



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 28 de abril de 2025

Radicado: 76001-23-33-000-2014-01388-01 (69799)
Demandante: Fundación Educativa Santa Isabel de Hungría
Demandado: Municipio de Santiago de Cali
Referencia: Reparación directa

Temas: Reparación directa – enriquecimiento sin causa.

Síntesis del caso: el demandante solicitó que se reconociera y pagara la prestación del servicio educativo a un número superior de estudiantes, no cobijados por los contratos celebrados con la entidad demandada.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, el 22 de julio de 2022, que negó las pretensiones de la demanda¹.

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Posición de la parte demandada y trámite relevante en primera instancia – 1.3. Sentencia recurrida – 1.4. Recurso de apelación y trámite relevante en segunda instancia

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 2 de diciembre de 2014, la Fundación Educativa Santa Isabel de Hungría presentó una **demanda** de reparación directa, en contra del Municipio de Cali – Secretaría de Educación, con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe):

“2.1. Que se declare el reconocimiento de la prestación del servicio educativo a [...] (2.446) estudiantes como alumnos regulares o subsidiados en el programa de ampliación de cobertura educativa, quienes fueron atendidos por la Fundación Educativa Santa Isabel de Hungría desde el inicio del periodo lectivo 2012 hasta la finalización del mismo, es decir desde el día 23 de enero de 2012 hasta el 7 de diciembre de 2012, los cuales se encuentran por fuera del contrato N° SEM-ADM 4143.0.26-90-2012, servicio educativo prestado y que no fue cancelado al operador y hoy demandante por la parte demanda.
2.2. Como consecuencia de la anterior declaración, solicito se ORDENE y CONDENE a la parte demandada Municipio de Santiago de Cali y

¹ El Consejo de Estado es **competente** para conocer las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).



Secretaría de Educación Municipal de Cali, al pago [...] de la suma de [...] (\$2.627'241.982) [...]

2.3. Que se declare el reconocimiento de la prestación del servicio educativo a [...] (2.987) estudiantes como alumnos regulares o subsidiados en el programa de ampliación de cobertura educativa, quienes fueron atendidos por la Fundación Educativa Santa Isabel de Hungría desde el inicio del periodo lectivo 2012 hasta la finalización del mismo, es decir desde el día 23 de enero de 2012 hasta el 7 de diciembre de 2012, los cuales se encuentran por fuera del contrato N° SEM-ADM 4143.0.26-62-2012, servicio educativo prestado y que no fue cancelado al operador y hoy demandante por la parte demanda.

2.2. Como consecuencia de la anterior declaración, solicito se ORDENE y CONDENE a la parte demandada Municipio de Santiago de Cali y Secretaría de Educación Municipal de Cali, al pago [...] de la suma de [...] (\$3.828'307.507) [...]"

2. En la **demanda**², la parte actora fundamentó sus pretensiones, en síntesis, en los siguientes **hechos**:

3. 1) En el 2012, como resultado de la insuficiencia de cupos para prestar el servicio educativo, el municipio de Santiago de Cali celebró dos contratos, que tenían por objeto *"la administración del servicio público educativo en educación formal para los niveles de preescolar ciclo de transición, básica y media"* a 10.955 y 10.078 estudiantes respectivamente, beneficiarios del programa de ampliación de cobertura educativa, pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 del Sisben. Contratos que *"se cumplieron a cabalidad por la parte demandante"*.

4. 2) La Fundación Santa Isabel de Hungría prestó sus servicios educativos a

5.433 estudiantes adicionales, que no quedaron incluidos dentro de los contratos 4143.0.26-90-2012 y 4143.0.26-62-2012.

5. 3) Según afirmó la parte actora, el Alcalde y el Secretario de Educación Municipal, en enero de 2012, *"informaron por medio de comunicación masivos y en reunión sostenida con los representantes legales de las Instituciones Educativas contratistas pertenecientes al Banco de Oferentes y operadores de la educación por cobertura, que [...] se autorizaba matricular a jóvenes que estuvieran por fuera del Sistema Educativo"*. En atención a esta información, la parte actora matriculó a 2.446 y 2.987 menores adicionales a los previstos en los dos contratos suscritos.

