la Ley 640 de 2001, "Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el Juez o Magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente". Dado que el auto del 26 de febrero de 2014, por el cual se improbió el acuerdo conciliatorio, fue notificado mediante estado del 18 de marzo siguiente (F. 178-184 vto. del c. principal), su ejecutoria corrió hasta el día 21 del mismo mes y año, inclusive.

⁴² F. 18 del c. principal.

Legitimación en la causa

48. De acuerdo con lo preceptuado por el inciso primero del artículo 140 del CPACA⁴³, las partes están legitimadas tanto por activa como por pasiva en el presente litigio. En efecto, a la demandante le asiste interés para reclamar la reparación por lo que se haya podido producir ante el impago de las actividades que, según aduce, ejecutó del 1° al 31 de enero de 2012, en favor del municipio de Soledad como entidad demandada. A su vez, el libelo formulado cumple con los requisitos previstos en el artículo 161 del CPACA para concluir que la demanda fue presentada en forma.

La procedencia del enriquecimiento sin justa causa y la compensación

49. Según lo anunciado, este asunto fue seleccionado con el fin de pronunciarse sobre *“la configuración y procedencia del enriquecimiento sin causa cuando se han ejecutado prestaciones sin el respaldo de un contrato estatal, para las entidades cuyo régimen de contratación sea la Ley 80 de 1993”* y, a propósito de ello, frente a los parámetros que fueron decantados por esta Sección, en Sala Plena, en la sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012⁴⁴, para reconocer la procedencia del pedimento compensatorio soportado en el mandato que prohíbe el enriquecimiento sin justa causa⁴⁵. Puntualmente, la finalidad de esta consolidación es precisar⁴⁶ (i) la vía procesal para el trámite de esta pretensión; (ii) los elementos que determinan su configuración; (iii) la excepcionalidad que la caracteriza; (iv) si los casos enunciados en dicho fallo son taxativos o si, por el contrario, constituyen solo una relación enunciativa de eventos en los que es viable ordenar la compensación⁴⁷ del empobrecimiento injustamente configurado, en situaciones en las que se ejecutan actividades en favor de una entidad pública sin respaldo contractual (como se alegó con la demanda del presente proceso); además de (v) la necesidad de probar tales circunstancias fácticas.

50. El ya mencionado fallo de unificación del 19 de noviembre de 2012 respondió a la disconformidad existente, hasta ese momento, en torno a los elementos que debían ser acreditados ante el contencioso-administrativo para solicitar el restablecimiento derivado de un enriquecimiento sin justa causa. Puntualmente,

⁴³ “Artículo 140. Reparación Directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado”.

⁴⁴ Radicado 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. ⁴⁵ Principio general del derecho del que se nutre el ordenamiento jurídico colombiano, a su vez positivizado en el artículo 831 del Código de Comercio (“Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro”). ⁴⁶ Conforme al artículo 270 del CPACA, “Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación (...)” (subrayado fuera del original). ⁴⁷ Se resalta que, en lo sucesivo, se empleará el concepto de “compensación” como forma de hacer referencia al restablecimiento patrimonial derivado del desequilibrio causado por el enriquecimiento sin justa causa, en contraposición a una “indemnización”. Lo anterior se deriva de la subregla decantada en la jurisprudencia según la cual el objeto de esta pretensión es el de corregir un traslado patrimonial injustificado, pero no el de indemnizar un daño, pues, sobre la base del empobrecimiento sufrido por el demandante, no se puede condenar sino hasta la porción en que efectivamente se enriqueció el demandado. En tal sentido, dicha expresión no debe confundirse con el instituto de la compensación como modo de extinguir las obligaciones previsto en los arts. 1714 y ss. del Código Civil.

dicho pronunciamiento se refirió a la viabilidad de dicha compensación en aquellos eventos de traslados patrimoniales derivados de la realización de actividades, o el suministro de bienes o servicios, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo, para aquellas entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP)⁴⁸, enfatizando que ese reconocimiento solo es viable de forma absolutamente extraordinaria y bajo los parámetros sobre los que más adelante se pronunciará esta colegiatura.

51. En dicha providencia se enunciaron una serie de hipótesis en las que, “*de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio de in rem verso*”. Se recalca que, en esa oportunidad, la Sala indicó que dichos casos “*serían entre otros los siguientes* [subrayado fuera del original]:

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

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

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

52. Al emplear la expresión “entre otros”, se evidencia que los eventos previamente citados⁴⁹ se exteriorizaron a título meramente ilustrativo, lo cual quiere decir que los mismos no compendieron de manera taxativa las circunstancias que válidamente pueden dar lugar a reconocer una compensación por enriquecimiento sin justa causa, específicamente, en el marco de actividades ejecutadas al margen de un contrato estatal debidamente perfeccionado, como

⁴⁸ Este aspecto excluye del marco de análisis la procedencia de este instituto para entidades exceptuadas del EGCAP, o regidas por las normas de derecho civil y mercantil.

⁴⁹ Con la observación ya señalada en torno al evento del constreñimiento, el cual, según lo indicado, no constituye un supuesto de enriquecimiento sin justa causa.

en aquellos eventos en que ocurren acuerdos verbales (no elevados por escrito) o con prescindencia del mismo.

53. Aun cuando se indicó que “*estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva*”, ello no se refiere a la lista previamente referida, sino al fundamento de la procedencia de la *actio de in rem verso* sin que medie contrato alguno, previa verificación de las reglas generales para la prosperidad de esa pretensión.

54. En todo caso, se reitera que, con independencia de esas hipótesis, dicho reconocimiento sigue siendo excepcional, con lo cual no puede ser empleado como herramienta para el reconocimiento o reclamación de desembolsos por el cumplimiento de actividades no acordadas mediante un contrato por escrito por cualquier circunstancia. Así, tal pedimento se debe fundamentar en la reunión de los atributos comunes que caracterizan los eventos en los que procede la correspondiente compensación, a la luz de la inexistencia de otro tipo de fuente obligacional (de índole contractual o derivada de título de imputación alguno sobre la entidad) que permita ventilar la pretensión en sede judicial, y de la existencia de circunstancias extraordinarias que hayan impedido la suscripción material del negocio.

55. Pese a lo anterior, con posterioridad al fallo de unificación, esta Sección Tercera (a través de sus diferentes subsecciones) ha emitido pronunciamientos judiciales que parten de premisas opuestas: por un lado, se ha reconocido la existencia de eventos distintos a los previamente mencionados⁵⁰; pero, por otro, se ha restringido la aplicación del instituto del enriquecimiento sin justa causa a la verificación de tales casos puntuales, para negarla en caso de no hallar demostrado ninguno de ellos⁵¹.

56. En vista de este estado de cosas, la presente sentencia de unificación tiene por objeto ratificar la premisa de la que partió la sentencia del 19 de noviembre de 2012, al reconocer la admisibilidad excepcional de la *actio in rem verso* en eventos en los que no medie contrato alguno entre las partes, pues, ante la trascendencia de la misma, su núcleo ha de mantenerse. Sin embargo, seguidamente, se procederá a esclarecer que la configuración de un enriquecimiento sin justa causa y la procedencia de su compensación no se

⁵⁰ Entre otros, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 6 de febrero de 2020, Exp. 46361; Sentencia de 7 de septiembre de 2015, Exp. 36318; Sentencia de 3 de marzo de 2014, Exp. 28570; Sentencia de 3 de agosto de 2020, Exp. 52405. De manera reciente, la Subsección B de la Sección Tercera, en Sentencia de 14 de septiembre de 2022, Exp. 49140, indicó (se transcribe): “*Aunque en la Sentencia de Unificación de 19 de noviembre de 2012, Exp. 24897, esta Corporación estableció 3 causales específicas, en las cuales, “de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio de in rem verso”, la realidad de los acontecimientos y el estudio caso a caso ha dado la razón a las inquietudes que en su momento fueron presentadas en los salvamentos de voto a la providencia de unificación y en posteriores posiciones jurisprudenciales, al punto que, recientemente, se dio aplicación a la prohibición del enriquecimiento sin causa en un asunto en el que se consideró que estaba en juego otro derecho fundamental distinto a la salud, como lo es la educación*”.

⁵¹ Entre otros, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 31 de mayo de 2016, Exp. 24894; Sentencia de 30 de abril de 2014, Exp. 27532; Sentencia de 9 de marzo de 2016, Exp. 35458; Sentencia de 29 de julio de 2015, Exp. 35554, Sentencia de 25 de junio de 2015, Exp. 34408 y Sentencia de 14 de mayo de 2014, Exp. 29211.

limitan a un catálogo taxativo o predeterminado de hipótesis⁵² como el que se consignó en dicho fallo, así como fijar las reglas de procedencia de este pedimento en función de las diversas hipótesis que pueden presentarse. De igual forma, con el presente fallo se busca rectificar la jurisprudencia de esta Sección en torno al primer evento plasmado en la sentencia de unificación del año 2012, para señalar que, en estricto sentido, se trata de una hipótesis de falla del servicio⁵³. El carácter excepcional de esta declaratoria, cuando se han efectuado actividades sin el respaldo de un contrato estatal, implica tener presente que el papel del juez consiste en verificar la concurrencia de sus elementos estructurantes, que deben ser debidamente acreditados por el demandante en el proceso, para determinar si procede, o no, el reconocimiento de dicho desbalance patrimonial, sin que ello se circunscriba a una relación predeterminada de sucesos, pero escrutando que no se origina en una circunstancia fáctica cualquiera.

57. Así las cosas, sea esta la oportunidad para pronunciarse, de manera unificada, sobre aquellos presupuestos que el juzgador contencioso-administrativo debe verificar para deducir la configuración y procedencia del enriquecimiento sin justa causa cuando se han ejecutado actividades sin el respaldo de un contrato estatal, para las entidades cuyo régimen de contratación sea la Ley 80 de 1993. Se advierte que esta unificación no se extenderá al análisis del señalado instituto a eventos en los que se involucren negocios cuyo régimen sustantivo esté exceptuado de la señalada Ley, por ser ajeno al alcance fijado en el auto del 4 de mayo de 2023 dictado por esta Sección.

