



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

EDICTO

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

NOTIFICA A LAS PARTES

SENTENCIA PROFERIDA EL: 07 DE DICIEMBRE DE 2022
EN EL EXPEDIENTE: 50001-23-31-000-2010-00185-00
CLASE: ACCIÓN IN REM VERSO
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
DEMANDANTE: CARLOS HUMBERTO PLAZAS RAMÍREZ
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
PÚBLICO - DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y
ADUANAS NACIONALES - DIAN Y UNIÓN
TEMPORAL DIAN 2006.

EL PRESENTE EDICTO, SE FIJA EN EL SITIO WEB DE LA JURISDICCIÓN DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL META, POR EL TÉRMINO DE TRES (03) DÍAS,
HOY 28/02/2023, SIENDO LAS SIETE Y TREINTA DE LA MAÑANA (07:30 am).

CLAUDIA ANGERLY QUITORA VELOZA
Secretaria

CONSTANCIA DE DESFIJACIÓN

El proceso permaneció fijado en EDICTO por el término legal y se desfija el día 02/03/2023
a las cinco de la tarde (5:00 pm).

CLAUDIA ANGERLY QUITORA VELOZA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META
Magistrado ponente: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, siete (7) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

SALA DE DECISIÓN No 2

REFERENCIA: ACCIÓN *IN REM VERSO*
DEMANDANTE: CARLOS HUMBERTO PLAZAS RAMÍREZ
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN Y UNIÓN TEMPORAL DIAN 2006.
RADICACIÓN: 50001-23-31-000-2010-00185-00

SENTENCIA

Concluido el trámite legal sin observar causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a emitir pronunciamiento¹ de fondo en el proceso promovido por CARLOS HUMBERTO PLAZAS RAMÍREZ, a través de apoderado judicial, en ejercicio de la *Actio In Rem Verso-reparación Directa*, contra la NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN Y UNIÓN TEMPORAL DIAN 2006.

I. ANTECEDENTES

El señor CARLOS HUMBERTO PLAZAS RAMÍREZ, por intermedio de apoderado judicial, el 13 de mayo de 2010, promovió el medio de control de reparación directa contra la NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN Y UNIÓN TEMPORAL DIAN 2006², con la finalidad de que se estimen las siguientes:

¹ La presente providencia fue estudiada y aprobada en Sala. La misma constituye el resultado de un trabajo colectivo que involucra a la totalidad de integrantes del equipo de trabajo del despacho 02 del Tribunal Administrativo del Meta, compuesto por: Edward Andrés Martínez Camacho - Auxiliar Judicial Grado II, Julia Raquel Páez Garzón - Auxiliar Judicial Grado I, Wilman Fernando Gómez Martínez - Profesional Universitario Grado 16 y Bellanid Orozco González - Asesora Grado 23.

² Folios 1- del cuaderno físico.

1. Pretensiones

Solicita declarar que la Nación se enriqueció injustamente y por tanto son responsables por el no pago al ingeniero Carlos Humberto Plaza Ramírez como subcontratista, de acuerdo a la escogencia y selección por parte del ingeniero Idark Barrios funcionario de la GIT – grupo interno de trabajo -, en el contrato de obra pública para ejecutar la remodelación de las instalaciones de la DIAN sede Villavicencio.

Como consecuencia de lo anterior, solicita que se condene a la Nación a pagar la suma de *cuatrocientos diecinueve millones noventa y siete mil trescientos cuarenta pesos (\$419.097.340)* a favor del ingeniero Carlos Humberto Plaza Ramírez, como reconocimiento al valor de los servicios prestados como subcontratista en la ejecución de la obra de remodelación de las instalaciones de la Dian sede Villavicencio.

Requiere que la suma sea actualizada con base a la variación del IPC, de acuerdo con lo establecido en el artículo 178 del CCA, y que sobre la misma se reconozca y pague los intereses moratorios a que haya lugar

Como pretensión subsidiaria, expone que en el evento en que el pago solicitado no se pudiese precisar en los términos requeridos, se profieran entonces fallo en abstracto contra las entidades demandadas, conforme lo establecido en el artículo 172 del CCA.