6. 4) El 21 de septiembre de 2012, *"se acordó y firmó el acta de conciliación por el Secretario de Educación Municipal [...] y las entidades educativas contratistas y operadores del programa de ampliación de cobertura educativa de Cali"*, acta MAGT04.03.14.12. En el documento *"se pactó el reconocimiento y pago por parte del Municipio de Cali y de la Secretaría de*

Radicado: 76001-23-33-000-2014-01388-01 (69799)
Demandante: Fundación Educativa Santa Isabel de
Hungria
Demandado: Municipio de Cali
Referencia: Reparación directa
Decisión: revocar y condenar

² Folios 217-239 del cuaderno único.

Educación Municipal de los alumnos nuevos matriculados atendidos desde el inicio del periodo lectivo 2012”.

7.5) El 28 de diciembre de 2012 la parte demandante presentó las facturas 682 y 683; sin embargo, la parte demandada no ha efectuado el pago.

1.2.Posición de la parte demandada y trámite relevante en primera instancia

8.A pesar de que el Municipio de Santiago de Cali **no contestó la demanda**, solicitó al Tribunal convocar una audiencia, en atención a que las partes habían **decidido conciliar** las pretensiones³.

9.El Tribunal Administrativo de Valle del cauca decidió **no aprobar la conciliación** judicial, en consideración a que, si bien, *“dentro de las pruebas aportadas al plenario se allegaron las constancias de los registros de los estudiantes [...] las actas de visita a las instituciones educativas por la firma interventora Fergon, así como el censo de estudiantes de población de cobertura educativa expedido por esta última [...], lo cierto es que no obra informe de interventoría [...] en donde se especifique el número de estudiantes efectivamente atendidos”.*

10.Durante el trámite de la **audiencia inicial**, ante una solicitud del Ministerio Público para que se decretara una prueba de oficio, que permitiera identificar el número de estudiantes efectivamente atendidos por fuera de los contratos inicialmente suscritos, la apoderada de la entidad demandada puso de presente que carecía de sentido que la verificación de los alumnos se diera a través del informe de la interventoría, pues esta se contrató para la ejecución de los referidos contratos, no para verificar lo que estuviera por fuera de él. Según agregó, a pesar de ello, la Secretaría de Educación tenía constancia de que los niños *“sí efectivamente fueron atendidos”* fuera de los contratos, pues tenían los registros de matrícula, en donde *“efectivamente aparecían los niños”*. Agregó que el Ministerio de Educación también efectuó un censo para validar el número de estudiantes, lo que permitía corroborar la prestación a niños por fuera del servicio contratado. Añadió que el Ministerio de Educación *“se enteró de esa situación tan particular que ocurrió en el 2012”*, con la demandante y otros colegios, en la que se evidenció que existieron niños y niñas atendidos por fuera de los contratos, por lo que decidió *“aforar presupuesto para el año 2013 mediante el Conpes 162, para que esos niños continuaran en el servicio educativo y no se les vulnera el derecho a la educación”*⁴.

1.3.Sentencia recurrida

Radicado: 76001-23-33-000-2014-01388-01 (69799)
Demandante: Fundación Educativa Santa Isabel de
Hungria
Demandado: Municipio de Cali
Referencia: Reparación directa
Decisión: revocar y condenar

³ Folio. 283 del cuaderno único.
⁴ Audiencia inicial, minuto 15:22.

11.El 29 de julio de 2022, el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca profirió **Sentencia de primera instancia**⁵, en la que negó las pretensiones de la demanda. Para el conteo de la oportunidad para presentar la demanda, tuvo en cuenta lo determinado por el artículo 164, numeral 2, literal j, del CPACA relativo a la caducidad de la acción de controversias contractuales; sin embargo, concluyó que *“no se realizó ningún contrato escrito que justificase la prestación del servicio adicional”*. Comoquiera que *“la pretensión restitutoria que se adelanta a través de la actio in rem verso, se deriva de un vínculo contractual que no se formalizó”*, se debía verificar la configuración de alguna de las tres causales a las que hace referencia la Sentencia de Unificación de 19 de noviembre de 2012, exp. 24897. Señaló que no existió *“ningún acto de constreñimiento por parte de la entidad territorial”* y que, a propósito de las *“tres excepciones [...]”, no se acreditó que la entidad utilizando su supremacía constriñó o impuso a la entidad demandante la ejecución del servicio en su beneficio, por fuera del marco o contrato estatal, tampoco se trataba de un servicio que requiera una amenaza al derecho a la salud, ni se trata de una situación de urgencia manifiesta que lo permitiera”*.