58. En ese contexto, la Sala comienza por retomar los siguientes elementos que han sido reconocidos en la jurisprudencia civil y contencioso-administrativa como configurativos del enriquecimiento sin justa causa como fuente autónoma de obligaciones⁵⁴:

“Cinco son los elementos constitutivos del enriquecimiento sin causa, sin cuya reunión no puede existir aquél, a saber:

1º) Que exista un enriquecimiento, es decir, que el obligado haya obtenido una ventaja patrimonial, la cual puede ser positiva o negativa. Esto es, no solo en el sentido de adición de algo, sino también en el de evitar el menoscabo de un patrimonio.

⁵² Esta postura ya había sido acogida con anterioridad, al sostener que: *“Esta tesis o regla general –la imposibilidad de reconocer los “hechos cumplidos”– no es absoluta, porque la misma providencia precisó que hay eventos en los cuales es posible y además justo remunerar el enriquecimiento sin causa que se produzca, pese a la falta de contrato con las formalidades que exige la ley. Se trata de varios supuestos: i) tres identificados o nominados por la providencia y ii) otras situaciones que compartan las características de los enunciados antes”* (subrayado añadido; sentencia del 8 de febrero de 2017, Exp. 37958, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico).

⁵³ En los términos del artículo 270 del CPACA.

⁵⁴ Reconocidos en la ya mencionada sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012. En esta providencia se trajo a colación la enunciación indicada en sentencia del 7 de junio de 2007 (Exp. 14669), que, a su vez, incorporó los componentes desarrollados por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, *“entre otras, [en] sentencias de 6 de septiembre de 1935; 6 de septiembre de 1940, M.P. Hernán Salamanca; 10 de diciembre de 1999, M.P. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo; 11 de enero de 2000, M.P. Manuel Ardila Velásquez; 10 de diciembre de 1999, M.P. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo”*.

2º) Que haya un empobrecimiento correlativo, lo cual significa que la ventaja obtenida por el enriquecido haya costado algo al empobrecido, o sea que a expensas de éste se haya efectuado el enriquecimiento.

Es necesario aclarar que la ventaja del enriquecido puede derivar de la desventaja del empobrecido, o a la inversa, la desventaja de éste derivar de la ventaja de aquél.

Lo común es que el cambio de la situación patrimonial se opere mediante una prestación dicha por el empobrecido al enriquecido, pero el enriquecimiento es susceptible de verificarse también por intermedio de otro patrimonio.

El acontecimiento que produce el desplazamiento de un patrimonio a otro debe relacionar inmediatamente a los sujetos activo y pasivo de la pretensión de enriquecimiento, lo cual equivale a exigir que la circunstancia que origina la ganancia y la pérdida sea una y sea la misma.

3º) Para que el empobrecimiento sufrido por el demandante, como consecuencia del enriquecimiento del demandado, sea injusto, se requiere que el desequilibrio entre los dos patrimonios se haya producido sin causa jurídica.

En el enriquecimiento torticero, causa y título son sinónimos, por cuyo motivo la ausencia de causa o falta de justificación en el enriquecimiento, se toma en el sentido de que la circunstancia que produjo el desplazamiento de un patrimonio a otro no haya sido generada por un contrato o un cuasi-contrato, un delito o un cuasi-delito, como tampoco por una disposición expresa de la ley.^[55]

4º) Para que sea legitimada en la causa la acción de in rem verso, se requiere que el demandante, a fin de recuperar el bien, carezca de cualquiera otra acción originada por un contrato, un cuasi-contrato, un delito, un cuasi-delito, o de las que brotan de los derechos absolutos.

Por lo tanto, carece igualmente de la acción de in rem verso el demandante que por su hecho o por su culpa perdió cualquiera de las otras vías de derecho. El (sic) debe sufrir las consecuencias de su imprudencia o negligencia.

5º) La acción de in rem verso no procede cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley.

El objeto del enriquecimiento sin causa es el de reparar un daño, pero no el de indemnizarlo. Sobre la base del empobrecimiento sufrido por el demandante, no se puede condenar sino hasta la porción en que efectivamente se enriqueció el demandado⁵⁶.

59. Precisamente el quinto elemento enunciado, relativo a la improcedencia de esta pretensión “cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley”⁵⁷, fue el que motivó la discusión sobre la aplicabilidad de este instituto en sede contencioso-administrativa, principalmente a raíz de la ejecución de actividades en favor de una entidad estatal sin que medie un contrato escrito

⁵⁵ La regla aquí establecida responde a que el enriquecimiento sin justa causa no se identifica con ninguna de las fuentes de las obligaciones allí relacionadas, que corresponden a las tradicionalmente consignadas en el artículo 1494 del Código Civil.

⁵⁶ Cita traída de la sentencia del 19 de noviembre de 1936, M.P. Juan Francisco Mujica (Gaceta Judicial No. XLIV, pág. 474 y ss.). Estos elementos, al día de hoy, siguen siendo aplicados por la corporación; vid. sentencia del 16 de noviembre de 2023, Rad. 2016-00048 (SC428-2023), M.P. Luis Alonso Rico Puerta. ⁵⁷ Fundamentado, como se reconoció en la sentencia del 19 de noviembre de 2012, en el mandato contenido en el artículo 1525 del Código Civil, según el cual “No podrá repetirse lo que se haya dado o pagado por un objeto o causa ilícita a sabiendas”, así como en el principio general de legalidad que irradia todo el ordenamiento sustantivo y procesal.

entre esta y el ejecutor (como se recapituló en la sentencia de unificación de 2012). En efecto, al partir de la premisa normativa contenida en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, según la cual: “*Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito*”⁵⁸, se tornó necesario dilucidar la forma de armonizar esta solemnidad con la aplicabilidad del enriquecimiento sin justa causa, por tratarse de una norma de orden público, imperativa e inderogable por la voluntad de los sujetos involucrados.

60. A propósito de la mencionada regla contenida en la Ley 80 de 1993, esta Corporación ha enfatizado que dicha solemnidad constituye un requisito de existencia del contrato estatal, comoquiera que, de no elevarse por escrito, dicho instrumento no puede entenderse como nacido a la vida jurídica (salvo en aquellas situaciones de urgencia manifiesta reguladas por el artículo 42 *ejusdem*). Ante la ausencia del escrito, el contrato ha de reputarse como inexistente y carente de la potestad para fungir como fuente de derechos y obligaciones (contrario a la lógica aplicable en materia privada, en la que la consensualidad es la regla)⁵⁹.

61. Así lo consideró la Sala en la sentencia de unificación del año 2012 al resolver el caso concreto, de la siguiente forma:

“En este asunto el demandante ha apoyado sus pretensiones en el hecho de haber celebrado con la administración varios contratos verbales y con fundamento en estos construye sus reclamaciones económicas.

Este petitum así aducido y con tales fundamentos ya lo hacen impróspero puesto que en términos sencillos el demandante reclama derechos económicos derivados de contratos que nunca existieron por haberse omitido la solemnidad que la ley imperativamente exige para su formación o perfeccionamiento, lo que en otros términos significa que si no existieron los contratos tampoco se produjeron los efectos que les serían propios y por ende nada puede reclamarse con base en lo inexistente.

Pero además el enriquecimiento sin causa no puede ser admitido en este caso porque se trata de un evento en que con él se está pretendiendo desconocer el cumplimiento de una norma imperativa como lo es aquella que exige que los contratos estatales se celebren por escrito, agotando desde luego los procedimientos de selección previstos en la ley”.

62. Al amparo de esta lógica, la solución decantada en el fallo del 19 de noviembre de 2012 consistió en indicar que “*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*

⁵⁸ Concordante con su artículo 39, según el cual “*Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito*”.

⁵⁹ Cfr., entre otras, Subsección C, sentencia del 11 de septiembre de 2024, Exp. 69.042, C.P. Fredy Ibarra Martínez: “*En efecto, de acuerdo con lo dispuesto expresa y puntualmente en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, para la Sala es claro que los contratos estatales se perfeccionan cuando en ellos converjan los elementos esenciales que determinan su existencia, el acuerdo de voluntades se limita al objeto y la contraprestación, y siempre que conste por escrito el negocio jurídico existe (...)*”.

que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó” (se subraya). La regla a la que se alude enseña 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”*, de manera que éste es el paradigma que debe ser priorizado en todo momento, elemento transversal que se reitera en el presente fallo de unificación.

63. Sin embargo, no se debe dejar de enfatizar en otro aspecto común identificado en la sentencia de unificación, consistente en *“el deber de proteger la buena fe del contratista (sic) que fue inducido o motivado por la administración a la ejecución de la actividad en esas circunstancias”*, esto es, sin que medie un contrato entre la entidad estatal y el ejecutor. Como se reconoció en la línea jurisprudencial elaborada en dicha ocasión, *“si bien el particular no es ajeno a la órbita legal y reglamentaria que sistematiza la contratación estatal, no es posible atribuir un disvalor al comportamiento del sujeto de derecho privado que, movido por una conducta previa de la administración pública, lo dirige a realizar una obra o a prestar un servicio, sin que exista contrato estatal de por medio”*⁶⁰.

64. Dicho de otro modo, se consideró que *“en una clara ponderación entre el principio constitucional de buena fe (art. 83 C.P.) y los postulados de legalidad contenidos en los estatutos de contratación pública, se prefirió proteger el primero y ordenar el restablecimiento patrimonial desencadenado con el enriquecimiento injustificado de la administración estatal”*⁶¹.

65. En tal sentido, el último de los cinco elementos configurativos del enriquecimiento sin justa causa debe analizarse en función de la conducta de las partes en contienda, toda vez que *“la protección constitucional al principio de buena fe genera que se proteja, sin restricción alguna, al particular en aquellas circunstancias en las cuales la confianza de la administración, así como su voluntad y comportamiento es el que genera la prestación de un bien o servicio sin el respectivo soporte o basamento contractual”*⁶².

