**PRINCIPIO DE ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA – Noción**

La teoría del enriquecimiento sin causa parte de la premisa según la cual, no se concibe un traslado patrimonial entre dos o más personas sin que exista una causa eficiente para ello. De ahí, que el equilibrio económico existente en una determinada relación jurídica debe afectarse, a efectos de que una persona se enriquezca y la otra se empobrezca mediante una causa que se considere ajustada a derecho. En relación con el tema, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que “La existencia del enriquecimiento injusto radica en el desplazamiento de riqueza dentro de la acepción más amplia del concepto a otro patrimonio sin que medie causa jurídica, de manera que se experimenta el acrecimiento de un patrimonio a costa del menoscabo de otro…”. De acuerdo con lo anterior, se tiene entonces que existe un enriquecimiento sin causa cuando se presenta un aumento patrimonial en favor de una persona, y un correlativo empobrecimiento en contra de la otra, resultando inversamente proporcional al incremento patrimonial del primero.

**PRINCIPIO DE ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA Y ACTIO IN REM VERSO – Diferencias.**

Si bien se suele hablar del enriquecimiento sin causa y de la actio in rem verso como una sola, lo cierto es que la doctrina diferencia los mismos, entendiendo que el primero es un principio general del derecho, que, tal como se señaló líneas atrás, prohíbe incrementar el patrimonio sin justificación alguna, mientras que la segunda es el medio procesal por medio del cual se pretende la protección del primero cuando se ve afectado o vulnerado. Así, esta acción aparece como un remedio procesal de naturaleza subsidiaria, por cuanto solo resulta procedente cuando el afectado no cuente con ningún otro tipo de acción para buscar el restablecimiento patrimonial solicitado. Dicha figura jurídica tiene, además, un rasgo excepcional, dado que el traslado presupuestal injustificado no debe tener nacimiento u origen en ninguna de las fuentes de las obligaciones establecidas en el Código Civil. De igual manera, ha de señalarse que se trata de un medio cuyo fin es de carácter meramente compensatorio, es decir, que a través de este no se busca la indemnización o reparación de un perjuicio, sino que su alcance tan solo se circunscribe al monto en que se enriqueció el patrimonio del demandado.

**ACTIO IN REM VERSO – Presupuesto para su procedencia.**

La Sección Tercera del Consejo de Estado, se ocupó de unificar la posición jurisprudencial frente a la figura del enriquecimiento sin causa, así como la actio in rem verso, por lo cual, en sentencia de unificación de 19 de noviembre de 2012, indicó que, por regla general, la actio in rem verso no podía ser utilizada para demandar el reconocimiento y pago de obras o servicios prestados sin el cumplimiento de la formalidades legales, tal como la suscripción del contrato estatal, toda vez que en las relaciones contractuales debe imperar la buena fe objetiva, que supone el cumplimiento de lo pactado con sometimiento a la ley (respeto a las solemnidades del negocio jurídico). Sin embargo, se consideraron tres excepciones a la mencionada regla de improcedencia, en el entendido que se puede invocar el enriquecimiento sin causa con ausencia de contrato, cuando: i) la Administración ejerce coacción sobre el particular, ii) es necesario preservar la prestación del servicio de salud, iii) en los casos de urgencia manifiesta, cuando se omite dicha declaratoria y se impone una carga al empobrecido. (…) De lo anterior, se extraen las causales específicas de procedencia de la acción bajo examen: i) el particular afectado no tuvo participación o culpa en la prestación del servicio sin que mediara un contrato estatal, sino que, por el contrario, existió constreñimiento o imposición por parte de la entidad demandada; ii) la urgencia y necesidad en la prestación del servicio o el suministro de bienes relacionados con el derecho a la salud, valoración que, por supuesto, corresponde a la administración y iii) cuando se omitió la declaratoria de urgencia manifiesta. Finalmente, precisó el Consejo de Estado que, por regla general, el enriquecimiento sin justa causa y, en consecuencia, la actio in rem verso, no pueden ser invocados para reclamar el pago de servicios o prestaciones ejecutadas sin la previa celebración de un contrato estatal que lo justifique. Lo anterior, obedece a que dicha acción requiere, entre otros requisitos, que con ella no se pretende desconocer o contrariar una norma imperativa de derecho. Dijo la sentencia de unificación: (….). La postura jurisprudencial adoptada apunta a que todos los particulares o personas jurídicas que pretendan intervenir en la celebración de un contrato estatal tienen el deber de acatar la exigencia legal del escrito –solemnidad- para perfeccionarlo, sin que sea admisible obviar tal condición como excusa para su inobservancia, pues como lo sostuvo el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en esta clase de negocios jurídicos se debe observar una buena fe objetiva, mas no subjetiva.

**ACTIO IN REM VERSO – Improcedencia en caso de solicitud de devolución de la suma pagada para la realización de la feria artesanal y comercial en el marco de las ferias y fiestas de Duitama.**