1.4.Recurso de apelación y trámite relevante en segunda instancia

12.La parte demandante presentó un **recurso de apelación**⁶ en el que, además de poner de presente el derecho fundamental a la educación que estaba de por medio, sostuvo que el Tribunal profirió una sentencia en la que *“prim[ó] en este caso la forma sobre el fondo, desconociendo en consecuencia el principio de derecho de supremacía del derecho sustancial sobre el formal”*.

13.El recurrente aseveró que se debían *“verificar todas y cada una de las pruebas que hacen parte del acervo en el expediente y analizarlas en su conjunto, de las cuales se evidenciará sin hesitación alguna, que la entidad que representó, previa concertación con la entidad accionada, prestó el servicio educativo a un número superior a cinco mil niños y niñas de estratos inferiores, en situación de rotunda vulnerabilidad y que no hacían parte del plan de cobertura”*.

14.Añadió que, *“si el juzgador esperaba que se denotaran actos de violencia en el constreñimiento por parte de la administración, ello no lo va a ver pues sobra indicar que las autoridades públicas no proceden de la manera en que se conceptúa la coacción y/o el constreñimiento en el derecho penal”*.

⁵ Samai, índice 48.
⁶ Samai, índice 48.

Radicado: 76001-23-33-000-2014-01388-01 (69799)
Demandante: Fundación Educativa Santa Isabel de
 Hungría
Demandado: Municipio de Cali
Referencia: Reparación directa
Decisión: revocar y condenar

15. Insistió en que se debía valorar “*cada una de las pruebas relacionadas en el acápite PRUEBAS de la demanda (fls.233-234), especialmente el acta de 21 de septiembre de 2012 y específicamente en el compromiso de la autoridad territorial No. 3 (fl.14), en el que se compromete al reconocimiento de los alumnos nuevos que están siendo atendidos desde el inicio del año lectivo 2012 [y el] dictamen pericial (prueba de oficio) rendido por el perito contador público Marco Tulio Astudillo Rodríguez (fls.591-615), el cual ni siquiera fue objeto de mención en el fallo*”, y que tuvo por objeto determinar la cantidad exacta de estudiantes que fueron atendidos por la demandante.

16. Indicó que el Tribunal no le dio relevancia alguna a la falta de contestación de la demanda por parte de la entidad y a que esta, en sus alegatos de conclusión de la primera instancia, le solicitó al juez, “*ten[er] en cuenta el ánimo conciliatorio del Comité de Conciliación y Defensa del Municipio*”. Agregó que ello constituía un “*mensaje de sinceridad jurídica por parte de la entidad demandada, entendiendo que los hechos y las pretensiones de la demanda reflejan la realidad fáctica de cómo se llegó al convenio entre las partes para solucionar de facto un gravísimo problema que se le presentaba a la administración territorial, que trascendía a la propia Constitución Política en la medida que ponía en peligro derecho fundamental a una población especialmente protegida por su condición de niños y niñas, y lo más grave, en estado de vulnerabilidad*”.

17. Mediante Auto de 27 de noviembre de 2024 se **negó la solicitud probatoria en segunda instancia** presentada por la parte demandante⁷.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Hechos probados y síntesis de la controversia – 2.2. Sobre la SU de 19 de noviembre de 2012, exp. 24897 2.3 Solución de la controversia

2.1. Hechos probados y síntesis de la controversia

18. En el expediente obra copia de los contratos de “*administración de servicios educativos*” SEM-ADM 4143.0.26-90-2012 y SEM-ADM 4143.0.26-62-2012⁸. También obra el dictamen pericial que fue decretado de oficio para que “*se estable[ciera] la cantidad exacta de estudiantes que fueron atendidos por la Fundación Educativa Santa Isabel de Hungría, por fuera de los contratos suscritos entre la demandante y el Municipio de Santiago de Cali*”⁹. Se aportó copia del documento MAGT04.03,12 P01 F04, que contiene la “*reunión con contratistas del programa ampliación de cobertura educativa*”, de 21 de septiembre de 2012, firmado por el secretario de Educación del Municipio de Santiago de Cali y varios colegios.

⁷ Samai, índice 10.

Radicado: 76001-23-33-000-2014-01388-01 (69799)
Demandante: Fundación Educativa Santa Isabel de
Hungria
Demandado: Municipio de Cali
Referencia: Reparación directa
Decisión: revocar y condenar

⁸ Folios 22-207 del cuaderno único.
⁹ Folios 591-616 del cuaderno único.