66. Así, en asuntos en los que se resuelve la realización de obras o la prestación de servicios sin respaldo contractual, los principales retos del juicio propio del enriquecimiento sin justa causa se centran en la valoración de la conducta de las partes, de manera que, de encontrarse demostrada la intención de generar fraude a la ley, la consecuencia de ello debe ser la denegatoria de la compensación que se persigue, la cual ha de aplicarse, igualmente, cuando no se demuestra la ejecución de la actividad ni circunstancia *excepcional* alguna para haber omitido la solemnidad del negocio. En efecto, la buena fe del particular es el factor fundamental para solventar este tipo de escenarios, por cuanto, de lo contrario, toda hipótesis de prestación sin contrato contravendría

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de julio de 2009, Exp. 35026, C.P. Enrique Gil Botero.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

la ley. Dicha apreciación será determinante para establecer la procedencia de la compensación de tal desequilibrio, por lo que su estudio siempre será medular en el ejercicio de ponderación que realiza el juez, a partir de los elementos probatorios allegados al proceso y que corresponde acreditar al accionante a la luz de la carga probatoria en cabeza suya⁶³.

67. A su vez, el juzgador debe analizar la *gravedad* y *urgencia* en la continuidad de un servicio que, en principio, solo debía prestarse hasta una determinada fecha según lo estipulado en un contrato previo. Por un lado, la *urgencia* debe ser entendida como la necesidad inmediata de continuar con la prestación del servicio; por otro, la *gravedad* se refiere a valoración de las implicaciones que tendría suspender dicha prestación, aun en ausencia de un contrato que respalde el desarrollo de la actividad. Asimismo, debe escrutarse el grado de *conexidad* y *necesidad* que la actividad haya tenido con ese negocio anterior, en aquellos eventos en los que haya sido perfeccionado, pero las labores excedan su alcance o plazo convenido. Como se ha reconocido en la jurisprudencia de esta Sección, el instituto del enriquecimiento sin justa causa no puede ser empleado para encubrir la ejecución de actividades ajenas a la finalidad que se buscó satisfacer con el negocio perfeccionado de forma regular, y que, en la realidad, correspondan a un objeto autónomo desligado de la intención primigenia de las partes⁶⁴, y aun cuando ello responda a circunstancias de interés público o general, es un escenario excepcional que debe ser acreditado por el accionante.

68. Por esta misma razón, tanto la entidad pública beneficiada como el sujeto ejecutor deben tener en cuenta que la *excepcionalidad* a la que aquí se hace referencia no puede ser empleada como excusa para el desconocimiento de las normas que rigen la solemnidad de los contratos y su celebración bajo los requisitos planteados en el EGCAP, ni puede ser invocada para hacer ver que el mismo existe aún a pesar de no elevarse a escrito. De igual forma, este instituto tampoco puede ser empleado como un vehículo para subsanar la indebida gestión contractual de la entidad pública, cuando debiendo advertir la necesidad de modificar un contrato o celebrar uno, deja de hacerlo contando con tal posibilidad. La consecuencia de esta vulneración, sin la justificación debida, no solo se reduce a la denegatoria de cualquier pretensión patrimonial derivada de ella, sino que se extiende al imperativo de investigar posibles conductas fraudulentas constitutivas de faltas disciplinarias, fiscales o incluso de ilícitos penales. Esta circunstancia también debe ser tomada en cuenta en sede judicial, y conlleva a que el juzgador, en caso de advertir la posible comisión de alguna de tales irregularidades, debe compulsar y remitir copias a las autoridades

⁶³ Consignada, en el ordenamiento procesal actual, en el artículo 167 del CGP, según el cual "*Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*". ⁶⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 4 de junio de 2015. Exp. 28400. C.P. Olga Mérida Valle de De La Hoz. En este proveído se señaló para el caso concreto: "*se observa con claridad que la mayor cantidad de registros topográficos ejecutada por el demandante corresponden a una zona de la ciudad no afectada por la construcción de la avenida longitudinal de occidente; de manera que no se está ante la mayor ejecución de una actividad propia y necesaria de la inicialmente pactada; para encubrir más bien un objeto contractual autónomo, que requería su propio proceso de selección. De esta manera, no es posible indemnizar eventos como este*".

competentes con el fin de que sean investigadas, mandato que ya había sido reconocido desde la sentencia de unificación del año 2012⁶⁵.

69. Una vez precisado el alcance de la unificación jurisprudencial, se debe recordar que la labor del contencioso-administrativo en la resolución de pretensiones relacionadas con el enriquecimiento sin justa causa consiste en examinar la configuración y procedencia de sus elementos estructurantes, para determinar si procede o no la declaratoria de dicha situación. Se insiste en que ese ejercicio debe consistir en una ponderación de las circunstancias del caso y tomando en consideración la procedencia *excepcional* de este instituto cuando se trata de reconocer realizaciones de obras o prestación de servicios sin el respaldo de un contrato, aun cuando existía la obligación de atender una solemnidad⁶⁶. Dicha circunstancia extraordinaria debe entenderse como aquel estado objetivo de cosas que, de forma determinante, le impida a la entidad pública acudir a los mecanismos disponibles en la ley para adelantar su actividad contractual de manera normal, esto es, la ejecución de procedimientos de selección, la celebración de un contrato por escrito (o prórrogas u otros íes para negocios ya perfeccionados) o la utilización de la contratación directa por urgencia manifiesta.

70. Así, se enfatiza en la necesidad de que el demandante, más allá de alegar la mera existencia de una hipótesis prevista en una lista predeterminada, demuestre que sus supuestos de hecho se configuraron en realidad, pues, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sección, *“por mandato del artículo 1757 del Código Civil, incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta, al poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado”*⁶⁷. Ahora bien, ello no significa que las hipótesis planteadas en la sentencia del 19 de noviembre de 2012 no puedan ser esgrimidas para soportar la configuración de un enriquecimiento sin justa causa -salvo aquellos eventos de constreñimiento ejercido por parte de la entidad, a los cuales la Sala se referirá en el acápite siguiente-, sino que las mismas no son las únicas que pueden ser invocadas para la prosperidad de la pretensión. Dicho de otro modo, aquellos supuestos “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” y “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 palabras de la parte motiva del citado fallo) bien pueden configurar eventos de traslado patrimonial injustificado (siempre que se advierta la excepcionalidad previamente descrita), pero no son los únicos pasibles de ser examinados bajo la lógica de este instituto.

⁶⁵ “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”.

⁶⁶ Comoquiera que el enriquecimiento sin justa causa, como fuente autónoma de las obligaciones, no se circunscribe a este supuesto.

⁶⁷ Sentencia del 29 de julio de 2015, Exp. 35554. C.P. Olga Mélida Valle de De La Hoz.

71. Como aspecto final, la Sala enfatiza en los efectos que tiene la declaratoria del enriquecimiento sin justa causa en estos eventos, que no son otros que la consecuente orden de restablecer el desequilibrio patrimonial causado por medio de la respectiva compensación del empobrecimiento advertido. Como ya se había explicado en la providencia del 19 de noviembre de 2012, dicho restablecimiento difiere de la plena indemnización de los perjuicios que pudieren causarse a raíz del acrecimiento injustificado obtenido por la entidad pública, pues solo tiene por finalidad reintegrar la igualdad que quedó mermada con la ejecución de las actividades y, por ende, implica que la compensación pertinente solo puede ascender hasta el monto del enriquecimiento que se haya probado. Ello se contrapone a la concesión de una indemnización plena del empobrecimiento que se haya podido generar, puesto que la *actio in rem verso* no está instituida como forma de reparar perjuicios superiores al *quantum* del desplazamiento entre patrimonios que se detecte.

72. La consecuencia de lo anterior, como se reconoció en oportunidades previas, es que *“el acreedor no tiene derecho a los frutos civiles que hubiere producido el capital pagado en forma tardía y si esto es así, nunca tendría la posibilidad de que hicieran parte de su patrimonio, el cual jamás podría considerarse empobrecido por su no reconocimiento y pago. Igual razonamiento cabe hacer en relación con el patrimonio del deudor, puesto que al no proceder el pago de los intereses en favor del acreedor, su patrimonio no podría verse beneficiado por la no erogación de dichos emolumentos, sencillamente porque jamás estaría obligado a pagarlos cuando se adelantara una acción por enriquecimiento sin causa”*⁶⁸.

Rectificación en torno a la primera hipótesis consignada en la sentencia del 19 de noviembre de 2012 – El constreñimiento como evento de falla del servicio

73. Una vez decantado que las hipótesis planteadas en la sentencia de del 19 de noviembre del 2012 no son eventos taxativos de procedencia de la compensación por enriquecimiento sin justa causa, la Sala debe efectuar una rectificación en torno al primero de los escenarios allí enunciados, esto es *“a) Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo”*. Este análisis se justifica en el presente caso, puesto que, como se recapituló, la demandante sostuvo que la solicitud que habría efectuado el alcalde municipal para continuar la prestación del servicio fue *“prácticamente una imposición”*, lo que impone pronunciarse sobre esta hipótesis en concreto.

⁶⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2009, Exp. 15662, C.P. Myriam Guerrero de Escobar; a su vez citada en la sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012.

74. Una vez examinado dicho literal, se encuentra que esta eventualidad corresponde a la configuración de responsabilidad extracontractual del Estado, comoquiera que implica un alejamiento evidente entre la acción esperada por el ordenamiento jurídico y la conducta efectivamente desplegada por el sujeto de derecho público. En efecto, siguiendo las palabras de la citada providencia de unificación, el ejercicio de un constreñimiento o imposición a un particular (o, incluso, a un servidor público), en ejercicio de la supremacía o autoridad de la entidad, no puede calificarse de manera distinta a una circunstancia configurativa de una falla del servicio, por tratarse de un actuar separado de la ley y de la vocación de servicio a la que están llamadas las autoridades en Colombia.