A juicio del demandante, el Municipio de Duitama se enriqueció sin justa causa al beneficiarse de los $70.000.000 que le entregó y que le fueron exigidos para la realización de la feria artesanal y comercial que se llevó en el mes de enero y febrero del año 2014 en el municipio de Duitama, so pena de perder la oportunidad de realizar dicha feria, exigencia que asegura se efectuó de manera discrecional por la Gerente del Instituto de Cultura y Bellas Artes de Duitama- Culturama, y sin contar con respaldo legal, en tanto que el Estatuto Tributario Municipal, no contempla que para la “Feria Artesanal y Comercial”, Culturama estuviese objetivamente facultada para efectuar el cobro de la Tasa - impuesto o contribución a los particulares, debido a que este tipo de actividades no están reguladas para el cobro de boletería, por lo tanto no existe una base gravable para el cobro de una tasa, impuesto, contribución o cualquier otra que permitiera a Culturama la exigibilidad de dicho cobro o la exigencia de dineros para asignar esa actividad. (…) No obstante lo anterior, de acuerdo con lo manifestado por el Gerente General del INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, mediante oficio ED-2015-11, para el 2015 “no existía una normatividad que regulara el manejo de las ferias artesanales y comerciales de la ciudad de Duitama, pero que por ser la organizadora de la ferias y fiestas, estaba a su cargo todo lo relacionado con la adjudicación de la persona o personas que debían desarrollar la feria artesana, y que en su presupuesto se estableció el rubro "ferias y fiestas". Al respecto, la gerente encargada del INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, que fungió para la época de los hechos (2013-2014) como gerente Encargada del INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, indicó en su declaración que “para el año 2013 no había ningún procedimiento documental para esa asignación de esa feria Artesanal….”Ahora, frente a la propuesta presentada por el demandante para realizar las ferias artesanales y comerciales, previstas para los meses de enero y febrero del año 2014, y el pago realizado para la adjudicación de la misma, se encuentra acreditado que en el mes de diciembre de 2013, el señor GILBERTO OSORIO radicó ante el INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, "propuesta de feria artesanal”, en la que se dejó establecido que la misma se llevaría cabo en lote ubicado por la Avenida Circunvalar del Municipio de Duitama, y se allegó, entre otras cosas: i) plano de distribución de los Stands, ii) área de los puestos, iii) plan de contingencia, iv) plan de seguridad y vigilancia, y, v) descripción de los servicios públicos. Adicionalmente, a folio 42 del plenario obra recibo de caja N° 101331 de fecha 02 de enero de 2014 a nombre del señor GILBERTO OSORIO, por valor de $70.000.000, por concepto de Feria Artesanal, y a folios 260 y siguientes del expediente obran las copias del movimiento contable que se realizó para el ingreso de dicho dinero en la contabilidad de la entidad, así como los egresos que se hicieron respecto de dicho dinero. El anterior hecho es corroborado en la declaración rendida por la señora NYDIAM ALEXANDRA GUERRERO BRICEÑO, quien fungía como Gerente encargada del Instituto de Cultura y Bellas Artes de Duitama- Culturama, (…). Igualmente, los testigos PEDRO MANUEL SALAMANCA ALBARRACIN, MARÍA NIMA ALVARADO y DORA JANETH CRISTANCHO PATIÑO, afirmaron que la Feria Artesanal del año 2014 fue realizada y ejecutada por el señor GILBERTO OSORIO. Adicionalmente, se encuentra probado que el día 09 de diciembre de 2014, el señor GILBERTO OROZCO radicó nuevamente propuesta para participar en la convocatoria adelantada por el Instituto de Cultura y Bellas Artes de Duitama- CULTURAMA, para la realización de la "Feria Artesanal y Comercial de Duitama", la cual se llevaría a cabo en los meses de enero a febrero de 2015 (fl. 46 a 67), sin embargo, se encontró con que la Secretaria de Gobierno le expreso que no tenía dicho proceso, sino que era Culturama y éste último instituto le señalo que le correspondía a la Secretaria de Industria y Comercio, razón por la que elevó peticiones para le precisaran cual era la entidad encargada, y el procedimiento legal establecido para la adjudicación de las ferias artesanales y comerciales. Al recibir como respuesta a los anteriores cuestionamientos que no existía una normatividad que regulara el manejo de las ferias artesanales y comerciales de la ciudad de Duitama, mediante petición radicada el 09 de abril de 2015, el señor GILBERTO OSORIO solicito a CULTURAMA la devolución de la suma de $70.000.000, que entrego a la Gerente de dicho instituto el 27 de diciembre de 2013, la que le fue negada por medio de oficio ED-2015-164 con fundamento en dicho dinerofue ingresado al presupuesto del instituto en el rubro 10105 ferias y fiestas Duitama; los cuales, se aseguró, fueron debidamente ejecutados y soportados a través de los contratos suscritos para el evento que se desarrolló en el año 2014. De acuerdo con los fundamentos fácticos que se encuentran acreditados, y de conformidad con la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre la procedencia de la actio in rem verso, se tiene que, en materia de contratación estatal, las partes están sometidas a las exigencias formales que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para ello. Así, para el suministro de servicios, tanto la Administración en calidad de parte contratante como el particular contratista, están obligados a observar y cumplir las solemnidades de que trata el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, entre los cuales se encuentra que el referido contrato se eleve a escrito. En atención a lo anterior, los contratos estatales son solemnes pues su perfeccionamiento está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, sin las cuales no produce ningún efecto, y que para este caso consiste en que el acuerdo de voluntades conste por escrito. En virtud de la mencionada solemnidad, cualquier actuación que esté encaminada a satisfacer el interés general, y que se ejecute sin observancia de las previsiones legales, no tiene la virtualidad de crear o generar una causa legítima para hacer valer los servicios ejecutados, pues lo contrario desconocería el cumplimiento de normas imperativas de derecho público. Siguiendo con la línea jurisprudencial antes referida, se tiene entonces que para el reconocimiento de servicios prestados sin mediar contrato por escrito, solo procedería por la vía judicial de la acción in rem verso, por excepción, siempre y cuando los hechos que soportan las pretensiones se encuentren en alguno de los tres (3) supuestos ya estudiados, esto es: i) que el particular no tuvo participación o culpa en la prestación del servicio, sino que, por el contrario, existió constreñimiento o imposición por parte de la entidad demandada, ii) por la urgencia y necesidad en la prestación del servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente del derecho a la salud, y iii) cuando se omita la declaración de urgencia manifiesta, a pesar de darse los supuestos fácticos para ello. Para la Sala, el presente asunto no encuadra en ninguna de las causales reseñadas, pues debido a que no se demostró que el demandante haya planteado algún reparo en torno al procedimiento y forma de adjudicar la realización de la feria artesanal a realizarse en el año 2014 en el Municipio de Duitama, ni que, como lo afirma en los hechos de la demanda, la administración municipal lo hubiera constreñido para que pagara los $70.000.000 que cancelo para la adjudicación de la feria artesanal, por el contrario, los deponentes coincidieron en afirmar en sus declaraciones que el demandante conocía de la forma que el INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, escogía y designaba a quien realizaría la feria artesanal, y al momento de entregar el referido dinero sin ninguna ritualidad contractual, tampoco realizó ninguna exigencia, sino que se limitó a ejecutar la feria artesanal y comercial que informalmente le fue adjudicada, acudiendo el demandante después de transcurrido casi un año a que se le hicieran la devolución del dinero que entregó el 27 de diciembre de 2013 por la adjudicación de la ejecución de la feria artesanal del año 2014, con fundamento en que la administración se enriqueció con el mismo, al exigir el pago de dicho dinero sin tener un soporte legal para hacerlo, causándole el empobrecimiento de su patrimonio. En este orden de ideas, colige la Sala que el demandante llevo a cabo de manera voluntaria la ejecución de las ferias artesanales y comerciales en el marco de las ferias y fiestas realizadas en el municipio de Duitama para el año 2014, y sin acreditar ningún tipo de constreñimiento de la entidad demandada. Ahora bien, con respecto al segundo y tercer supuesto establecido por el Consejo de Estado para la procedencia excepcional de la acción in rem verso, colige la Sala que no se está ante la prestación de un servicio de salud o que la adjudicación para la realización de las ferias artesanales y comerciales se hubieran realizado por un estado de urgencia manifiesta no declarado. (…) A partir de lo anterior, se advierte que los hechos materia de litigio no se enmarcan en ninguno de los tres supuestos que han sido fijados por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado para la procedencia de la acción in rem verso a efectos de solicitar el pago de obras o la ejecución de servicios sin que medie contrato por escrito. Si en gracia de discusión se admitiera que los hechos objeto de litigio se enmarca en alguna de las tres causales antes mencionadas, deberá proceder el análisis de la conducta de la parte actora para efectos de analizar si su participación influyó o no en el resultado dañoso, es decir, si la decisión de pretermitir las formalidades legales en materia de contratación estatal, y de permitir la imposición de una exigencia tributaria sin fundamento legal; fue de manera voluntaria, y si en verdad se generó en este una confianza legítima que lo llevó a cancelar los $70.000.0000 requeridos para le adjudicación. Al respecto dirá la Sala que, la presunta confianza de estar actuando conforme a derecho que se generó en la demandante, al haber pagado por la Administración municipal los $70.000.0000 para la adjudicación de la feria artesanal y comercial del año 2014, ha de señalarse, tal como lo sostuvo el Consejo de Estado en la sentencia ya referida, que la creencia de estar actuando conforme al ordenamiento jurídico no enerva el cumplimiento de los mandatos imperativos de la ley, pues debe recordarse que lo que se exige es una buena fe objetiva.

**PRINCIPIO DE ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA - La creencia o convicción de estar actuando conforme lo dispone el ordenamiento jurídico en manera alguna enerva los mandatos imperativos de la ley/ PRINCIPIO DE ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA - No existe posibilidad de pagos de dineros por un negocio sin el cumplimiento de los requisitos y solemnidades propias del contrato.**

En consecuencia, el desconocimiento consciente de las formalidades legales impide considerar que en el sub examine se configure el nexo de causalidad entre el presunto enriquecimiento de la entidad pública y el empobrecimiento del demandante, pues como lo dejó establecido el Consejo de Estado en la aludida sentencia de unificación, “la creencia o convicción de estar actuando conforme lo dispone el ordenamiento jurídico en manera alguna enerva los mandatos imperativos de la ley para edificar una justificación para su elusión y mucho menos cuando la misma ley dispone que un error en materia de derecho “constituye una presunción de mala fe que, no admite prueba en contrario.”.Ha sido referente jurisprudencial el que no existe posibilidad de pagos de dineros por un negocio sin el cumplimiento de los requisitos y solemnidades propias del contrato, así lo ha expuesto esta Corporación: (…). En este orden de ideas colige la Sala que en el presente asunto no se trata de hacer caer en engaño a una persona que no tenía conocimiento alguno sobre la normatividad que rige el trámite contractual, ni la obligaciones tributarias, se trataba de una instituto que ante la ausencia de regulación para la adjudicación de la feria artesanal y comercial de Duitama, tenía por costumbre requerir el pago de una suma de dinero para su adjudicación, lo que posteriormente eran ingresados al presupuesto del Instituto de Cultura y Bellas Artes de Duitama- Culturama, en el rubro de ferias y fiestas Duitama; para posteriormente ser ejecutados a través de contratos suscritos para el desarrollo de dichas fiestas, tal como está acreditado que se hizo con los $70.000. 000 pagados por el demandante para la ejecución de dichas ferias en el año 2014.Por consiguiente, al tener el actor pleno conocimiento de la manera informal en que el Instituto de Cultura y Bellas Artes de Duitama- Culturama efectuaba anualmente la adjudicación de las ferias artesanales y comerciales, al consentir dicha práctica, cualquier afectación de su patrimonio se produjo por su propia culpa. Por lo expuesto, se confirmará la sentencia de primera instancia.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| <https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=152383333002201600040011500123> |