19. Habida cuenta de que la prestación del servicio educativo es un hecho probado, aceptado por la entidad demandada y que no está en disputa, y de los motivos de la apelación, la Sala deberá establecer si procede la declaratoria del enriquecimiento sin causa.

20. Toda vez que el Tribunal consideró que el asunto no se ajustaba a las causales enunciadas en la Sentencia de Unificación (SU) de 19 de noviembre de 2012, exp. 24897, y que el recurrente se opuso a esa conclusión, esta Sala, de manera previa a la resolución del caso, se pronunciará sobre la SU de 19 de noviembre 2012.

2.2. Sobre la SU de 19 de noviembre de 2012, exp. 24897

21. En atención a lo dispuesto por los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, los contratos que celebran las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública tienen que constar por escrito, lo que obliga a que las entidades tengan que observar esta solemnidad de manera previa a la ejecución de las prestaciones.

22. Tras un tratamiento amplio y un debate jurisprudencial extenso en torno a la institución jurídica del enriquecimiento sin causa (con posiciones iniciales que varían desde su aceptación plena hasta su rechazo, y con un cambio de postura identificable en el 2006, basado en un entendimiento normativo y en evitar el *“desconocimiento deliberado por las partes de normas de derecho público, como las que hacen del contrato estatal un acto solemne”*), en la SU de 19 de noviembre de 2012, exp. 24897, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia para señalar la procedencia excepcional de la *actio in rem verso*, como mecanismo corrector del enriquecimiento sin causa.

23. La SU hizo un amplio *“recuento sobre el origen y la evolución de la actio in rem verso”*, y una presentación de la *“actio in rem verso en sede de lo contencioso administrativo”*, en la que se identificaron las etapas de reconocimiento pleno y de rechazo sistemático, esta última justificada en la obligación de atender las normas sobre las solemnidades del contrato.

24. En la referida providencia de unificación se abordaron varios asuntos relacionados con el enriquecimiento sin causa. Además de enunciar algunos *“casos”*¹⁰ en los que, de manera excepcional, podría configurarse y

¹⁰ “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

Radicado: 76001-23-33-000-2014-01388-01 (69799)
Demandante: Fundación Educativa Santa Isabel de
Hungria
Demandado: Municipio de Cali
Referencia: Reparación directa
Decisión: revocar y condenar

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

declararse el enriquecimiento sin causa cuando se ejecuten actividades sin el respaldo de un contrato, para evitar legitimar *"relaciones de hecho, para eludir la normatividad sobre contratación administrativa"*¹¹; se determinó *"la acción de reparación directa como vía procesal adecuada para obtener la declaratoria de enriquecimiento sin justa causa"*, esto es, se unificó que la reparación directa es la acción (medio de control) pertinente para encausar las pretensiones relativas al enriquecimiento sin causa. Finalmente, se indicó que el enriquecimiento sin causa implica un reconocimiento patrimonial *"esencialmente compensatorio"*. Los elementos que fueron objeto de la unificación se encuentran dispersos en la decisión y no quedaron contenidos en un apartado especial.

25. Si bien continúan abiertas algunas discusiones teóricas sobre la naturaleza y procedencia del enriquecimiento sin causa¹², existen particulares diferencias en la interpretación sobre uno de los referidos elementos de la SU, resultado del esfuerzo por hacer una lista de algunos ejemplos en los que, de forma excepcional, resulta procedente el enriquecimiento sin causa.

26. Con frecuencia se pasa por alto que el centro de la problemática que se enfrentó en la providencia de unificación apuntaba a identificar el *"carácter subsidiario de la acción in rem verso"*, y recordar que la materialización del principio general del derecho de no enriquecimiento sin causa no podría llevar a que se eludieran de manera sistemática *"la aplicación de las normas que rigen la formación, existencia y ejecución de los contratos estatales"*. Entonces se indicó (se transcribe): *"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"*.