75. Rememórese que, conforme al mandato superior contenido en el artículo 2° constitucional, hacen parte de los fines esenciales del Estado “*servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*”. A su vez, el artículo 90 superior establece que aquél “*responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas*”. A partir de estas previsiones, la jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado el régimen subjetivo⁶⁹ de responsabilidad estatal derivado de la denominada falla del servicio, título de imputación que ha sido empleado para enmarcar todas aquellas hipótesis en las que un sujeto sufre un daño por la actuación irregular de las entidades públicas conforme al régimen normativo que están llamadas a acatar.

76. Pues bien, se evidencia que la hipótesis contemplada en el primer literal de la sentencia de unificación del 2012 corresponde, realmente, a un evento de falla del servicio, y no a un caso de enriquecimiento sin justa causa. Según lo reseñado *ut supra*, este último instituto supone que el desplazamiento patrimonial que se detecte no tenga su causa en ninguna de las fuentes obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico (como lo son las indicadas en el artículo 1494 del Código Civil), esto es, un acuerdo de voluntades o una conducta constitutiva de responsabilidad civil extracontractual (sea culposa o dolosa), de manera que, de detectarse que la merma en cuestión proviene de una conducta jurídicamente reprochable, será esta la fuente de la disminución que se estudie, con sus propias implicaciones y características.

77. Al amparo de la anterior lógica, aquellos eventos en los que una entidad pública coacciona a un particular a la ejecución de una determinada actividad, tal eventualidad debe ser analizada por el juzgador contencioso-administrativo como un evento configurativo de responsabilidad extracontractual, bajo la égida de la falla del servicio, y no como un evento de enriquecimiento incausado (sin perjuicio de las eventuales consecuencias penales que dicha conducta pueda

⁶⁹ Se habla de un régimen subjetivo en oposición a uno de carácter objetivo, comoquiera que supone la verificación de que la conducta reprochada, a la que se atribuye la causación del daño, se haya separado de las normas de carácter constitucional, legal y reglamentario a las que la entidad (o particular en ejercicio de funciones públicas) debe someterse. Un alejamiento de esta índole supone una indebida prestación del servicio que está llamada a proveer, constituyendo así la falla que ha dado lugar a la estructuración de este régimen de responsabilidad.

constituir⁷⁰). A título ejemplificativo, tales hipótesis pueden ocurrir cuando el sujeto de derecho público amenaza con ejercer una prerrogativa que se encuentra en su poder en perjuicio del afectado, o con dejar de reconocerle una prestación a la que tiene derecho, en caso de que no acceda a llevar a cabo el trabajo o entregar el bien que se le requiere de esa forma. Aunado a la falla que se pueda detectar, el interesado debe, igualmente, demostrar la relación de causalidad entre la misma y el daño que alega, estructurando el juicio de imputación según las reglas decantadas de vieja data por esta Corporación. Todo lo anterior debe analizarse en cada caso concreto conforme a las particularidades de los hechos puestos en discusión, y con el respaldo probatorio pertinente para su demostración.

78. Las circunstancias de “constreñimiento” que vienen de desarrollarse tampoco deben confundirse con aquellos casos en los que el consentimiento del ejecutor, realmente, se encuentra viciado por virtud de una circunstancia de *fuerza*, como causal de nulidad relativa de los negocios jurídicos (art. 1508 del Código Civil). En tales eventos, lo predicable es la existencia de un acuerdo de voluntades, aunque con afectación de uno de sus elementos esenciales, de manera que las reclamaciones en torno al mismo deben ventilarse conforme a esa relación y no en virtud del instituto del enriquecimiento sin justa causa.

79. En ese sentido, la Sala rectifica la postura jurisprudencial plasmada en la sentencia de unificación del 19 de noviembre del 2012, para dejar sentado que aquellos eventos en los que la entidad pública (o particular en ejercicio de funciones administrativas) coaccione, constriña o imponga a un particular (o a un servidor público) la prestación de un servicio o la entrega de un bien, o -en general- la ejecución de una actividad, la eventual indemnización de los perjuicios causados por dicha situación debe estudiarse como un evento de falla del servicio y no de enriquecimiento sin justa causa. En tal sentido, la reparación llamada a ser reconocida no se limita a la compensación propia del último instituto señalado, sino que habilita la indemnización plena e integral de los perjuicios generados por la conducta irregular.

Las reglas de unificación en torno a la procedencia del enriquecimiento sin justa causa y la compensación

80. Al amparo de las anteriores consideraciones, la Sala unificará su jurisprudencia en torno a la configuración y procedencia del enriquecimiento sin justa causa cuando se han ejecutado actividades sin el respaldo de un contrato, en favor de entidades que -en su gestión- deben aplicar el Estatuto General de Contratación Pública (EGCAP), bajo las siguientes reglas:

81. Comoquiera que el instituto analizado no tiene lugar en escenarios contractuales, la pretensión debe formularse cumpliendo los presupuestos procesales de la reparación directa, bien sea ante la inexistencia de contrato -sea porque se reclama una actividad producto de un acuerdo verbal o

⁷⁰ Esta circunstancia ya había sido advertida en el salvamento de voto formulado por la consejera Stella Conto Díaz del Castillo a la sentencia del 19 de noviembre de 2012.

porque no existe pacto en absoluto- o ante el desarrollo de actividades con posterioridad al agotamiento del objeto de un contrato celebrado previamente. Si lo que se reclama tiene fuente y respaldo en actividades propias del objeto de un acuerdo de voluntades, aunque se extienda en el tiempo, que se consumaron luego del periodo de ejecución, corresponderá a un juicio de controversias contractuales. Además de excluir la existencia de una relación negocial que dé sustento a la reclamación, se debe verificar que la fuente del menoscabo no sea una conducta constitutiva de responsabilidad extracontractual del Estado (como un constreñimiento o falla del servicio), dada la subsidiariedad del enriquecimiento sin justa causa. En ese sentido, como metodología para determinar la procedencia de este mandato, por su carácter subsidiario, se debe verificar: (i) que no exista un acuerdo de voluntades que fundamente la merma patrimonial que se atribuye (responsabilidad contractual); y (ii) que ese menoscabo no haya ocurrido en virtud de un hecho u omisión doloso o culposo causante de un daño antijurídico (responsabilidad extracontractual).

82. La indicación formal de un medio de control diferente al de reparación directa, o la ausencia de mención del mismo, no puede ser empleado como un aspecto que impida dar trámite al conocimiento de la pretensión, de reunirse la totalidad de los presupuestos procesales para ello. En estos requisitos, no se circunscribe que previamente se haya provocado una decisión por parte de la administración contenida en un acto administrativo. Por este motivo, como garantía del derecho de acceso a la administración de justicia, el juzgador de este tipo de controversias, en relación con las demandas presentadas antes de la ejecutoria de esta providencia, la resolverá de fondo, aunque no se haya mencionado formalmente el medio de control correspondiente, en el marco del régimen jurídico aplicable a este tipo de litigios.

83. Las pretensiones de reconocimiento del enriquecimiento sin justa causa, y su consecuente compensación, presuponen la ausencia de una fuente de obligación que las amparen. Por esta razón, su procedencia es absolutamente excepcional y depende de la demostración por parte del interesado del acaecimiento de una circunstancia extraordinaria, sustentada en razones de interés general que exigiesen la entrega del bien o la prestación del servicio, y que ameriten valorarla en favor del ejecutor para reconocer la actividad desarrollada al margen de dicho instrumento. Esta excepcionalidad estará presente únicamente en aquellas situaciones en las cuales resulte probado que no era posible acudir a los mecanismos que la ley regula para escoger un contratista y celebrar un contrato, incluidas las hipótesis de urgencia manifiesta. Dicha valoración deberá soportarse en el comportamiento de las partes, dando prevalencia a la conducta de buena fe de cara a la actividad ejecutada y la confianza que pueda haber generado la administración sobre el interesado, así como la gravedad y urgencia en la continuación de la prestación de un servicio, el grado de conexidad que la actividad haya tenido con un contrato entre las partes y la necesidad de ello.

84. Ese reconocimiento, además, está supeditado a que se reúnan los siguientes elementos: (i) la existencia de una ventaja patrimonial en beneficio de la entidad

demandada; (ii) un empobrecimiento correlativo sufrido por el demandante, el cual pueda atribuirse al acrecimiento mencionado; (iii) la ausencia de causa jurídica en el desequilibrio producido, en cuanto a que no haya sido generada por un hecho o un acto jurídico, como tampoco por una disposición expresa de la ley; (iv) que el demandante carezca de cualquier otro mecanismo para reclamar la compensación, lo que pone en evidencia su subsidiariedad; y (v) la compensación no procede cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley.

85.El objeto es el de corregir un traslado patrimonial injustificado, pero no el de indemnizar un daño, de manera que, sobre la base del empobrecimiento sufrido por el demandante, no se puede condenar sino hasta la porción en que efectivamente se enriqueció el demandado.

86.La compensación del enriquecimiento no depende de que se subsuman los hechos alegados en una lista de hipótesis fácticas previa y taxativamente definida, sino que corresponde al juez, en virtud de los elementos sustantivos mencionados y la evaluación de la conducta de las partes, determinar la viabilidad de ordenar que se corrija el traslado patrimonial injustificado. Ello se encuentra supeditado a que la parte interesada demuestre plenamente la concurrencia de los presupuestos enunciados, incluyendo la prueba de la actividad, junto con la circunstancia excepcional que se invoca. Esta interpretación deberá ser aplicada a partir de la ejecutoria de la presente providencia, en todo proceso en el que se ventilen pretensiones de compensación por enriquecimiento sin causa, de forma que no se podrá dejar de conceder lo pedido por el solo hecho de que el caso no se enmarque en los eventos ejemplificativos indicados en la sentencia del 19 de noviembre de 2012 (Rad. 73001-23-31-000-2000-03075-01(24.897)).