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA DE DECISION No. 6**

**MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Tunja, 25 de agosto de 2022

**MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA**

**DEMANDANTE: GILBERTO OSORIO**

**DEMANDADO: INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DEL MUNICIPIO DE DUITAMA- CULTURA**

**RADICADO: 15238333302-2016-00040- 01**

1. **ASUNTO A RESOLVER**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia proferida el 30 de junio de 2020 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, en la que se negó las pretensiones de la demanda presentada en ejercicio del medio de control de Reparación Directa por el señor **GILBERTO OSORIO** contrael **INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DEL MUNICIPIO DE DUITAMA- CULTURA.**

1. **ANTECEDENTES**

***2.1. LA DEMANDA*:** Por conducto de apoderado judicial, y en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, el señor **GILBERTO OSORIO,** solicitó que se declare que la entidad demandada sea declarada administrativamente responsable por los daños ocasionados, como consecuencia del enriquecimiento sin causa por parte del Instituto de Cultura y Bellas Artes de Duitama- Culturama, como consecuencia de la participación del señor GILBERTO OSORIO en la realización de la feria artesanal que se llevó a cabo en el Municipio de Duitama en el año 2014, para lo cual hizo entrega de $70.000.000.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó que se condene al INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA reconocer y pagar al demandante por concepto de **PERJUICIOS MATERIALES** en la modalidad de **Daño Emergente:** La suma de SENTENTA MILLONES DE PESOS ($70.000.000) indexadas a la fecha en que se orden su pago.

Adicionalmente pidió que se condene a la entidad demandada a pagar los intereses moratorios en los términos del artículo 884 del código de Comercio, como réditos dejados de percibir desde el 02 de enero de 2014, momento en que sufrió el empobrecimiento sin justa causa.

Como fundamento **FACTICO** de las pretensiones, el apoderado del demandante señaló lo siguiente:

- Que el día 19 de diciembre de 2013 presentó propuesta ante el INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA con el objetivo que le fuera adjudicada la feria artesanal que se llevaría a cabo a partir del 02 de enero de 2014, propuesta que fue recibida por la Gerente General encargada, haciéndole una exigencia económica por valor de $70.000.000, los que canceló el día 27 de diciembre de 2013 en las instalaciones del INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, en compañía de su señora esposa, así: la suma de $65.000.000 y el cheque N° 1026959 por la suma de $5.000.000, para lo cual le fue expedido un recibo el cual contiene la rúbrica y firma de la Gerente General.

- Que la feria artesanal se llevó a cabo del 02 de enero al 02 de febrero de 2014, en el lote ubicado en la Avenida Circunvalar de propiedad de Equipos Construcción y Proyectos ECOP.

- Que, para la feria artesanal a realizarse en el año 2015, el señor GILBERTO OSORIO, nuevamente se acercó a las instalaciones del INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, con el objetivo de presentar la propuesta a fin de ser adjudicatario de la mencionada feria, informándole que la competencia era de la secretaria de Industria y Comercio del Municipio de Duitama.

- Que elevó derecho de petición al secretario de Gobierno Municipal, quien le informó mediante oficio SGO-1010 de fecha 15 de enero de 2015, que el Municipio de Duitama no adelantaba ninguna convocatoria para la asignación de la feria artesanal, dado que era una iniciativa de orden privado.

- Que mediante oficio de fecha 9 de abril de 2015 solicitó al INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, la devolución de $70.000.000, ante lo cual la entidad le señaló que dicha suma no se le podía devolver, debido a que había ingresados en el presupuesto del Instituto, concretamente en el rubro 10105 ferias y fiestas del Municipio de Duitama.

**2.2. *LA PROVIDENCIA IMPUGNADA*.** Se trata de la sentencia proferida el 30 de junio de 2020 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, en la que se negó las pretensiones de la demanda. Para llegar a dicha decisión, el Juez de instancia señaló que en el sub examine no se logró demostrar que el demandante haya planteado algún reparo en torno al procedimiento, postulación y posterior asignación o adjudicación de la realización de la feria artesanal del Municipio de Duitama en el año 2014, y que la administración por su parte por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo, le hubiera sometido a engaño o le hubiera impuesto de manera ineludible la obligación de entregar la suma que ahora reclama, so pena de perder la adjudicación como se afirma en la demanda, contrario sensu, aseguro que está probado que fue el señor GILBERTO OSORIO quien libremente, sin apremios ni constreñimientos de ninguna índole, accedió no solo a participar del proceso y entregar la suma enunciada, sino que además llevó a cabo como adjudicatario la realización de la feria artesanal dentro del marco de las ferias y fiestas en el Municipio de Duitama, sin mediar un contrato u otro tipo de acuerdo similar debidamente perfeccionado que justificara tal situación, y a sabiendas que en años anteriores (2009, 2013) se habían cancelado para un fin similar por parte de otros ajudicatarios sumas para la organización de la feria artesanal en el Municipio de Duitama.

Por último, concluyó que no es compresible la actuación desplegada por el demandante, debido a que la realización de la feria artesanal del año 2014 fue ejecutada por el demandante con la aceptación en las condiciones de participación, con los beneficios que en todo caso sabía que esto le generaría, de manera que, esto impide considerar el enriquecimiento sin causa invocado, razones por las que negó las pretensiones de la demanda.

**2.3. *EL RECURSO DE APELACIÓN****:* Inconforme con la decisión de primera instancia, el apoderado del demandante la impugnó oportunamente solicitando que se revoque por desconocer los principios de confianza legitima y buena fe, y en atención a los postulados constitucionales, jurisprudenciales y legales, y en su lugar se ordene la compensación o devolución de los dineros indebidamente pagos por el demandante.

Como fundamento de lo anterior, manifestó que en el presente caso se encuentra acreditado que fue exclusivamente el Municipio de Duitama-Culturama, la que discrecionalmente determino efectuar una convocatoria pública sin el lleno de los requisitos legales, para la realización de las consabidas “Ferias artesanales y comerciales” dentro del Marco de las “Ferias y Fiestas de Duitama”, en las que se congregan a miles de personas, por lo que asegura que es posible catalogarla como una actividad de interés general, dentro de la que participó el señor GILBERTO OSORIO, presentando la respectiva oferta, y viéndose constreñido en entregar la suma de $70.000.000, ya que, de no hacerlo, se habría hecho la adjudicación a favor de otro ofertante, exigencia realizada a pesar de no estar regulada en el ordenamiento jurídico del Municipio(Estatuto Tributario), lo que llevo a enriquecerse, en detrimento del accionante,

Adujo que, si en gracia de discusión se admitiera que era procedente el pago de dineros o cargas impositivas de carácter económico, debía tenerse en cuenta que la Administración, durante el año 2014, recibió pagos efectuados por el demandante a título de impuestos-tasas o contribuciones que no estaba en el deber de pagar, en tanto que el Estatuto Tributario Municipal, no contemplaba que para la fecha de la “Feria Artesanal y Comercial”, Culturama estuviese objetivamente facultada para efectuar el cobro de la Tasa - impuesto o contribución a los particulares; y finalmente no existía facultad legal para el cobro de una feria privada realizada en lote privado.

Adicionalmente, resaltó que en las declaraciones de los testigos de la parte demandante y de la parte demandada, indicaron que para la realización de la feria artesanal y comercial de carácter privado llevada a cabo entre el 2 de enero del año 2014 y 2 de febrero del año 2014, no se llevó a cabo la venta de boletería, además, que de acuerdo con el estatuto Tributario Municipal este tipo de actividades no están reguladas para el cobro de boletería, por lo tanto no existe una base gravable para el cobro de una tasa, impuesto, contribución o cualquier otra que permitiera a Culturama la exigibilidad de dicho cobro o la exigencia de dineros para asignar esa actividad.