27. El entendimiento restringido y, en no pocas ocasiones, erróneo, de las 3 causales enunciadas merece esclarecer que los supuestos que se presentaron en la unificación solamente constituían algunas hipótesis de procedencia *"en casos donde, de manera excepcional y por razones de interés público, resultaría procedente la actio in rem verso"*. La enumeración de estas razones (en las que siempre se señaló que existían otros supuestos: *"entre otros los siguientes"*-) ha llevado a que se perciba y comprenda una especie de lista cerrada de situaciones, de tres causales específicas, cuando en realidad se erigieron como supuestos ilustrativos. A tal punto se ha generado una

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

Radicado: 76001-23-33-000-2014-01388-01 (69799)
Demandante: Fundación Educativa Santa Isabel de
Hungria
Demandado: Municipio de Cali
Referencia: Reparación directa
Decisión: revocar y condenar

conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993”.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 22 de julio de 2009, exp. 35026.

¹² Salvamento de voto de Martín Bermúdez Muñoz a la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, de 11 de septiembre de 2024, exp. 69240.

incorrecta y cerrada lectura de los supuestos que fueron presentados a título de ejemplo en la SU, que el Tribunal dejó de aprobar el acuerdo conciliatorio al que habían llegado las partes durante el trámite del proceso y negó las pretensiones de la demanda porque consideró que el asunto no se adecuaba a ninguna de las “tres excepciones”.

28. A propósito de la interpretación restrictiva y excepcional propia del enriquecimiento, y de la decisión de identificar tres “casos”, los salvamentos de voto a la sentencia de unificación dan cuenta de la preocupación por convertir un principio general del derecho en una “figura inoperante en el campo de lo contencioso administrativo”. Esta válida prevención precisa recordar que la unificación no creó tres supuestos únicos de procedencia, como de manera errada se ha entendido, en no pocas oportunidades.

29. Basta reconstruir las múltiples ocasiones en las que el mismo Consejo de Estado ha declarado la procedencia del enriquecimiento sin causa fuera de los tres supuestos que fueron presentados como ejemplos de procedencia en la SU. Sentencias posteriores a la unificación, casi de inmediato, fundamentaron la declaratoria del enriquecimiento sin causa en consideraciones diferentes a las enunciadas en la SU¹³. Aunque en algunos asuntos se ha negado el reconocimiento del enriquecimiento sin causa con apoyo en los supuestos enunciativos de la unificación¹⁴, en otros casos el Consejo de Estado ha fallado asuntos que no atienden a las razones unificadas, como en la prestación de servicios educativos que ahora ocupa la atención de la Sala¹⁵ y otras providencias que demuestran una amplia dispersión jurisprudencial¹⁶.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 30 de enero de 2013, exp. 19045. En la providencia se afirmó (se transcribe): “la Sección Tercera ha establecido que cuando la administración sugiere, invita, provoca y en general es la causa eficiente de una erogación del contratista, a favor de la entidad, asume la obligación de pagar el valor de los trabajos, bienes o servicios, que con su participación se ejecutaron.

Esta posición busca conducir la teoría del enriquecimiento sin causa a un justo medio, que haga responsable sólo a quien con su conducta provoca el desplazamiento económico injustificado de un patrimonio a otro. Si existe pura liberalidad, incluso engaño o dolo del particular, entonces éste debe asumir el perjuicio; pero si la entidad pública es quien incita, provoca y en general se dispone a recibir un beneficio -con mayor razón cuando se compromete a legalizar en el inmediato futuro la situación-, debe pagar el costo del trabajo que recibe”.

¹⁴ 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.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 6 de febrero de 2020, exp. 46361.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 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. Consejo de

Radicado: 76001-23-33-000-2014-01388-01 (69799)
Demandante: Fundación Educativa Santa Isabel de
Hungria
Demandado: Municipio de Cali
Referencia: Reparación directa
Decisión: revocar y condenar

Estado, Sala de lo Contencioso Administración, Sección Tercera, Sentencia de 6 de febrero de 2020, exp. 46361”.

30. A propósito de las referidas divergencias sobre la interpretación de las causales, corresponde esclarecer que ellas no constituyen una lista taxativa y cerrada de supuestos de procedencia. El carácter excepcional de la declaratoria del enriquecimiento sin causa, cuando se han efectuado actividades sin el respaldo de un contrato estatal, implica tener presente que el papel del juez del enriquecimiento sin causa consiste en estudiar la configuración de sus elementos estructurantes, para determinar si procede, o no, la declaratoria del enriquecimiento sin causa.

31. En asuntos en los que se resuelve la realización de obras o la prestación de servicios sin respaldo contractual, en la valoración de la conducta de las partes, la gravedad y urgencia en la continuidad de la prestación de un servicio, así como en la buena fe y la obligación de no soslayar un imperativo de ley se centran los principales retos del juicio propio del enriquecimiento sin causa. Sin duda, acá se presentan los mayores desafíos conceptuales y argumentativos, que, por supuesto, tendrán que centrar la atención en los hechos del caso, las pretensiones del demandante y los fundamentos de su demanda.