2. Hechos

En síntesis, la parte accionante señala que el señor Carlos Humberto Plazas Ramírez tuvo conocimiento que la Unión temporal DIAN 2006 estaba buscando contratar un profesional en arquitectura para ejecutar obras en la ciudad de Villavicencio. Remitiéndose a las oficinas de la Dian – Villavicencio donde fue atendido por el ingeniero Idark Barrios, quien le recibió la hoja de vida.

Manifiesta que, posteriormente, fue aceptado por el ingeniero Idark Barrios para ejecutar la remodelación de las instalaciones de la DIAN sede Villavicencio y, en consecuencia, se suscribió el acta comité de obra No. 001 del 16 de marzo 2007.

Indica que dicha actuación fue de conocimiento y aceptación por parte del entonces director de la DIAN seccional Villavicencio doctor Heyler Gantiva Molenda, autorizando el ingreso del arquitecto y su personal de nómina, así como los materiales necesarios – suministrados por el arquitecto -, desde esa fecha para el desarrollo de la obra de remodelación en la sede Villavicencio.

Advierte que, el 23 de marzo de 2007, se suscribe el acta de comité de obra No. 002 respecto de la evaluación de las cantidades de obras a desarrollar y la modificación de trabajos en la edificación de la DIAN sede Villavicencio, en dónde se estipula por parte del subcontratista los momentos y las obras que se van a desarrollar, los sitios de trabajo y el tiempo ejecución de dichos trabajos.

Relata que, el 26 de marzo de 2007, el actor, Carlos Humberto Plazas Ramírez, presentó la programación semanal a ejecutar entre el 26 de marzo al 31 de marzo de 2007, al ingeniero Vladimir Lucumí Cantoni representante de la firma interventora.

Señala que, el 30 de marzo 2007, se realizó acta de comité de obra No. 003, cuyo objeto era la evaluación de las actividades de obras a desarrollar y modificación de los trabajos en la edificación. El 2 de abril de 2007, el accionante presentó la programación semanal a ejecutar entre el 2 de abril al 8 abril del 2007 al representante legal de la firma interventora.

Sostiene que, el 13 de abril de 2007, se realizó acta de comité de obra No. 004 con el fin de evaluar las actividades de obra desarrolladas y modificación de los trabajos en la edificación. El 16 de abril de 2007, el demandante presentó programación semanal a ejecutar del 16 al 21 de abril de 2007.

El 20 de abril de 2007, se realizó el acta de visita No. 003 cuyo objeto es la de analizar el avance de la obra. Así como, mediante comunicación del 23 de abril de 2007, el ingeniero Vladimir Lucumí remitió el oficio No. 02 donde le solicita al subcontratista que definiera los horarios de comité y presentación de cronograma de obra semanal para ejecutar el desarrollo y cumplimiento del contrato celebrado.

Expone que, el 24 abril de 2007, el actor, Carlos Humberto Plazas, dio contestación al oficio No. 02 con la programación semanal de la ejecución de la obra a desarrollarse en el período comprendido entre el 23 y 28 de abril de 2007. Frente a lo cual, el 28 abril de 2007, mediante oficio No. 003 Vladimir Lucumí Cantoni, como representante de la firma interventora de la edificación requirió al accionante para la entrega documentación e inclusión de actividades en programación semanal de obra.

Informa que, el accionante, el 30 de abril de 2007, le respondió al ingeniero Vladimir Lucumí, enviándole la programación semanal solicitada en el oficio No. 003. No obstante, a través del oficio del 3 de mayo de 2007 Vladimir Lucumí Cantoni le hizo requerimientos de carácter técnico a la unión temporal DIAN 2006 relacionado con el desarrollo de obra de la remodelación y el 2 de mayo

2007 la Jefe de División de Recursos Físicos y Financieros de la DIAN efectuó algunas observaciones sobre los compromisos adquiridos en reuniones de comités de obra realizadas.

Expresa que, el 7 de mayo 2007, Carlos Humberto Plazas remitió los oficios No. 005 y 006 señalando el cumplimiento de compromiso según acta de visita No. 003 por el deterioro de elementos pertenecientes a la DIAN. Por otro lado, el 28 de mayo 2007, mediante oficio No. 007 expedido por Vladimir Lucumí se requirió al demandante para que le hiciera entrega de cotizaciones de trabajos para el sistema de aire acondicionado para la DIAN sede Villavicencio.