Por último, manifestó que con base en las anteriores razones es que el demandante acude a la acción in rem verso, para que sea atendida su pretensión de devolución de los dineros que injustamente fueron entregados a la entidad demandada, sin tener esta, un fundamento legal, debido a que en cumplimiento de las ordenes de la Secretaria de Gobierno, presentó su documentación respectiva para que le fuera asignada la feria artesanal, empero Culturama, atribuyéndose una función que no le era dable realizar, como lo es el cobro de dineros, y la asignación de la misma feria, permite indicar que se dieron todos los elementos para reconocer el enriquecimiento y ordenar la compensación, pues el traslado sin causa del patrimonio, por sí solo, es suficiente para aplicar la teoría (sic).

* 1. **TRASLADO DE ALEGATOS DE CONCLUSION.**

**- El apoderado del demandante** reitero los mismos argumentos expuestos en el recurso de apelación.

La entidad demandada y la Agencia del Ministerio Público guardó silencio.

**III. CONSIDERACIONES**

**PROBLEMA JURÍDICO:**

Corresponde a la Sala establecer, si se probó el daño antijuridico derivado de la actio in ren verso por haber cancelado el demandante la suma de $70.000.000 a CULTURAMA, para que le fuera adjudicada la feria artesanal y Comercial realizada en el año 2014, en el marco de las Ferias y Fiestas de Duitama”. Para lo cual deberá establecer la Sala si se presentaron los requisitos para configurarse el daño causado por la entidad demandada.

**MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

**3.1. De la teoría del enriquecimiento sin causa y la actio in rem verso**.

La teoría del enriquecimiento sin causa parte de la premisa según la cual, no se concibe un traslado patrimonial entre dos o más personas sin que exista una causa eficiente para ello. De ahí, que el equilibrio económico existente en una determinada relación jurídica debe afectarse, a efectos de que una persona se enriquezca y la otra se empobrezca mediante una causa que se considere ajustada a derecho. En relación con el tema, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que “La existencia del enriquecimiento injusto radica en el desplazamiento de riqueza dentro de la acepción más amplia del concepto a otro patrimonio sin que medie causa jurídica, de manera que se experimenta el acrecimiento de un patrimonio a costa del menoscabo de otro…”.[[1]](#footnote-1)

De acuerdo con lo anterior, se tiene entonces que existe un enriquecimiento sin causa cuando se presenta un aumento patrimonial en favor de una persona, y un correlativo empobrecimiento en contra de la otra, resultando inversamente proporcional al incremento patrimonial del primero.

Si bien se suele hablar del enriquecimiento sin causa y de la actio in rem verso como una sola, lo cierto es que la doctrina diferencia los mismos, entendiendo que el primero es un principio general del derecho, que, tal como se señaló líneas atrás, prohíbe incrementar el patrimonio sin justificación alguna, mientras que la segunda es el medio procesal por medio del cual se pretende la protección del primero cuando se ve afectado o vulnerado[[2]](#footnote-2). Así, esta acción aparece como un remedio procesal de naturaleza subsidiaria, por cuanto solo resulta procedente cuando el afectado no cuente con ningún otro tipo de acción para buscar el restablecimiento patrimonial solicitado. Dicha figura jurídica tiene, además, un rasgo excepcional, dado que el traslado presupuestal injustificado no debe tener nacimiento u origen en ninguna de las fuentes de las obligaciones establecidas en el Código Civil. De igual manera, ha de señalarse que se trata de un medio cuyo fin es de carácter meramente compensatorio, es decir, que a través de este no se busca la indemnización o reparación de un perjuicio, sino que su alcance tan solo se circunscribe al monto en que se enriqueció el patrimonio del demandado.[[3]](#footnote-3)

La Sección Tercera del Consejo de Estado en un primer momento señaló que los requisitos que se requerían para que se configurara la actio in rem verso, eran los siguientes: “***a)*** *un enriquecimiento que conlleva un aumento económico patrimonial en la parte enriquecida, bien porque recibe nuevos bienes o porque no tiene que gastar los que poseía,* ***b)*** *por empobrecimiento, que se traduce en la disminución patrimonial del actor en cualquier forma que negativamente afecte su patrimonio económico,* ***c)*** *una relación de causalidad, es decir, que el enriquecimiento de una de las partes sea consecuencia del empobrecimiento de la otra,* ***d)*** *ausencia de causa, es decir, que ese enriquecimiento no tenga justificación de ninguna naturaleza,* ***e)*** *que el demandante no pueda ejercer otra acción diferente”.[[4]](#footnote-4)*

Esta postura fue replanteada por el Consejo de Estado mediante sentencia de 30 de marzo de 2006, para afirmar que cuando el contratista de la Administración acepta prestar un servicio, con pleno conocimiento de que está actuando sin la protección que el ordenamiento jurídico ofrece, no puede aprovecharse posteriormente de su propia culpa para pedir que le sea reintegrado lo que ha perdido como causa de la violación de la ley. En dicha oportunidad, sostuvo:

*“La figura del enriquecimiento sin causa se ha definido tradicionalmente, mediante la identificación de sus elementos como lo son: i) un enriquecimiento del patrimonio de una persona, ii) un empobrecimiento del patrimonio de otra persona, el cual es correlativo al enriquecimiento de la primera, y, iii) que las anteriores situaciones se hayan presentado sin una causa jurídica eficiente.*

***Sin embargo, del estudio de los fundamentos de la figura, la Sala señala un elemento adicional, como lo es que la falta de una causa para el empobrecimiento, no haya sido provocada por el mismo empobrecido, toda vez que en dicho evento no se estaría ante un enriquecimiento sin justa causa, sino ante la tentativa del afectado de sacar provecho de su propia culpa.***

*En el evento de que en el derecho colombiano la contratación administrativa fuese una situación sin regulación alguna, cuyas relaciones negociales no estuvieran debidamente garantizadas, se podría hablar de un enriquecimiento injustificado cuando se preste un servicio a la administración sin que exista un contrato de por medio, pues se debería remediar una situación abiertamente injusta, donde la administración se aprovecharía de una laguna jurídica. Pero en el caso de autos, la demandante, en una expresión libre de la voluntad, se situó así misma en una situación injusta, en la cual su trabajo quedó desamparado, por no hacer uso de las herramientas ofrecidas por la ley para garantizar la retribución económica de su labor. Por lo tanto, en el caso de autos resulta inconcebible admitir un enriquecimiento sin causa, cuando la perjudicada con el desequilibrio patrimonial consistente en prestar un servicio sin recibir ninguna retribución, tuvo la oportunidad de decidir dicha labor, sin que la contraprestación de la misma estuviera garantizada mediante los procedimientos e instituciones creadas para el desarrollo de la contratación estatal”.[[5]](#footnote-5)*

La Sección Tercera del Consejo de Estado, se ocupó de unificar la posición jurisprudencial frente a la figura del enriquecimiento sin causa, así como la actio in rem verso, por lo cual, en sentencia de unificación de 19 de noviembre de 2012, indicó que, por regla general, la actio in rem verso no podía ser utilizada para demandar el reconocimiento y pago de obras o servicios prestados sin el cumplimiento de la formalidades legales, tal como la suscripción del contrato estatal, toda vez que en las relaciones contractuales debe imperar la buena fe objetiva, que supone el cumplimiento de lo pactado con sometimiento a la ley (respeto a las solemnidades del negocio jurídico). Sin embargo, se consideraron tres excepciones a la mencionada regla de improcedencia, en el entendido que se puede invocar el enriquecimiento sin causa con ausencia de contrato, cuando**: i)** la Administración ejerce coacción sobre el particular, **ii)** es necesario preservar la prestación del servicio de salud, **iii)** en los casos de urgencia manifiesta, cuando se omite dicha declaratoria y se impone una carga al empobrecido. En aquella oportunidad sostuvo:

***“… 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 agitando previamente los procedimientos señalados por el legislador.***

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

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

1. *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.*
2. *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.*
3. *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…”[[6]](#footnote-6).*

De lo anterior, se extraen las causales específicas de procedencia de la acción bajo examen: **i)** el particular afectado no tuvo participación o culpa en la prestación del servicio sin que mediara un contrato estatal, sino que, por el contrario, existió constreñimiento o imposición por parte de la entidad demandada; **ii)** la urgencia y necesidad en la prestación del servicio o el suministro de bienes relacionados con el derecho a la salud, valoración que, por supuesto, corresponde a la administración y **iii)** cuando se omitió la declaratoria de urgencia manifiesta.