87.Cuando se acredite que la ejecución de una actividad (como la prestación de un servicio, la entrega de un bien o la construcción de una obra), sin que medie contrato, obedeció a un constreñimiento o imposición, como acto de supremacía, autoridad o imperio, que no esté determinado por la necesidad de atender imperativamente una necesidad pública sin que sea posible acudir a los mecanismos determinados por la ley para su contratación, dicha circunstancia deberá ser analizada bajo la lógica de la responsabilidad extracontractual del Estado, y no como un evento de enriquecimiento sin justa causa.

***Naturaleza de la actuación objeto del litigio y problemas jurídicos a resolver:
Estudio del desplazamiento patrimonial atribuido a la entidad***

88.A la luz de la unificación que viene de realizarse, la Sala deberá referirse a los reparos concretos presentados en el recurso de apelación en contra de la sentencia de primer grado, los cuales, por regla general, establecen la competencia del *ad quem* para ventilar la controversia, por lo que los demás aspectos, diferentes a los planteados por el recurrente, están llamados a excluirse del debate, salvo situaciones que se deban auscultar y definir de

manera oficiosa⁷¹. Como lo ha enfatizado la jurisprudencia de esta Sección, la competencia del juzgador de segunda instancia se encuentra enmarcada por los cargos que el apelante interpone en contra de la decisión recurrida, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 328 del Código General del Proceso (CGP)⁷², los cuales han de encontrarse debidamente sustentados para efectos de tenerlos como verdaderos motivos de reproche que permitan deducir el desacierto del fallo del inferior jerárquico⁷³.

89. A partir de este derrotero, y en línea con lo plasmado en el recurso de apelación instaurado por el municipio, corresponde resolver, como problemas jurídicos concretos, si existió una indebida valoración probatoria por parte del *a quo*, por no estar probado el enriquecimiento sin justa causa alegado, ni su valor, sustentado en la aparente prestación de los servicios de seguridad y vigilancia al municipio de Soledad que, según la demandante Delthac 1 Seguridad Ltda., ocurrió entre el 1° y el 31 de enero de 2012 y, en caso afirmativo, si hay lugar a revocar la compensación económica reconocida a ese título.

90. Para ello, corresponde en primera medida aplicar la metodología excluyente y sucesiva previamente expuesta, con el fin de validar que el presente asunto, en efecto, deba estudiarse como un juicio derivado de un enriquecimiento sin justa causa, descartando que: (i) la merma patrimonial se haya derivado del cumplimiento de una obligación contractual; y (ii) la misma haya sido fruto de una actuación antijurídica desplegada por la entidad pública demandada. Este ejercicio, según lo explicado, pondrá en evidencia el carácter subsidiario del instituto que se estudia.

91. Los hechos reseñados en la demanda, en suma, fueron aducidos por la demandante para señalar a la entidad demandada de haber incurrido en un enriquecimiento sin justa causa, al alegar que llevó a cabo una actividad durante un mes sin que existiese respaldo contractual para reconocer su ejecución y pago. Conforme a lo expresado en los anteriores apartados, el caso puesto en consideración corresponde a una supuesta prestación de carácter uniforme que se extendió en el tiempo, consistente en el servicio de vigilancia, y que se alega que se desarrolló más allá del plazo resolutorio fijado por las partes, esto es, una vez agotado el objeto contractual (el mismo se previó únicamente hasta el 31 de diciembre de 2011), sin un negocio adicional que lo respaldara. Ello descarta el primer escenario esbozado, esto es, que este asunto se trate de una controversia contractual.

⁷¹ Al respecto, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, consideró: “*Si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada*”. Expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁷² “*El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. // Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.*”

⁷³ Vid. sentencia del 12 de julio de 2024. Exp. 13001-23-33-000-2015-00015-01 (70.692), C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

92. Seguidamente, corresponde verificar que lo reclamado no responda a la causación de un daño antijurídico derivado de una conducta dolosa o culposa por parte de la entidad pública demandada. Frente a ello, la Sala no encuentra demostrado un hecho u omisión que pueda calificarse de esa forma, pues, aunque la demandante insistió en que el municipio ejerció una “imposición” tendiente a obligarle a continuar con la prestación del servicio de vigilancia, no existe medio demostrativo en el expediente que permita acreditar la existencia de alguna orden o constreñimiento ejercido por la entidad sobre la empresa, que le hubiese impedido a ésta sustraerse del cumplimiento de la actividad (que tampoco demostró haber ejecutado), tal y como lo sostuvo la entidad territorial en su recurso al negar cualquier tipo de determinación emitida en ese sentido.
93. Al respecto, la ya aludida solicitud verbal del alcalde municipal sobre este aspecto no pasa de ser una mera afirmación del demandante, la cual carece de prueba alguna que permita deducir una circunstancia habilitante para la ejecución de actividades al margen de un contrato. Sea esta la oportunidad para reiterar, como se indicó en anteriores acápites, que dicho evento (constreñimiento por parte de la entidad), realmente, es pasible de ser ubicado dentro de la responsabilidad extracontractual del Estado, como una conducta configurativa de una falla del servicio. En cualquier caso, el anterior análisis permite excluir que este caso corresponda a un evento de tales características (segundo escenario de la metodología planteada), lo que da lugar a analizar los elementos que caracterizan el enriquecimiento sin justa causa como instituto de carácter subsidiario.
94. Con fundamento en los parámetros unificados en este fallo, la Sala procederá a estudiar la solución al caso concreto.
95. Como pasará a exponerse, en esta oportunidad se revocará la sentencia de primer grado que accedió a las pretensiones de la demanda, dado que, contrario a lo valorado por el tribunal, y conforme a lo advertido en el recurso de apelación, las pruebas obrantes en el expediente no permiten tener por acreditada la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada del 1 al 31 de enero de 2012 en favor del municipio de Soledad, como tampoco se probó la configuración de una circunstancia excepcional que permitiese prescindir de la solemnidad del negocio ni de determinación alguna proveniente de la entidad dirigida a ordenar que se continuara ejecutando dicha actividad.
96. Para efectos de analizar esta problemática, cabe recordar que, como fundamento de la condena adoptada en primera instancia, el *a quo* partió por reconocer que no hay evidencia de la solicitud verbal que habría efectuado el alcalde del municipio para que la compañía continuara prestando el servicio en enero de 2012. No obstante, a renglón seguido, señaló que ese requerimiento se desprende “del material probatorio allegado al plenario y en especial el Acta de Conciliación No. 024 del año 2013 suscrita por el Comité de Conciliación del Municipio de Soledad, la cual se encuentra suscrita por el Alcalde Municipal, el Secretario de Hacienda Municipal y el Jefe (e) de la Oficina Asesora Jurídica”, de la cual dedujo “que los servicios que se afirman fueron requeridos de forma

verbal, efectivamente se prestaron por la entidad demandante, con el beneplácito de la administración”.

97. Una vez revisado este documento⁷⁴, se encuentra que tal valoración fue inadecuada, como se advirtió en el recurso de apelación, puesto que, aunque en el acta del comité de conciliación previamente referida se dejaron consignadas las consideraciones en cita, ello no es un medio probatorio que permita tener por demostrada la prestación del servicio por parte de la demandante en el periodo objeto de estudio. Bajo el reconocimiento de que no existe tarifa legal frente a este aspecto, la mención de tales actividades en ese instrumento no da cuenta de que Delthac 1 Ltda. haya ejecutado la misma actividad convenida en el contrato No. SG-LP-001-2011 durante el mes de enero de 2012, pues únicamente recoge las manifestaciones realizadas por los integrantes del comité sobre el presunto desarrollo de esas labores, pero no constituye prueba directa o suficiente de su ejecución material.

98. Aunado a lo anterior, el acta aducida por la demandante carece de idoneidad probatoria, a la luz de lo indicado en el artículo 76 de la Ley 23 de 1991⁷⁵, según el cual: *“La conciliación tendrá carácter confidencial. Los que en ella participen deberán mantener la debida reserva y las fórmulas de acuerdo que se propongan o ventilen, no incidirán en el proceso subsiguiente cuando éste tenga lugar”*. Bajo este parámetro, el criterio del comité de conciliación de la entidad no podía ser esgrimido como prueba en favor de las pretensiones formuladas, aspecto igualmente omitido por el *a quo* en la valoración de este instrumento.

99. Seguidamente, el Tribunal razonó que la prestación de la actividad *“se desprende de las nóminas y comprobantes de pago del mes de enero de 2012, en los que se relacionan los nombres, cédula, sueldo, extras y recargos, subsidio, transporte, aportes a seguridad social, anticipos, embargos judiciales, entre otros aspectos de los trabajadores que conformaron la planta de personal (...). Asimismo, de las planillas integrales de Autoliquidación de Aportes, donde se observa como aportantes la Sociedad DELTHAC 1 SEGURIDAD, para el pago de las cotizaciones a salud y pensión por el mes de enero de 2012, de los trabajadores de esa empresa que prestaban servicios de vigilancia y aseo”*.

100. En función del cargo formulado en el recurso de apelación, relativo a la indebida apreciación de las pruebas, se puede concluir que de éstas tampoco se evidencia la prestación del servicio tantas veces aludido. En primera medida, en cuanto a las planillas de aportes a seguridad social⁷⁶, se observa que éstas mencionan que el *“Periodo Cotización”* correspondió al *“201201”*, y que el

⁷⁴ F. 159-167 del c. principal.

⁷⁵ *“Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones”*. Aun cuando el señalado artículo fue derogado por la Ley 2220 de 2022, esta última norma no se encontraba vigente para el momento de la conciliación. Esta ley, en el artículo 4 prevé: *“Principios. La conciliación se guiará, entre otros, por los siguientes principios:*

(...)