Según comunicación del 4 de junio 2007, Carlos Humberto Plazas le informó al director de la DIAN que las obras de remodelación y adecuación de la sede de la DIAN - Villavicencio han sido suspendidas por falta de recursos económicos de su parte para pago de mano de obra y proveedores y por la falta de giros por cuenta de la DIAN y la unión temporal DIAN 2006.

Conforme lo anterior, el 14 de junio 2007, Vladimir Lucumí como representante de la interventora y el arquitecto Carlos Humberto Plazas suscribieron pre-acta No 001 de ejecución parcial y avances de obra hasta la fecha y que refleja el corte de la obra ejecutada en cantidades hasta ese momento, pre-acta que se remitió a la sede Bogotá para su correspondiente liquidación.

Señala que, el 23 de junio 2007, Vladimir Lucumí remitió al demandante el oficio No. 010 relacionado con la actividad para ejecución de divisiones para baños y datos de algunos daños en la edificación recibidos el 26 de julio 2007. El 13 de agosto de 2007, el demandante le comunicó a Vladimir Lucumí el listado del personal que a partir de esa fecha laboraría en la ejecución de las obras de instalación de la DIAN sede Villavicencio y la programación semanal de las obras.

El 15 agosto se suscribió la pre-acta No. 002 de ejecución parcial de las obras en las instalaciones de la DIAN sede Villavicencio, donde se reflejan las cantidades de obra ejecutada hasta ese momento. Acta que se transmitió a la sede Bogotá para la correspondiente liquidación sobre el trabajo de remodelación y adecuación de la edificación.

Manifiesta que, el 15 de agosto de 2007, se levantó la pre-acta No. 003 de ejecución parcial de obra de remodelación y adecuación de la DIAN que refleja las cantidades de obra ejecutada a esa fecha. Acta que fue remitida a la sede Bogotá para la correspondiente liquidación. Ahora bien, el 28 de septiembre 2007, Vladimir Lucumí representante de la interventoría remitió al demandante el

oficio No. 013 con el motivo de solicitarle la entrega de documentación soporte y entrega de elementos desmontados sede DIAN Villavicencio.

Sostiene que, el 17 de noviembre 2007, la unión temporal DIAN 2006 allegó el resumen de acta No. 004 dónde se refleja el resumen general para la valoración y liquidación de obras subcontratadas, estimándose a esa fecha una obra ejecutada por un valor de quinientos veintinueve millones ochocientos ochenta y tres mil doscientos treinta y seis pesos (\$529.883,236) y como total de subcontrato de obra civil la suma de ciento cuarenta y tres millones setecientos treinta y cinco mil seiscientos nueve pesos (\$143.735.609).

El 13 de diciembre 2007, el demandante entregó a la unión temporal la relación de abonos consignados en el banco Davivienda, a su cuenta de ahorros para un total de noventa y siete millones seiscientos mil pesos (\$97.600.000) durante el transcurso de la obra por la unión temporal DIAN 2006, por concepto de subcontrato de obra de remodelación de la sede Villavicencio.

Agrega que, el 25 enero 2008, el demandante y la unión temporal DIAN 2006 remiten oficio a Vladimir Lucumí, como representante de la interventoría, donde se especifica el día, la fecha y hora para hacer la entrega de la obra de adecuación, reparación, mantenimiento y dotación de la DIAN sede Villavicencio.

Indica que, el 31 de enero 2008, se firmó el acta de recibo final por un total de quinientos dieciséis millones seiscientos noventa y siete mil trescientos cuarenta pesos (\$516.697.340) y el 7 de abril de 2008 la unión temporal DIAN 2006 allegó el resumen de acta final del contrato dónde se refleja el resumen general para valoración y liquidación de las obras subcontratadas. De acuerdo al acta final firmada y aceptada el día 31 de enero 2008, suma a la que se le debían deducir los abonos a la cuenta de vivienda por un valor de noventa y siete millones seiscientos mil pesos (\$97.600.000).