Finalmente, precisó el Consejo de Estado que, por regla general, el enriquecimiento sin justa causa y, en consecuencia, la actio in rem verso, no pueden ser invocados para reclamar el pago de servicios o prestaciones ejecutadas sin la previa celebración de un contrato estatal que lo justifique. Lo anterior, obedece a que dicha acción requiere, entre otros requisitos, que con ella no se pretende desconocer o contrariar una norma imperativa de derecho. Dijo la sentencia de unificación:

*“Para este efecto la Sala empieza por precisar que, por regla general,* ***el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la actio de in rem verso****, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia a partir del artículo 8º de la Ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831 del Código de Comercio,* ***no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique*** *por la elemental pero suficiente razón consistente en que la actio de in rem verso requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contraria una norma imperativa* o cogente*”.*

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

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

***En consecuencia, sus destinatarios, es decir todos los que pretendan intervenir en la celebración de un contrato estatal, tienen el deber de acatar la exigencia legal del escrito para perfeccionar un negocio jurídico de esa estirpe sin que sea admisible la ignorancia del precepto como excusa para su inobservancia****.[[7]](#footnote-7)” (Resaltado de la Sala).*

La postura jurisprudencial adoptada apunta a que todos los particulares o personas jurídicas que pretendan intervenir en la celebración de un contrato estatal tienen el deber de acatar la exigencia legal del escrito –solemnidad- para perfeccionarlo, sin que sea admisible obviar tal condición como excusa para su inobservancia, pues como lo sostuvo el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en esta clase de negocios jurídicos se debe observar una buena fe objetiva, mas no subjetiva. En relación con este mismo tema, en pronunciamiento más reciente, dicha Corporación sostuvo:

*“… la Sala Plena de la Sección Tercera profirió sentencia de unificación jurisprudencial, en la cual sostuvo que en estos eventos en los que se ejecutan prestaciones a favor de una entidad estatal sin que se haya celebrado el respectivo negocio jurídico en la forma dispuesta por la ley, lo que se pretende es desconocer el cumplimiento de la norma imperativa, de acuerdo con los cual los contratos estatales se celebran por escrito, agotando los procedimientos de selección.*

*(……..)*

Se resalta en la providencia de unificación que las normas que *exigen solemnidades constitutivas son de orden público e imperativas, es decir, de obligatorio cumplimiento. Y que* ***en materia de contratación estatal, el principio de la buena fe que debe obrar en el iter contractual, es la buena fe objetiva, consistente en la observancia de un comportamiento ajustado al ordenamiento y a los postulados de la lealtad y la corrección. Por ello, la creencia de estar actuando de acuerdo al ordenamiento jurídico no enerva los mandatos imperativos de la ley ni justifica su elusión****…”[[8]](#footnote-8).*

**3.2. HECHOS PROBADOS**

Se encuentran acreditados en el plenario los siguientes supuestos fácticos:

- El día 19 de diciembre de 2013, el señor GILBERTO OSORIO presentó propuesta para participar en la convocatoria adelantada por el INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, para la realización de la "Feria Artesanal y Comercial de Duitama", la cual se llevaría a cabo en los meses de enero a febrero de 2014 (fis. 28- 39).

- A través de "Recibo de caja N° 101331 de fecha 02 de enero de 2015", se hace constar que el señor GILBERTO OSORIO hizo entrega a la Gerente del INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, la suma de $70.000.000, por concepto de "*asignación feria artesanal"* (fl. 42).

- Con ocasión de lo anterior, el señor GILBERTO OSORIO suscribió contrato de arrendamiento con la Empresa ECOP LTDA, respecto del Lote San José del Municipio de Duitama, cuya vigencia fue de un mes contados desde el 26 de diciembre de 2013 hasta el 26 de enero de 2014, para el uso de la feria artesanal del municipio (fl. 137 y-138).

- Posteriormente, el día 09 de diciembre de 2014, el señor GILBERTO OROZCO radicó nuevamente propuesta para participar en la convocatoria adelantada por el INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, para la realización de la "Feria Artesanal y Comercial de Duitama", la cual se llevaría a cabo en los meses de enero a febrero de 2015 (fl. 46 a 67).

- Mediante derecho de petición radicado el 09 de diciembre de 2014 el demandante elevó derecho de petición al Municipio de Duitama, a fin de que fueran resueltas las siguientes inquietudes (fl. 68):

*- "Responsable del proceso de licitación para la adjudicación de la Feria Artesanal 2015, ya que he estado indagando en la Secretaria de Gobierno donde se me expreso que no tenía dicho proceso, sino que era Culturama y finalmente Culturama me expreso que era la Secretaria de Industria y Comercio, para lo que solicito me sea esclarecido en verdad quien tiene dicha potestad.*

*- Me sea informado el cronograma del proceso de licitación para la adjudicación de la Feria Artesanal 2015. Especificando en donde fue publicado, y las fechas específicas del proceso licitatorio.*

*- Desde cuándo y hasta cuándo y en donde se están recibiendo las propuestas y que especificaciones o exigencias se están realizando"*

- A través de peticiones fechadas de 05 de enero de 2015, el demandante solicitó al Personero Municipal, a la Secretaria de Gobierno, al instituto de Cultura y Turismo de Duitama- Culturama y a la Secretaria de industria y Comercio, informar lo siguiente**: *“i)*** *cual es el procedimiento para la asignación de la feria artesanal y comercial en las festividades del mes de enero en la ciudad de Duitama;* ***ii)*** *cuales son los valores cancelados o que se deben cancelar por la asignación de la feria artesanal comercial en las festividades del mes de enero en la ciudad de Duitama;* ***iii)*** *cual es la reglamentación municipal para la asignación de la feria artesanal y comercial en las festividades del mes de enero en la ciudad de Duitama; y* ***iv)*** *cuales son las licencias que se deben expedir para la asignación de la feria artesanal y comercial en las festividades del mes de enero en la ciudad de Duitama" (fl. 70- y 84 a 87).*

*-* El **secretario de Gobierno Municipal de Duitama** con oficio SGO-1010 de fecha 15 de enero de 2015, dio respuesta a las solicitudes elevadas por el demandante, indicándole que el municipio de Duitama no adelanta convocatoria para la asignación de la feria artesanal, debido a que su organización obedece a una iniciativa de orden privado y la secretaria de Gobierno verifica los requisitos exigidos por la ley para este tipo de eventos. Adicionalmente, le indicó que la normatividad que regula las ferias artesanales es la contenida en el Decreto 1355 de 1970, la Ordenanza 049 de 2002, el Decreto 3888 de 2007 y las demás normas concordantes con eventos de afluencia masiva de púbico. (fl. 89).

- Por su parte, el **Gerente General del INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA,** por medio de oficio ED-2015-11, dio respuesta a la petición elevada por el demandante, explicándole que n**o existe una normatividad que regule el manejo de las ferias artesanales y comerciales de la ciudad de Duitama para el año 2015, concluyendo que el instituto es el competente para la organización y realización de las ferias y fiestas de la ciudad de Duitama y por ende en su presupuesto, se estableció el rubro "ferias y fiestas"** (fl. 92-93).

- El demandante radicó petición el 11 de febrero de 2015 ante el INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, con el fin de que le informaran como se realizaba la consignación de los dineros recaudados por concepto de sus actividades, ante lo cual con oficio ED-171-2014, sin fecha, le precisó que se manejan diferentes cuentas como son: **i)** estampilla pro-cultura, **ii)** sistema general de participaciones, **iii)** recursos de funcionamiento, y, **iv)** recursos propios, (fls. 124-125).