4. Confidencialidad. El conciliador, las partes y quienes asistan a la audiencia, mantendrán y garantizarán el carácter confidencial de todos los asuntos relacionados con la conciliación, incluyendo las fórmulas de acuerdo que se propongan y los datos sensibles de las partes, los cuales no podrán utilizarse como pruebas en el proceso subsiguiente cuando este tenga lugar”.

⁷⁶ F. 189-367 del c. principal.

aportante, en calidad de empleador, fue la sociedad “Delthac 1 Seguridad”, datos que solo permiten deducir la relación laboral que habría existido entre dicha empresa y cada uno de los trabajadores relacionados en estos certificados, pero no dan cuenta de las actividades para las que dichos sujetos fueron contratados, ni mucho menos que éstos hayan prestado el servicio de vigilancia en el municipio de Soledad, puntualmente en las instalaciones educativas relacionadas en la demanda. Ello tampoco se desprende de los comprobantes de pago de salarios y prestaciones identificados con el logotipo de la sociedad⁷⁷, con lo cual se concluye que no se aportó ningún elemento probatorio que permita inferir que los beneficiarios de esos pagos desempeñaron la actividad referida.

101. Así, pese a que el Tribunal arguyó que lo analizado “*se circunscribe a determinar (...) si la demandante efectivamente vinculó al personal para que prestaran los servicios de vigilancia y seguridad privada que según la parte actora se prestaron del 1° al 31 de enero de 2012*”, lo cierto es que la ejecución de estas labores no se desprende de las pruebas previamente referidas. No es suficiente la vinculación laboral de una determinada cantidad de trabajadores dentro de la planta de personal de la empresa demandante para probar el tipo de actividad que éstos hayan prestado (o que la hayan ejercido en absoluto), ni mucho menos su extensión en el tiempo, que son los presupuestos básicos necesarios que debieron acreditarse en el caso concreto.

102. Si bien es cierto que los señalados comprobantes de pago no fueron tachados de falsos ni objetados por la entidad demandada, con los mismos solo se acredita que la demandante asumió el pago de determinados montos por concepto de salarios y seguridad social, pero no evidencia que los trabajadores allí relacionados hubiesen sido contratados para prestar servicios de seguridad y vigilancia, o que hayan desempeñado esas labores específicamente, máxime cuando el certificado de existencia y representación legal de la sociedad incluye otras actividades en su objeto social⁷⁸.

103. Ahora bien, aunque el Tribunal también soportó su conclusión en las bitácoras aportadas por el demandante, referenciadas por éste como “*las minutas de cada uno de los puestos de trabajo en los que se registra a diario todos los movimientos y novedades comprendidos en los periodos 01 al 31 de enero de 2012*”, estos documentos no dan fe de que el servicio de vigilancia al que se alude haya sido prestado en las instituciones educativas del municipio de Soledad y, de hecho -como se explicará a continuación-, demuestran circunstancias de tiempo, modo y lugar diferentes a las invocadas.

104. A ello se ve ligada la circunstancia de que en ninguna de las bitácoras allegadas se menciona a cuál de las instituciones o puestos de vigilancia correspondería cada rango temporal de anotaciones, conforme al listado allegado en el acápite “detalle de las pretensiones” de la demanda, lo cual impide realizar el cotejo respectivo. Aunado a este hallazgo, no es cierto que la

⁷⁷ F. 368-397 del c. principal.

⁷⁸ Como lo son la capacitación en seguridad y la prestación del servicio de telecomunicaciones.

accionante haya allegado “las minutas de cada uno de los puestos de trabajo”, toda vez que solo se logran identificar seis (6) rangos diferenciados por fechas de puestos de vigilancia diferentes (con fotocopias repetidas en algunas ocasiones), varios de los cuales -incluso- no se extienden del 1° al 31 de enero de 2012, sino que comprenden periodos inferiores, lo que permite inferir que no se allegó prueba de las 37 ubicaciones a las que se hace referencia en la demanda, ni por la totalidad del lapso alegado. En tal sentido, esta colegiatura encuentra razón a lo alegado en el recurso de apelación, en el que se indicó que las pruebas de las que se valió el fallo de primer grado no soportaban la condena al municipio.

105. De forma aún más gravosa, una vez revisadas las anotaciones realizadas de forma manuscrita en las bitácoras (cuyo contenido, en buena parte, es ilegible), se observa que solo en uno de los rangos se mencionan actividades ligadas a la vigilancia de lo que sería un establecimiento educativo⁷⁹, al hacer referencia

entre otros- a la inspección de un parque didáctico y a la entrada y salida de profesores y alumnos, pero, nuevamente, sin identificar la institución en la que ello habría ocurrido. En los demás grupos de observaciones, extrañamente se hace referencia a la entrega y recepción de puestos “del DAMAB”⁸⁰, del “hospital la manga”⁸¹, “de tesorería”, “oficinas de sistemas”, “oficinas de contabilidad” y “atención al ciudadano”; se reportan ingresos con destino a “la ventanilla de espacio público” y a “las oficinas del Secretario de Hacienda Raúl Lacouture”, además de movimientos relacionados con la recarga y mantenimiento de cajeros automáticos⁸². En las anotaciones de otro de los puestos de vigilancia se menciona el “comedor Santa María” y las oficinas de “movilidad Prado”, así como ingresos de personal “de Davivienda” y de “Transvalores Atlas”⁸³. Lo anterior puede sintetizarse de la siguiente forma:

Expediente ⁸⁴	Rango de fechas	Observaciones
F. 29-39 vto., 99-105 vto. y 108-117 vto.	31 de diciembre de 2011 al 31 de enero de 2012	Se incluyen múltiples registros en los que se anota la entrega (“E/”) y recibo (“R/”) del puesto “del DAMAB” y “revista a las instalaciones del DAMAB”. Parte del rango se encuentra duplicado y fraccionado.
F. 40-65 vto.	31 de diciembre de 2011 al 1° de febrero de 2012	Se menciona la entrega del puesto “parque didáctico No. 2” y el ingreso de profesores con grupos de alumnos. Se registra también la entrada y salida de estudiantes de “la Universidad del Atlántico”. No se detalla a qué plantel corresponde. Múltiples folios de la bitácora están duplicados.
F. 66-71	29 de diciembre de 2011 al 2 de	Se menciona la entrega y recibo del “puesto de tesorería”, y cierre de “atención al ciudadano”. Se registra la entrada de “la señorita Milena Villafañe de espacio público”, de “la dra. Adelaida Ortiz Corficolombiana a

⁷⁹ Vid. F. 40-65 del c. principal.

⁸⁰ Vid. F. 29-39, 99-105 y 108-117 del c. principal. Que correspondería al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla.

⁸¹ Vid. F. 72-77 del c. principal.

⁸² Vid. F. 66-71 del c. principal.

⁸³ Vid. F. 78-98 del c. principal.

⁸⁴ Aunque el orden de la foliatura aportada es deficiente, se agrupan los rangos de fechas que guardan similitud en cuanto a sus anotaciones.

	febrero de 2012	<p><i>las oficinas del secretario de Hacienda Raul Lacouture</i>, el ingreso de implementos para <i>“la ventanilla de espacio público”</i>, la llegada de <i>“dos señores de la Brinks a recargar el cajero ATH”</i> y de <i>“dos señores de AVillas (sic) a hacerle mantenimiento al cajero de ATH”</i>.</p> <p>No hay registro de la prestación del servicio los días 1°, 7, 8, 9, 14, 15, 21, 22, 28 y 29 de enero.</p>
F. 72-77 vto.	20 de enero de 2012 al 1° de febrero de 2012	<p>El rango se encuentra incompleto (solo va desde el 20 de enero de 2012).</p> <p>Se menciona la revista <i>“de las instalaciones del hospital la manga”</i> y la entrega de dicho puesto.</p>
F. 78-81 vto.	27 de enero al 1° de febrero de 2012	<p>La primera página del rango no detalla el día en el que comienza. En todo caso, solo aparece desde el 27 de enero de 2012.</p> <p>Se menciona el <i>“puesto del comedor Santa María”</i>, la entrada de <i>“educadoras”</i> y <i>“colaboradoras”</i>, la entrada y salida de niños <i>“a almorzar”</i> y la <i>“entrega de desayunos a los niños”</i>, sin detallar a qué plantel o institución pertenecen.</p>
F. 82-98 vto. y 106	1° al 19 de enero de 2012	<p>Se menciona la entrega y recibo del puesto de <i>“Movilidad Prado”</i> y la entrada de personal de <i>“Transvalores Atlas (...) a la Sec. Movilidad”</i> y de <i>“Davivienda”</i>.</p> <p>Se registró la siguiente nota: <i>“por orden de la Dra. Ivón de León ningún funcionario se puede quedar en las oficinas después de la 530 pm (sic)”</i>.</p> <p>El rango solo va hasta el 19 de enero.</p>

106. Así, no solo son inidóneas las señaladas bitácoras para demostrar la supuesta ejecución del servicio en las fechas aludidas, sino que son indicativas de su eventual prestación en instalaciones completamente ajenas a las instituciones educativas del municipio de Soledad. Sorprendentemente, nada de lo anterior fue advertido por el Tribunal *a quo* al momento de valorar este acervo documental, pues en la sentencia impugnada solo señaló que las planillas *“tampoco fueron tachadas de falsa (sic) por el Municipio de Soledad”*, circunstancia que, para la Sala, no era impedimento para que se realizara la debida apreciación del contenido de la prueba allegada, ni lo constituye en esta oportunidad procesal, a propósito de la impugnación.