32. Sobre los referidos retos, en pronunciamientos anteriores el Consejo de Estado ha indicado que la procedencia del enriquecimiento sin causa frente a ejecuciones materiales sin el respaldo de un contrato (se transcribe): *"[...] no significa que se esté dando vía libre a la práctica generalizada de adelantar la ejecución de obras sin que se dé cumplimiento a los requisitos formales de legalización ordenados por la ley, la cual impone que mientras el contrato no se encuentre suscrito y legalizado, tampoco será posible ejecutarlo; pero esta regla no puede ser absoluta, puesto que cada caso particular debe analizarse en su verdadero contexto para desentrañar la consecuencia que esta omisión puede representar para el contratista cumplido y de buena fe"*¹⁷.

33. Al final, lo que se observa es que, en casos como el que ahora ocupa la atención de la Sala, la valoración del comportamiento de las partes será determinante para la procedencia de la declaratoria judicial del desequilibrio patrimonial producido por el enriquecimiento sin causa, por lo que su estudio siempre será medular en el ejercicio de ponderación que realiza el juez. Se reitera: la labor del juez de lo contencioso administrativo en la resolución de pretensiones relacionadas con el enriquecimiento sin causa consiste en examinar la configuración y procedencia de sus elementos estructurantes, para determinar (en un ejercicio de ponderación y en aplicación de una figura jurídica de procedencia excepcional cuando se trata de reconocer la realización de obras o prestación de servicios sin el respaldo de un contrato,

Radicado: 76001-23-33-000-2014-01388-01 (69799)
Demandante: Fundación Educativa Santa Isabel de
Hungria
Demandado: Municipio de Cali
Referencia: Reparación directa
Decisión: revocar y condenar

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 29 de agosto de 2007, exp. 15469.

Radicado:	76001-23-33-000-2014-01388-01	(69799)
Demandante:	Fundación Educativa Santa Isabel de	
	Hungría	
Demandado:	Municipio de Cali	
Referencia:	Reparación directa	
Decisión:	revocar y condenar	

cuando existía la obligación de atender una solemnidad¹⁸) si procede o no la declaratoria del enriquecimiento sin causa.

2.3.Solución de la controversia

34. En lo que respecta al enriquecimiento sin causa alegado por la parte actora, se evidencia que este se produjo por la prestación de servicios educativos a la entidad demandada, para estudiantes que no estaban cobijados por los contratos de prestación de servicios. De conformidad con las pruebas reseñadas, con la contestación de la demanda y con lo que la propia entidad señaló, está acreditada: 1) la ventaja patrimonial que la entidad territorial obtuvo al recibir la prestación del servicio a 5.433 alumnos adicionales. El enriquecimiento del patrimonio de la entidad no es un hecho que haya sido controvertido por la demandada. Por el contrario, se observa que la intervención de las autoridades del Municipio estuvo encaminada a dar solución a la atípica situación que se venía presentando. Por demás, durante el desarrollo del proceso, luego de la desaprobación del acuerdo de conciliación, la entidad demandada insistió en que el servicio se había prestado al número de estudiantes al que se refiere la demanda.

35. 2) El correlativo empobrecimiento de la parte demandante también se encuentra acreditado. Fue la parte actora la que, en efecto, vio afectado su patrimonio por no recibir contraprestación alguna por la prestación de los servicios educativos. Fue precisamente la prestación de ese servicio que enriqueció el patrimonio de la entidad, el mismo que empobreció el suyo propio. De igual manera, 3) no se identifica una causa que justifique el desequilibrio patrimonial, como ocurriría cuando se comprueba la mala fe del enriquecido o en eventos en los que quien se enriquece lo hace en virtud de la ley o de otra fuente de las obligaciones.

36. 4) El demandante no podía ejercer otra acción para la corrección del desequilibrio patrimonial, luego de que no se aprobara el acuerdo conciliatorio por parte del juez competente. Por demás, como se indicó, la reparación directa es el medio de control procedente para encauzar las pretensiones propias de la llamada "*actio in rem verso*"¹⁹.