- Mediante petición radicada el 09 de abril de 2015, el señor GILBERTO OSORIO solicito a CULTURAMA la devolución de la suma de $70.000.000, que fueron entregados el 27 de diciembre de 2013 al INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, obteniendo respuesta mediante oficio ED-2015-164 en el que el Gerente de dicho Instituto le precisó que **no era posible la devolución del dinero que se reclamaba, toda vez que los recursos mencionados fueron ingresados al presupuesto del instituto en el rubro 10105 ferias y fiestas Duitama; rubro específico para los recursos que se reciben para la realización de la feria artesanal y los cuales fueron debidamente ejecutados y soportados a través de los contratos suscritos para el evento que se desarrolló en el año 2014**. (fl. 132)

- Mediante oficio SGO-1010-0425-18 de fecha 09 de abril de 2018, el **secretario de Gobierno del Municipio de Duitama**, dio respuesta a la petición radicada por el accionante, precisándole que el procedimiento para el funcionamiento de la feria artesanal se efectúa de conformidad con lo establecido en el Decreto 118 del 5 de junio de 2003 (fl.242-243), el cual prevé:

*"...****ARTICULO SEGUNDO: REQUISITOS.*** *Son requisitos para la presentación de espectáculo público la función o representación que se celebra públicamente en plazas, estadios, coliseos, teatros u otro edifico o lugar en el cual se consagra la gente para presenciarlo u oírlo.*

***1.*** *Solicitud de permiso dirigido a lo Secretaría de Gobierno Municipal, en la cual interesado incluirá:*

*a) Nombre del responsable de la presentación del espectáculo, lugar donde se pretende presentar el espectáculo, dirección poro notificaciones, cédula de ciudadanía, numero del NIT si es perdona jurídica asi como el nombre del representante legal y su identificación.*

*b) Descripción de la clase de espectáculo, numero de presentaciones, fecho, hora y lugar.*

*c) Cantidad de boletas que se expidan*

*d) Valor de cada boleta*

*e) Capacidad de recinto*

*2. Copia o fotocopia del contrato de arrendamiento o del permiso correspondiente, del sitio donde se presentará el espectáculo.*

*3. Presentar como mínimo con cinco (05) días de anticipación a la fecha programada, copia autentica del contrato o contratos, suscritos con el (los) artista (s) anunciado (s) en lo programación del espectáculo o con sus representantes.*

*4. Certificado de existencia y representación legal si se trata de personas jurídicas o fotocopia de cédula de ciudadanía para personas naturales.*

*5. Pagar los impuestos y gravámenes que se cusen por lo celebración di espectáculo.*

*6. Póliza de seguros que garantice el cumplimiento del espectáculo en las condiciones proporcionadas, la cual será por el valor total de la boletería de acuerdo o lo capacidad del escenario en donde se proyecte presentar el espectáculo, a favor del municipio de Duitama, vigente por seis (6) meses.*

*7. Aval de normas de seguridad, expedida por el Comité Local para la Prevención y Atención de desastres CLOPAD de Duitama.*

*8. Presentar la debida constancia o contratos suscritos con lo Cruz Rojo de Duitama, Defensa Civil de Duitama, Policía Nacional, Bomberos y lo Secretaría de Gobierno y de lo Secretaría de Tránsito en los cuales se obligan a garantizar la seguridad a las asistentes del evento, de conformidad a las recomendaciones realizadas por Comité Local para la Prevención y Atención de desastres CLOPAD de Duitama.*

*9. Paz y Salvo de los trámites pertinentes del Instituto poro lo Educación Física, la Recreación y el Deporte de Duitomo..."*

***ARTICULO CUARTO:*** *Delegar al Secretario de Gobierno paro que cumplidos los requisitos establecidos en el presente Decreto, previa verificación de los mismos, otorgue por escrito el permiso poro la realización del respectivo espectáculo público.”*

- La Gerente del **INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA**, con oficio sin fecha, **precisó que no existe normatividad que reglamente el manejo de las ferias artesanales** (fl. 244-245). Igualmente, mediante otro oficio sin fecha informó lo siguiente:

*".. .me permito hacer una relación de los valores cancelados por concepto de la organización de la feria artesanal en el Municipio de Duitama, en los 5 años anteriores y los 5 años posteriores a la feria llevada a cabo en el 2014 de esta manera:*

*Para el año 2009 el valor cancelado por concepto de la feria artesanal corresponde a 35.000.000 (TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS) los cuales fueron cancelados por el señor EDGARN PLAZAS al ser el oferente ganador para la realización de tal evento.*

*Para el año 2010, 2011 y 2012 no se tienen registros de las ferias realizadas en estos años, puesto que no fue el Instituto quien las realizó.*

*Para el año 2013 valor cancelado por concepto de feria artesanal corresponde a CINCUENTA MILLONES DE PESOS (50.000.000) cancelados por el señor LUIS ORLANDO BENITEZ PRIETO Identificado con cédula de ciudadanía N° 7218780 de Duitama Boyacá, al ser este el proponente ganador para la realización de la FERIA ARTESANAL para este año.*

*Para el año 2014 el valor cancelado por concepto de la feria artesanal corresponde a 70.000.000 (SETENTA MILLONES DE PESOS) cancelados por el señor GILBERTO OSORIOÍ (DEMANDANTE) Identificado con cédula de ciudadanía N° 80913648, al ser este el oferente ganador para este año.*

*Para el año 2015 el valor cancelado por concepto de feria artesanal corresponde a 81.500.000 (OCHENTA Y UN MILLONES QUINIEBTOS MIL PESOS) los cuales fueron cancelados por la señora EDITH CAROLINA PINZON GUIO identificada con la cédula de ciudadanía No. 46.673.614 de Duitama, al ser esta la oferente ganadora para la realización del evento FERIA ARTESANAL Y COMERCIAL 2015.*

*Para el año 2016 no se tiene registros de FERIA ARTESANAL teniendo en cuenta que no fue el INTITUTO quien as realizó.*

*Para el año 2017 el valor cancelado por el concepto de feria artesanal corresponde a CIENTO CINCO MILLONES CINCUENTA MIL ($105.050.000) cancelados por el señor ARTURO RUEDA TRIANA Identificado con cédula de ciudadanía N° 4.052.861 al ser este el oferente ganador para la realización de la FERIA ARTESANAL de este año.*

*Para el año 2018 el valor cancelado por concepto de feria artesanal corresponde a NOVENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS (94.000.000) cancelados por el señor REINALDO FLORES CONTRERAS identificado con cédula de ciudadanía No. 77.159.360 de Agustín Codazzi al ser este el oferente ganador para la realización de la FERIIA ARTESANAL 2018” (fl. 246- 248).”*

- Copia de la bitácora de los libros contables de la entidad demandada, donde se consignó el ingreso por valor de $70.000.000 por concepto de Feria Artesanal (fl. 261-263).

* 1. **CASO CONCRETO**

A juicio del demandante, el Municipio de Duitama se enriqueció sin justa causa al beneficiarse de los $70.000.000 que le entregó y que le fueron exigidos para la realización de la feria artesanal y comercial que se llevó en el mes de enero y febrero del año 2014 en el municipio de Duitama, so pena de perder la oportunidad de realizar dicha feria, exigencia que asegura se efectuó de manera discrecional por la Gerente del Instituto de Cultura y Bellas Artes de Duitama- Culturama, y sin contar con respaldo legal, en tanto que el Estatuto Tributario Municipal, no contempla que para la “Feria Artesanal y Comercial”, Culturama estuviese objetivamente facultada para efectuar el cobro de la Tasa - impuesto o contribución a los particulares, debido a que este tipo de actividades no están reguladas para el cobro de boletería, por lo tanto no existe una base gravable para el cobro de una tasa, impuesto, contribución o cualquier otra que permitiera a Culturama la exigibilidad de dicho cobro o la exigencia de dineros para asignar esa actividad.

A efectos de resolver este cuestionamiento, es del caso hacer referencia a la creación del instituto de Cultura y Turismo de Duitama- Culturama, y de la regulación existente para la realización de la feria artesanal y comercial que se realiza anualmente en el municipio de Duitama, en el marco de las Ferias y Fiestas.

Al respecto se tiene que mediante Acuerdo N° 016 de fecha 12 de septiembre de 1987, el Concejo Municipal de Duitama crea el instituto de Cultura y Turismo de Duitama- Culturama, como establecimiento público del orden municipal dotado de personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, y dentro de su marco funcional en el artículo 9° determinó que esta corporación debía programar, planear, dirigir, ejecutar y coordinar las Ferias y Fiestas que se realizarían en el Municipio de Duitama (fl.73 a 80 y 252).

El 18 de septiembre de 2001 fue expedido por el Concejo municipal el Acuerdo No. 017 del 18 de septiembre de 2001 “*por el cual se ordena la disolución y liquidación de la corporación de ferias, fiestas y exposiciones de Duitama CORFEDUITAMA y se dictan otras disposiciones",* en el que se dispuso que para garantizar la continuidad de la programación, coordinación y ejecución de las ferias, fiestas y exposiciones que se realizan en el municipio de Duitama, la función sería asumida por el Instituto de cultura y Turismo de Duitama Culturama.