107. Seguidamente, el Tribunal arguyó que la prestación del servicio también puede deducirse del acta No. 024 de 2013 suscrita por el comité de conciliación del municipio, en cuyo numeral 6 se señaló que: *“Ante la imposibilidad de Contratar de forma directa a una empresa que prestara estos servicios de vigilancia y protección y seguridad a los establecimientos oficiales del municipio de soledad, la administración Municipal aceptó que la empresa que hasta el 31 de diciembre de 2011 venía cumpliendo con este objeto, lo hiciera por el mes de Enero (sic) de 2012”*⁸⁵. No obstante, este instrumento tampoco es demostrativo de la efectiva ejecución de la actividad que se alega, ni que ello hubiese ocurrido con aquiescencia de la administración, en tanto (i) como se indicó previamente, goza de la confidencialidad que le otorga el artículo 76 de la Ley 23 de 1991, y no contaba con la idoneidad para ser empleado como prueba en este proceso por expresa disposición de dicha norma; y (ii) en todo caso, el mismo solo consigna las consideraciones del comité reunido para evaluar la viabilidad de llegar a un acuerdo con la aquí demandante. A su vez,

no es viable predicar la existencia de una confesión con este documento, por estar ésta prohibida para los representantes de las entidades públicas (artículos 217 del CPACA y 195 del CGP) y, se reitera, dada la reserva que le asistía a lo allí contenido.

⁸⁵ F. 159-167 del c. principal.

108. Además, si en gracia de discusión fuese procedente la valoración del acta en mención, dicho instrumento no cuenta con ningún otro respaldo documental verificable en el expediente. El único sustento de lo allí plasmado fue el oficio fechado del 30 de enero de 2012⁸⁶, por medio del cual la secretaria general del municipio habría informado a la otrora contratista *“que los servicios que su empresa presta a esta entidad territorial deben ser prestados hasta el día de hoy. Por lo anterior le agradezco se dirija a mi despacho con la finalidad de determinar la forma para el reconocimiento y pago de estos servicios”*⁸⁷. Sin embargo, este documento tampoco es demostrativo de las actividades supuestamente ejecutadas por la demandante, pues no detalla a qué *“servicios”* se hace referencia, ni si ellos fueron de vigilancia y seguridad durante el periodo reclamado. Incluso si se tuviese en cuenta este instrumento, tampoco se aportó medio demostrativo de la facultad legal que tendría la señalada funcionaria para brindar esa información, la cual tampoco puede entenderse como una *“orden”*, ni para disponer del presupuesto de la entidad o adquirir compromisos en nombre del municipio en esa materia.

109. Frente a la mencionada comunicación, solamente obra copia de un oficio fechado del 1 de febrero del 2012 suscrito por el representante legal de la empresa, dirigido a la secretaria general del municipio, en el cual aclara la fecha en la que recibió la misiva y en el que solicita que se indique *“la forma y el funcionario con el cual se coordinará la entrega de los distintos puestos de servicios de vigilancia”*. Sin embargo, no existe constancia de que dicho documento haya sido radicado o recibido ante la accionada y, nuevamente, no es demostrativo de la ejecución de la actividad durante enero de 2012 según lo alegado en la demanda, ni de que la libelista haya recibido ninguna orden o solicitud -siquiera verbal- de parte de algún funcionario para esa finalidad. Lo expuesto desestima, igualmente, la valoración que realizó el Tribunal sobre ese memorando.

110. También se observa que, en el antedicho escrito, la sociedad indicó que la entidad *“manifiesta la terminación de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada prestados desde el día 1 de enero de 2012 en las diferentes instalaciones educativas del municipio y demás entes donde se le ha solicitado la prestación de dichos servicios”* (transcripción literal, subrayado añadido). Esta mención al supuesto requerimiento de la ejecución de la actividad en *“entes”* diferentes a los colegios (sobre los cuales no se enfiló ninguna pretensión) contribuye a la falta de certeza en torno al lugar en el que se habrían desarrollado esas labores, o del verdadero alcance de la presunta solicitud verbal (que no se

⁸⁶ Referenciado con el radicado S.G-042-12.

⁸⁷ F. 141 del c. principal.

acreditó), de manera que esta correspondencia aparentemente cruzada

tampoco es indicativa de los supuestos de hecho alegados.

111. Por todo lo anterior, la Sala concluye que los documentos allegados por la demandante no demuestran la prestación del servicio de vigilancia en el periodo referido, contrario a lo analizado por el Tribunal de primer grado. Ello implica concluir, tal y como lo alegó el municipio en su recurso, que no se acreditaron los elementos configurativos de un enriquecimiento sin justa causa, dado que no se evidenció en forma alguna el beneficio que habría obtenido la entidad territorial, ni que ello hubiese ocurrido a costa del correlativo empobrecimiento de la sociedad Delthac 1 Ltda., lo que impide deducir nexo de causalidad alguno entre uno y otro evento. Así las cosas, no se probaron los elementos de procedencia sustantiva de la pretensión compensatoria conforme a lo indicado en la regla de unificación previamente establecida.
112. Con ocasión de lo anterior, incluso si lo reclamado hubiese tenido respaldo en un contrato debidamente perfeccionado (hipótesis que, como se ha venido reiterando, no concurre en el presente caso), no sería viable reconocer el pago de dichas supuestas actividades, pues, con las pruebas allegadas, no se dio cuenta del aspecto mínimo que debía acreditarse ante esta colegiatura: la ejecución del servicio de vigilancia en cada uno de los colegios en los que se dijo haberlo llevado a cabo. Recálquese que, en estos eventos, ante la inexistencia de un acuerdo de voluntades, esta judicatura debe ser más rigurosa con la valoración de los elementos probatorios aportados, máxime cuando, para el periodo aludido, no existió un órgano -supervisor o interventor- que prestase su colaboración para la vigilancia del desarrollo de las actividades.
113. Ahora bien, aunque no se probó el primer elemento de la procedencia del enriquecimiento sin justa causa, si en gracia de discusión ello hubiera acontecido, la Sala se pronunciará respecto de los demás, lo que permitirá reafirmar la improcedencia de las pretensiones. En efecto, incluso si se tuviese por demostrada la vigilancia en las instituciones educativas del municipio en el mes de enero de 2012, con imposición o aquiescencia de la entidad, en el expediente no se acreditó de manera alguna la circunstancia extraordinaria que habría motivado la ejecución de esta actividad sin que mediase la celebración de contrato alguno. La Sala reitera que la solicitud de compensación de un enriquecimiento sin justa causa en este tipo de eventos solo puede prosperar de manera absolutamente *excepcional*, por razones extraordinarias de interés público o general, que exijan prescindir de la exigencia legal de elevar por escrito el respectivo negocio conforme a lo reglado por los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, y que permitan concluir que la intención de las partes no fue soslayar una norma imperativa y de orden público, punto medular sobre el que se ha edificado la teoría del enriquecimiento sin justa causa en la jurisprudencia de esta Sección.
114. Frente a este tópico, la empresa señaló en su demanda que *“el contratante o solicitante invocó razones de interés público y el carácter urgente de la situación al no poderse quedar las instituciones educativas sin el servicio de vigilancia por el riesgo que esto implicaba para la comunidad educativa en especial los niños y teniendo en cuenta nuestra responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales y nuestro compromiso social, la compañía continuo (sic) sus labores”* y que *“se alegó de igual forma por parte de la administración la imposibilidad que este servicio fuera interrumpido y que la contratación del mismo se realizara en ese momento”* (hecho quinto). No obstante, ninguna de las pruebas allegadas al plenario da cuenta de lo anterior, toda vez que no se acreditó el estado de vulnerabilidad en el que se encontrarían los planteles educativos ni las razones que habría invocado la entidad para pedir a la accionante que continuase ejecutando las prestaciones

contractuales.

115. Relacionado a este último aspecto, no se encontró probada en el plenario ninguna circunstancia excepcional, de orden público e interés general, que requiriese ejecutar la actividad al margen de la celebración por escrito de un contrato adicional, o de una prórroga al negocio inicialmente suscrito, en contravía de la regla unificatoria desarrollada en el acápite anterior.
116. Lo narrado por la actora, en cuanto al motivo que le llevó -según se aduce- a continuar prestando el servicio, también es contradictorio con lo argumentado en los fundamentos de derecho de su demanda, en los que sostuvo que *“si bien la solicitud se realizó por la entidad hoy convocada esta fue prácticamente una imposición que realizo (sic) esta de manera exclusiva y por la relación comercial y contractual que venía con anterioridad entre ambas partes, no medio participación ni culpa por parte del hoy convocante”*. Así, por un lado, se afirmó que la continuidad del servicio respondió a la buena voluntad y *“compromiso social”* de la empresa, pero más adelante se indicó que ello atendió a una *“imposición”* por parte del municipio, lo cual contribuye a la falta de certeza del móvil que se invocó, el cual no puede ser de cualquier estirpe ni dejado al arbitrio de las partes de la relación no contractual.
117. Atado a este último elemento, se reitera que tampoco se acreditó ninguna orden o coacción ejercida por el municipio sobre Delthac 1 Seguridad Ltda. que hubiese impedido a ésta dejar de ejecutar la actividad que dijo haber llevado a cabo (y que tampoco probó); circunstancia que, como se indicó con antelación, realmente debería ser analizada conforme a las reglas de imputación de la responsabilidad extracontractual del Estado, y puntualmente como una conducta configurativa de una falla del servicio. De haber sido así, esa situación desplazaría el estudio de los elementos del enriquecimiento sin justa causa como fuente subsidiaria de obligaciones a la luz de la metodología expuesta en esta providencia.
118. A modo de síntesis de lo que viene de exponerse en torno a la valoración probatoria, se cotejan los siguientes elementos que debían ser acreditados contra aquellos que la parte actora logró aportar:

Aspectos que debían probarse	Lo que se intentó demostrar
Circunstancia extraordinaria, sustentada en razones de interés general, que exigiesen la entrega del bien o la prestación del servicio, y que ameriten valorarla en favor del ejecutor para reconocer la actividad desarrollada al margen de dicho instrumento	Se demostró que el plazo contractual se extendió solo hasta el 31 de diciembre de 2011, momento en el que se agotó el objeto pactado. Sin embargo, no se acreditó ninguna situación excepcional que ameritase seguir prestando el servicio de vigilancia sin haberse celebrado un nuevo contrato o prorrogado el anterior, ni -de contera pagar las eventuales actividades que se hubiesen desplegado en esas circunstancias.
Conducta de buena fe de cara a la actividad ejecutada. Confianza que pueda haber generado la administración sobre el interesado de cara a la ejecución de la actividad	Aunque la demandante alegó que el alcalde le solicitó continuar ejecutando la actividad propia del contrato que ya había finalizado, ello no se probó en el plenario. Si bien se aportó copia de una misiva del 30 de enero de 2012 en la que la secretaria general le informó que <i>“los servicios que su empresa presta a esta entidad territorial deben ser prestados hasta el día de hoy”</i> , no se detalló a qué actividad se hace referencia, y ello no puede tomarse como una orden proferida por un funcionario competente para formular una imposición sobre la otrora contratista.
Gravedad y urgencia en la continuación de la prestación de un servicio, conexidad de la actividad con un contrato entre las partes y la necesidad de ello	No se demostró que los planteles educativos hubiesen estado en un grado de vulnerabilidad que ameritase continuar, de forma urgente, la ejecución de la vigilancia como se venía haciendo en el marco del contrato que terminó.