37. Finalmente, 5) frente al requisito relativo a impedir que con la configuración del enriquecimiento se pretenda soslayar una disposición imperativa de ley, en el presente caso se advierte que ello no ocurrió, no solo por la conducta desplegada por el ahora demandante, antes contratista, que da cuenta de una actuación de buena fe, la cual no solo se presume, sino

¹⁸ Comoquiera que el enriquecimiento sin causa, como fuente autónoma de las obligaciones, no se circunscribe

Radicado: 76001-23-33-000-2014-01388-01 (69799)
Demandante: Fundación Educativa Santa Isabel de
Hungria
Demandado: Municipio de Cali
Referencia: Reparación directa
Decisión: revocar y condenar

a este supuesto.
¹⁹ Una postura divergente ha sido expuesta por el Magistrado Martín Bermúdez Muñoz en el salvamento de voto a la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, de 11 de septiembre de 2024, exp. 69240.

que la entidad no la desvirtuó ni la puso siquiera en cuestionamiento. Tampoco se advierte que la ejecución sin respaldo contractual se hubiera hecho con el objeto de rehuir los imperativos legales o de eludir conscientemente un procedimiento de selección de contratistas, sino con el objetivo de impedir la paralización en la prestación de un servicio que resultaba necesario e indispensable para la entidad, servicio que había sido primero contratado y que venía siendo prestado en las condiciones señaladas ante las dificultades que manifestó la entidad. Razones que resultan determinantes y son suficientes para que corresponda declarar el enriquecimiento sin causa del municipio de Santiago de Cali.

38. Finalmente, para determinar el monto de la condena se debe tener presente que ni la prestación del servicio ni el número de estudiantes atendidos es un asunto en disputa. De conformidad con el pacto al que llegaron las partes, el monto a pagar sería determinado en una conciliación, la cual, en efecto, tuvo lugar durante la audiencia inicial, en el trámite de la primera instancia. A pesar del ánimo conciliatorio que siempre acompañó a las partes y de los acuerdos a los que llegaron, en atención a lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley 23 de 1991, a propósito de la conciliación prejudicial, *"las fórmulas de acuerdo que se propongan o ventilen, no incidirán en el proceso subsiguiente cuando éste tenga lugar"*, por lo que los acuerdos alcanzados no pueden incidir en este proceso. Ahora bien, de conformidad con lo señalado por la entidad en la audiencia inicial y, en especial, con sus alegatos de conclusión de la primera instancia²⁰, la Secretaría de Educación Municipal, luego de validar el número de estudiantes, le insistió al juez tener en cuenta, no solo su ánimo conciliatorio, sino que especificó el monto que reconocía como constitutivo del empobrecimiento de la demandante, el cual ascendió a \$3.030.000.000, valor que será tenido en cuenta para establecer el monto de la condena y para mantener el carácter meramente compensatorio del enriquecimiento sin causa.

39. Para terminar, no puede esta Sala dejar de advertir su discrepancia con las razones que soportaron la negación del acuerdo conciliatorio, por parte del Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, pues obedecen a una interpretación errónea, consistente en la procedencia de una lista taxativa de 3 causales, que no corresponde al entendimiento que debe dársele a la SU de 19 de noviembre de 2012, exp, 24987, donde, si bien se unificó la procedencia excepcional del enriquecimiento sin causa como fuente autónoma de las obligaciones, no se estableció una lista cerrada de cuales de procedencia. La no aprobación del acuerdo conciliatorio impidió que el proceso terminara años atrás, un proceso en el que, se insiste, es evidente el ánimo conciliatorio que siempre acompañó a ambas partes.

²⁰ Folios 623y 624 del cuaderno único.

2.2. Sobre la condena en costas

40.Teniendo en cuenta que el recurso se resolvió favorablemente, no se condenará en costas en esta instancia.

3. DECISIÓN

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

RESUELVE:

REVOCAR la Sentencia del Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, de 22 de julio de 2022 y, en su lugar,

PRIMERO: DECLARAR que el municipio de Santiago de Cali se enriqueció sin causa a expensas de la demandante y, en consecuencia:

SEGUNDO: CONDENAR al municipio de Santiago de Cali a pagar a la Fundación Educativa Santa Isabel de Hungría, \$3.030.000.000 (tres mil treinta millones de pesos).

TERCERO: SIN CONDENA en costas.

Por Secretaría, una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Magistrado

Firmado electrónicamente

ALBERTO MONTAÑA PLATA

Magistrado