Posteriormente, mediante Acuerdo N° 047 de 1° de diciembre de 2009, el Concejo Municipal reforma el Instituto de Cultura y Turismo de Duitama por INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA y conforma su junta directiva (fl.81-83), la que profirió la Resolución N° 0197 de fecha 26 de setiembre de 2016, por medio de la cual el INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, crea el Comité de la Feria Artesanal y Comercial que se desarrolla en el Municipio de Duitama en el mes de enero (fl. 264-269).

No obstante lo anterior, de acuerdo con lo manifestado por el Gerente General del INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, mediante oficio ED-2015-11, para el 2015 “no existía una normatividad que regulara el manejo de las ferias artesanales y comerciales de la ciudad de Duitama, pero que por ser la organizadora de la ferias y fiestas, estaba a su cargo todo lo relacionado con la adjudicación de la persona o personas que debían desarrollar la feria artesana, y que en su presupuesto se estableció el rubro "ferias y fiestas" (fl. 92-93).

Al respecto, la gerente encargada del INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, que fungió para la época de los hechos (2013-2014) como gerente Encargada del INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, indicó en su declaración que *“para el año 2013 no había ningún procedimiento documental para esa asignación de esa feria Artesanal hecho que se puede corroborar con el Manual de Procesos y Procedimientos que existía en esa época para la entidad, por lo tanto era un procedimiento no documentado y generalmente los artesanos o las personas que acostumbran a realizar esas ferias artesanales más o menos sobre mediados de diciembre se presentaban al Instituto a preguntar cuando se recibían las propuestas porque tampoco se hacía ninguna convocatoria (...)”* (minuto 1:30:47 a minuto 1:58:30).

Ahora, frente a la propuesta presentada por el demandante para realizar las ferias artesanales y comerciales, previstas para los meses de enero y febrero del año 2014, y el pago realizado para la adjudicación de la misma, se encuentra acreditado que en el mes de diciembre de 2013, el señor GILBERTO OSORIO radicó ante el INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, "propuesta de feria artesanal”, en la que se dejó establecido que la misma se llevaría cabo en lote ubicado por la Avenida Circunvalar del Municipio de Duitama, y se allegó, entre otras cosas: **i)** plano de distribución de los Stands, **ii)** área de los puestos, **iii)** plan de contingencia, **iv)** plan de seguridad y vigilancia, y, **v)** descripción de los servicios públicos (fl.29-39).

Adicionalmente, a folio 42 del plenario obra recibo de caja N° 101331 de fecha 02 de enero de 2014 a nombre del señor GILBERTO OSORIO, por valor de $70.000.000, por concepto de Feria Artesanal, y a folios 260 y siguientes del expediente obran las copias del movimiento contable que se realizó para el ingreso de dicho dinero en la contabilidad de la entidad, así como los egresos que se hicieron respecto de dicho dinero.

El anterior hecho es corroborado en la declaración rendida por la señora NYDIAM ALEXANDRA GUERRERO BRICEÑO, quien fungía como Gerente encargada del Instituto de Cultura y Bellas Artes de Duitama- Culturama, para la fecha de los meses de diciembre, enero y febrero de 2014, quien afirmó que el pago que realizó el señor GILBERTO OSORIO, fue recibido en la Gerencia del Instituto haciendo un recibo a mano alzada dada la hora, pues no se encontraba la oficina de tesorería disponible, pero dejando las constancias a que pertenecía, consignándose el 02 de enero de 2014 en la cuenta oficial del Instituto en el rubro presupuestal llamado ferias y fiesta Duitama.” (minuto 1:30:47 a 1:58:30).

Igualmente, los testigos PEDRO MANUEL SALAMANCA ALBARRACIN, MARÍA NIMA ALVARADO y DORA JANETH CRISTANCHO PATIÑO, afirmaron que la Feria Artesanal del año 2014 fue realizada y ejecutada por el señor GILBERTO OSORIO.

Adicionalmente, se encuentra probado que el día 09 de diciembre de 2014, el señor GILBERTO OROZCO radicó nuevamente propuesta para participar en la convocatoria adelantada por el Instituto de Cultura y Bellas Artes de Duitama- CULTURAMA, para la realización de la "Feria Artesanal y Comercial de Duitama", la cual se llevaría a cabo en los meses de enero a febrero de 2015 (fl. 46 a 67), sin embargo, se encontró con que la Secretaria de Gobierno le expreso que no tenía dicho proceso, sino que era Culturama y éste último instituto le señalo que le correspondía a la Secretaria de Industria y Comercio[[9]](#footnote-9), razón por la que elevó peticiones para le precisaran cual era la entidad encargada, y el procedimiento legal establecido para la adjudicación de las ferias artesanales y comerciales.

Al recibir como respuesta a los anteriores cuestionamientos que no existía una normatividad que regulara el manejo de las ferias artesanales y comerciales de la ciudad de Duitama, mediante petición radicada el 09 de abril de 2015, el señor GILBERTO OSORIO solicito a CULTURAMA la devolución de la suma de $70.000.000, que entrego a la Gerente de dicho instituto el 27 de diciembre de 2013, la que le fue negada por medio de oficio ED-2015-164 con fundamento en dicho dinerofue ingresado al presupuesto del instituto en el rubro 10105 ferias y fiestas Duitama; los cuales, se aseguró, fueron debidamente ejecutados y soportados a través de los contratos suscritos para el evento que se desarrolló en el año 2014 (fl. 132).

De acuerdo con los fundamentos fácticos que se encuentran acreditados, y de conformidad con la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre la procedencia de la actio in rem verso, se tiene que, en materia de contratación estatal, las partes están sometidas a las exigencias formales que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para ello. Así, para el suministro de servicios, tanto la Administración en calidad de parte contratante como el particular contratista, están obligados a observar y cumplir las solemnidades de que trata el artículo 41[[10]](#footnote-10) de la Ley 80 de 1993, entre los cuales se encuentra que el referido contrato se eleve a escrito.

En atención a lo anterior, los contratos estatales son solemnes pues su perfeccionamiento está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, sin las cuales no produce ningún efecto, y que para este caso consiste en que el acuerdo de voluntades conste por escrito. En virtud de la mencionada solemnidad, cualquier actuación que esté encaminada a satisfacer el interés general, y que se ejecute sin observancia de las previsiones legales, no tiene la virtualidad de crear o generar una causa legítima para hacer valer los servicios ejecutados, pues lo contrario desconocería el cumplimiento de normas imperativas de derecho público.

Siguiendo con la línea jurisprudencial antes referida, se tiene entonces que para el reconocimiento de servicios prestados sin mediar contrato por escrito, solo procedería por la vía judicial de la acción in rem verso, por excepción, siempre y cuando los hechos que soportan las pretensiones se encuentren en alguno de los tres (3) supuestos ya estudiados, esto es: **i)** que el particular no tuvo participación o culpa en la prestación del servicio, sino que, por el contrario, existió constreñimiento o imposición por parte de la entidad demandada, **ii)** por la urgencia y necesidad en la prestación del servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente del derecho a la salud, y **iii)** cuando se omita la declaración de urgencia manifiesta, a pesar de darse los supuestos fácticos para ello.

Para la Sala, el presente asunto no encuadra en ninguna de las causales reseñadas, pues debido a que no se demostró que el demandante haya planteado algún reparo en torno al procedimiento y forma de adjudicar la realización de la feria artesanal a realizarse en el año 2014 en el Municipio de Duitama, ni que, como lo afirma en los hechos de la demanda, la administración municipal lo hubiera constreñido para que pagara los $70.000.000 que cancelo para la adjudicación de la feria artesanal, por el contrario, los deponentes coincidieron en afirmar en sus declaraciones que el demandante conocía de la forma que el INSTITUTO DE CULTURA Y BELLAS ARTES DE DUITAMA- CULTURAMA, escogía y designaba a quien realizaría la feria artesanal, y al momento de entregar el referido dinero sin ninguna ritualidad contractual, tampoco realizó ninguna exigencia, sino que se limitó a ejecutar la feria artesanal y comercial que informalmente le fue adjudicada, acudiendo el demandante después de transcurrido casi un año a que se le hicieran la devolución del dinero que entregó el 27 de diciembre de 2013 por la adjudicación de la ejecución de la feria artesanal del año 2014, con fundamento en que la administración se enriqueció con el mismo, al exigir el pago de dicho dinero sin tener un soporte legal para hacerlo, causándole el empobrecimiento de su patrimonio.