Ventaja patrimonial en beneficio de la entidad demandada, empobrecimiento correlativo del demandante y ausencia de causa jurídica en el desequilibrio producido	Frente a estos aspectos, se buscó demostrar la prestación del servicio (empobrecimiento) en favor de la entidad (enriquecimiento correlativo) a partir de: (i) las planillas de seguridad social de los trabajadores que habrían prestado el servicio, (ii) las bitácoras diligenciadas en varios puestos de vigilancia y (iii) el acta del comité de conciliación del municipio. Sin embargo, de esos elementos no se demuestra que la actividad se haya ejecutado en las fechas que se aludieron (1 al 31 de enero de 2012) ni en los planteles educativos que se relacionaron en la demanda, sino en instituciones diferentes. El acta mencionada está cobijada por la confidencialidad que caracteriza el trámite conciliatorio y, en todo caso, no hay respaldo documental adicional que soporte su contenido. A falta de demostración de ese desplazamiento patrimonial, tampoco hay causa alguna en la cual indagar.
Carencia de otro mecanismo para reclamar la compensación	Ante la ausencia de demostración de los presupuestos de enriquecimiento y empobrecimiento (por no haberse demostrado la ejecución de la actividad), no hay lugar a examinar este elemento.
Ausencia de intención de soslayar una disposición imperativa de la ley	No se acreditó.

119. Por los motivos que vienen de exponerse, se impone responder de forma afirmativa el problema jurídico planteado, en tanto sí existió una indebida valoración probatoria por parte del *a quo*, pues no está demostrada la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia al municipio de Soledad que, según la demandante Delthac 1 Seguridad Ltda., ocurrió entre el 1° y el 31 de enero de 2012. Tampoco se reúnen los requisitos para reconocer la compensación económica solicitada a título de enriquecimiento sin justa causa, consistentes en el supuesto empobrecimiento que habría sufrido la actora a costa del correlativo acrecimiento patrimonial de la demandada (ni, por tanto, vínculo alguno entre dichos elementos), con lo cual resulta ineluctable revocar la sentencia de primer grado, por medio de la cual se accedió a las pretensiones, y negarlas en su lugar.

Conclusiones

120. La Sala unificará su jurisprudencia y, en efecto, revocará el fallo dictado por el Tribunal Administrativo del Atlántico, recapitulando que:

121. Sobre lo primero, en torno a la configuración y procedencia del enriquecimiento sin justa causa cuando se han ejecutado actividades sin el respaldo de un contrato, en favor de entidades que -en su gestión- deben aplicar el Estatuto General de Contratación Pública, se decantó que la respectiva pretensión de compensación, cuando se carezca de otro mecanismo para reclamar, debe cumplir los presupuestos procesales de la reparación directa (incluso cuando se ha celebrado un contrato cuyo objeto se haya agotado para el momento de la extinción del plazo previsto y ante el desarrollo de actividades con posterioridad a la finalización), sin que sea exigible haber provocado una decisión por parte de la administración y, al satisfacerse, debe ser tramitada, pese a que el demandante mencione otro medio o guarde silencio sobre su denominación. Su prosperidad es absolutamente excepcional, depende de la plena prueba de la actividad desarrollada, sustentada en la demostración de una circunstancia extraordinaria y en razones de interés general, sin que, al respecto, se preestablezcan hipótesis fácticas taxativas; pero, sí se debe supeditar a la existencia de una ventaja patrimonial en beneficio de la demandada, un empobrecimiento correlativo sufrido por el demandante, la ausencia de causa jurídica en el desequilibrio producido y que

no se haya soslayado la ley. Cumplido lo anterior, procede corregir el traslado patrimonial injustificado, mas no indemnizar un daño, salvo que el menoscabo emane de una conducta constitutiva de responsabilidad extracontractual del Estado, como una coacción o constreñimiento, que realmente constituyen eventos de falla del servicio.

122. En el caso concreto, lo alegado por la demandante, con fundamento en el instituto del enriquecimiento sin justa causa, se fundamentó en la supuesta ejecución de actividades más allá del periodo fijado por las partes en el contrato celebrado, sin respaldo negocial para dichas actividades adicionales. Se trató, por tanto, de una controversia no contractual, ventilada bajo el medio de control de reparación directa. Incluso si se hubiera mencionado formalmente un medio de control diferente, ello no habría impedido decidir de fondo el asunto, puesto que se cumplieron todos los presupuestos procesales para ello, y tampoco se tornaba necesario haber provocado una decisión de la entidad a través de un acto administrativo.
123. Comoquiera que no acreditó la prestación de los servicios adicionales que alegó, no se probó el beneficio patrimonial en favor de la entidad ni el correlativo empobrecimiento de la empresa, lo que impone denegar las pretensiones de su demanda.
124. Incluso si se hubiese demostrado el empobrecimiento, y dado el carácter subsidiario de la compensación por enriquecimiento sin justa causa, la accionante estaba en la obligación de acreditar la circunstancia extraordinaria que hubiese impedido la celebración de un contrato por escrito como respaldo de las actividades por ejecutar, carga que no cumplió por no haber siquiera probado la supuesta solicitud efectuada por el municipio para que se siguieran adelantando las labores de vigilancia.

Condena en costas

125. De acuerdo con los numerales 1 y 4 del artículo 365 del CGP, aplicable por remisión del artículo 188 del CPACA⁸⁸, “*Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación...*” y “*Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias*”.
126. Comoquiera que se revocará el fallo proferido por el Tribunal, se dejará sin efectos la condena impuesta a la demandada y la accionante será vencida, la Sala condenará en costas de primera y de segunda instancia a la sociedad demandante. Estas serán liquidadas de forma concentrada por el Tribunal de primera instancia⁸⁹.
127. De otra parte, siguiendo⁹⁰ las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura mediante el Acuerdo 1887 de 2003, vigente para la fecha de presentación de la demanda⁹¹, las agencias en derecho⁹² para la primera instancia podrán reconocerse: “*Hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia*”, mientras que las de segunda se limitan al “*cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia*”⁹³. Dada la inactividad de la entidad demandada en el curso del proceso, quien se limitó a apelar el fallo y a alegar de conclusión en segunda instancia, la Sala fijará dicho concepto: (i) por la primera instancia, en la suma de nueve millones ciento veinte mil pesos (\$ 9.120.000), equivalente al 1% de las pretensiones formuladas por el extremo accionante⁹⁴; y (ii) por la segunda, igualmente, en la suma de nueve millones ciento veinte mil pesos (\$ 9.120.000), calculados de la misma manera; para un

total -por las dos instancias- de dieciocho millones doscientos cuarenta mil pesos (\$ 18.240.000), en favor de la entidad pública demandada.

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

⁸⁸ Artículo 188. “*Condena en costas: Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil*”. En esta materia es inaplicable la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021, comoquiera que el recurso de apelación fue instaurado de manera previa a su entrada en vigencia.

⁸⁹ CGP – Artículo 366, inciso primero: “*Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior (...)*”.

⁹⁰ CGP – Artículo 366, numeral 4: “*Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas*”.

⁹¹ 19 de mayo de 2014. El Acuerdo PSAA16-10554 que lo derogó fue proferido el 5 de agosto de 2016. ⁹²

Como lo señala el artículo 361 del CGP: “*Las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho*”.

⁹³ Acuerdo 1887 de 2003, numerales 3.1.2 y 3.1.3.

⁹⁴ Correspondientes a novecientos doce millones de pesos (\$ 912'000.000).

RESUELVE

PRIMERO: UNIFICAR LA JURISPRUDENCIA de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en torno a la procedencia del enriquecimiento sin justa causa cuando se han ejecutado actividades sin el respaldo de un contrato, en favor de entidades que -en su gestión- deben aplicar el Estatuto General de Contratación Pública (EGCAP), en los términos de lo consagrado en el capítulo de consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO: REVOCAR la sentencia del 28 de septiembre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, por las razones expuestas en este proveído, y, en su lugar,

TERCERO: NEGAR las pretensiones de la demanda formulada por Delthac 1 Seguridad Ltda. en contra del municipio de Soledad.

CUARTO: CONDENAR en costas de primera y de segunda instancia a la parte demandante, Delthac 1 Seguridad Ltda., que se liquidarán de forma concentrada por el Tribunal *a quo*. Como agencias en derecho se fija, por cada instancia, la suma de \$ 9.120.000, para un total de \$ 18.240.000, en favor del municipio de Soledad.

QUINTO: DEVOLVER, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Presidente
Con aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE **WILLIAM
BARRERA MUÑOZ FREDY IBARRA MARTÍNEZ** Con salvamento parcial y aclaración de
voto Con salvamento parcial y aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE **MARÍA ADRIANA
MARÍN ALBERTO MONTAÑA PLATA** Con salvamento de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE **FERNANDO ALEXEI
PARDO FLÓREZ ADRIANA POLIDURA CASTILLO** Con aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Con aclaración de voto