En este orden de ideas, colige la Sala que el demandante llevo a cabo de manera voluntaria la ejecución de las ferias artesanales y comerciales en el marco de las ferias y fiestas realizadas en el municipio de Duitama para el año 2014, y sin acreditar ningún tipo de constreñimiento de la entidad demandada.

Ahora bien, con respecto al segundo y tercer supuesto establecido por el Consejo de Estado para la procedencia excepcional de la acción in rem verso, colige la Sala que no se está ante la prestación de un servicio de salud o que la adjudicación para la realización de las ferias artesanales y comerciales se hubieran realizado por un estado de urgencia manifiesta no declarado.

En relación con el tema, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 07 de febrero de 2011, exp. 34.425, señaló:

*“La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública. Es decir, cuando la administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas. En este orden de ideas la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución”.*

A partir de lo anterior, se advierte que los hechos materia de litigio no se enmarcan en ninguno de los tres supuestos que han sido fijados por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado para la procedencia de la acción in rem verso a efectos de solicitar el pago de obras o la ejecución de servicios sin que medie contrato por escrito.

Si en gracia de discusión se admitiera que los hechos objeto de litigio se enmarca en alguna de las tres causales antes mencionadas, deberá proceder el análisis de la conducta de la parte actora para efectos de analizar si su participación influyó o no en el resultado dañoso, es decir, si la decisión de pretermitir las formalidades legales en materia de contratación estatal, y de permitir la imposición de una exigencia tributaria sin fundamento legal; fue de manera voluntaria, y si en verdad se generó en este una confianza legítima que lo llevó a cancelar los $70.000.0000 requeridos para le adjudicación.

Al respecto dirá la Sala que, la presunta confianza de estar actuando conforme a derecho que se generó en la demandante, al haber pagado por la Administración municipal los $70.000.0000 para la adjudicación de la feria artesanal y comercial del año 2014, ha de señalarse, tal como lo sostuvo el Consejo de Estado en la sentencia ya referida, que la creencia de estar actuando conforme al ordenamiento jurídico no enerva el cumplimiento de los mandatos imperativos de la ley, pues debe recordarse que lo que se exige es una buena fe objetiva[[11]](#footnote-11).

En consecuencia, el desconocimiento consciente de las formalidades legales impide considerar que en el sub examine se configure el nexo de causalidad entre el presunto enriquecimiento de la entidad pública y el empobrecimiento del demandante, pues como lo dejó establecido el Consejo de Estado en la aludida sentencia de unificación, *“la creencia o convicción de estar actuando conforme lo dispone el ordenamiento jurídico en manera alguna enerva los mandatos imperativos de la ley para edificar una justificación para su elusión y mucho menos cuando la misma ley dispone que un error en materia de derecho “constituye una presunción de mala fe que, no admite prueba en contrario[[12]](#footnote-12).”*

Ha sido referente jurisprudencial el que no existe posibilidad de pagos de dineros por un negocio sin el cumplimiento de los requisitos y solemnidades propias del contrato, así lo ha expuesto esta Corporación[[13]](#footnote-13):

*Nótese que la jurisprudencia es enfática en determinar que no habrá pago de los dineros adeudados por un negocio sin el cumplimiento de los requisitos legales cuando voluntariamente la parte accede a prestar un servicio o, como en este caso, permite el usufructo de un inmueble. Como se lee, el detrimento patrimonial se produjo por su propia culpa – la del ahora demandante - al aceptar un acuerdo verbal sin contrato.*

*(…)*

*En tal sentido, frente al argumento de la parte actora tendiente a demostrar que obró de buena fe, con la expectativa y confianza de que con posterioridad a la reunión se suscribiría el respectivo contrato, dirá esta Sala que aceptar tal afirmación sería asentir sobre la ilegalidad que comportaría dicha actuación por parte de la entidad, en calidad de arrendataria - y el Fondo – en calidad de arrendador -, pues ello equivaldría a avalar la inobservancia de los mandatos legales que rigen la contratación estatal”. (Resalta la Sala)*

En este orden de ideas colige la Sala que en el presente asunto no se trata de hacer caer en engaño a una persona que no tenía conocimiento alguno sobre la normatividad que rige el trámite contractual, ni la obligaciones tributarias, se trataba de una instituto que ante la ausencia de regulación para la adjudicación de la feria artesanal y comercial de Duitama, tenía por costumbre requerir el pago de una suma de dinero para su adjudicación, lo que posteriormente eran ingresados al presupuesto del Instituto de Cultura y Bellas Artes de Duitama- Culturama, en el rubro de ferias y fiestas Duitama; para posteriormente ser ejecutados a través de contratos suscritos para el desarrollo de dichas fiestas, tal como está acreditado que se hizo con los $70.000. 000 pagados por el demandante para la ejecución de dichas ferias en el año 2014.

Por consiguiente, al tener el actor pleno conocimiento de la manera informal en que el Instituto de Cultura y Bellas Artes de Duitama- Culturama efectuaba anualmente la adjudicación de las ferias artesanales y comerciales, al consentir dicha práctica, cualquier afectación de su patrimonio se produjo por su propia culpa.

Por lo expuesto, se confirmará la sentencia de primera instancia.

**4. CONDENA EN COSTAS**

La Sala se abstendrá de imponer condena en costas de segunda instancia por no encontrarse causadas, específicamente porque la entidad demandada no ejerció ninguna actuación procesal en esta segunda instancia, de conformidad con lo establecido en el numeral 8° del artículo 365 del C.G.P.

**V. DECISION**

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 30 de junio de 2020 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, en la que se negó las pretensiones de la demanda, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en segunda instancia, por no encontrarse causadas, de conformidad con lo establecido en el numeral 8° del artículo 365 del C.G.P.

**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, por secretaría envíese el expediente al despacho de origen.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.**

Los Magistrados:

**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

**FABIO IVAN AFANADOR GARCÍA**

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

1. Sentencia del veintiséis (26) de mayo de dos mil diez (2010) Rad. 25000-23-26-000-2003- 00616-01 (29402) Consejera Ponente: Gladys Agudelo Ordoñez. [↑](#footnote-ref-1)
2. Gil Botero Enrique-Responsabilidad Extracontractual del Estado”-quinta edición-Editorial Temis. S.A- Bogotá 2011. [↑](#footnote-ref-2)
3. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009) Exp. 85001-23-31-000-2003-00035-01 (35026) MP. Dr. Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia del seis (6) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991) Exp. 6306 Consejero Ponente: Daniel Suarez Hernández. [↑](#footnote-ref-4)
5. Sección Tercera, sentencia del treinta (30) de marzo de dos mil seis (2006) Exp. 25000- 23-26-000-1999-01968-01 (25662) Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra. [↑](#footnote-ref-5)
6. Exp. 73001-23-31-000-2000-03075-01 (24897). MP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ibidem. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sección Tercera, sentencia del veinticuatro (24) de abril de dos mil diecisiete (2017). Exp. 25000232600020010290601 (36943) Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-8)
9. Esto lo dejó afirmó el demandante en el derecho de petición radicado el 09 de diciembre de 2014 ante el Municipio de Duitama. [↑](#footnote-ref-9)
10. **ARTÍCULO 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO.** Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito. [↑](#footnote-ref-10)
11. A esta conclusión llego la Sala Decisión Primera de éste Tribunal en sentencia de 13 de octubre de 2020, con ponencia del Magistrado Fabio Ivan Afanador García, expediente No. 150013333013201300293-01. [↑](#footnote-ref-11)
12. Consejo de Estado, Sentencia de 19 de noviembre de 2012, Exp. No. 73001-23-31-000-2000-03075- 01(24897), C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. [↑](#footnote-ref-12)
13. Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 3. M.P. Dra: Clara Elisa Cifuentes Ortiz, Exp: 2017-00186, sentencia del 12 de marzo de 2020. [↑](#footnote-ref-13)