Por lo que sostiene que la unión temporal DIAN 2006 debía liquidar al accionante sobre el valor liquidado en el acta de recibo final de la obra de fecha 31 enero 2008, esto es, sobre quinientos dieciséis millones seiscientos noventa y siete mil trescientos cuarenta pesos (\$516.697.340). Lo que quiere decir que, el valor del empobrecimiento el patrimonio del demandante asciende a un valor de cuatrocientos diecinueve millones noventa y siete mil trescientos cuarenta pesos (\$419.097.340) valor al 31 de enero 2008, la cual debe reajustarse a la fecha de la demanda.

3. Fundamentos de derecho

Se señalan como fundamentos normativos, los siguientes:

- Ley 23 de 1991
- Ley 446 de 1998
- Decreto 1818 de 1998
- Ley 1285 de 2009
- Ley 153 de 1887: artículo 8
- Código civil: artículos 1494 y 1613
- Ley 80 de 1993: artículos 3, 4, 9, 5-1, 26-4, 27 y 28

La parte accionante se limita a transcribir la sentencia del 22 de julio de 2009, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente, Enrique Gil Botero en el expediente 85001-23-31-000-2003-00035-01. Mediante la cual se declara responsable a INVIAS por omitir el pago de la interventoría prestada respecto de la ejecución de obras.

4. Contestación de la demanda

4.1. Alejandro Char Chaljub y ACH Ingenieros Constructores S.A.S. (fl. 455-463)

Expone que los demandados nunca participaron de negociación alguna con el demandante ni autorizaron subcontratar las obras o trabajos acordados con la DIAN. En ese sentido, aclara que la unión temporal DIAN 2006 no es persona jurídica; puesto que, solo para efectos de su relación contractual con el Estado los integrantes de la unión temporal designan un representante legal que no es extensible a relaciones comerciales, civiles y laborales.

Advierte que, actuar a nombre de la unión temporal para actividades distintas al contrato con el Estado o subcontratar, es una clara usurpación de funciones que no pueden obligar a los integrantes. En consecuencia, quien está llamado a responder por sus actuaciones es el señor Luis Rafael Monterrosa Ricardo quien subcontrato la ejecución de las obras sin que estuviera legalmente facultado para ello.

Por lo anterior, solicita que se declare probada la excepción de inexistencia de solidaridad de los integrantes del consorcio para con el subcontratista y, como consecuencia de ello, exonere a los accionados de cualquier responsabilidad frente al demandante.

4.2. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Dian (fl. 613-628)

Expone que de conformidad con los requisitos exigidos para la procedencia de la acción *in rem verso* se puede concluir que las pretensiones presentadas en la demanda no pueden prosperar.

Advierte que el demandante firmó todas las actas cuando se ejecutaba el contrato de obra, en calidad de contratista de obra de la Unión Temporal DIAN 2006 y en todas ellas fue registrado dentro de los participantes como ingeniero residente contratista. Por tanto, no acierta el apoderado del demandante cuando afirma en los hechos de la demanda que el arquitecto se encontraba ejecutando la obra para la DIAN y la Unión Temporal DIAN 2006, porque como se indicó, el demandante todo el tiempo se hizo conocer como el ingeniero residente contratista y representante de la unión temporal.

Sostiene que, acerca de la autorización para ingresar a la DIAN, de acuerdo con la Ley 80 de 1993, la DIAN como contratante debía nombrar un representante para supervisar la ejecución de la obra, pero no para subcontratar; pues se reitera que la entidad del Estado tiene el deber legal de vigilar la ejecución de la obra pero la responsabilidad de contratar el personal quedaba en cabeza del contratista tal cómo quedó estipulado en la cláusula novena del contrato de obra.

Menciona que el demandante no puede catalogarse como un principiante en el campo de la contratación pública, por ello no existe explicación lógica para comprender por qué consideró que estaba contratado por la entidad con el solo hecho de haber conversado con el funcionario de la DIAN y presentar su hoja de vida, cuando arquitectos e ingenieros con experiencia conocen o por lo menos deberían conocer los procedimientos legales para ser seleccionado como contratista o ingeniero residente contratista dentro de un contrato de obra que nació de una licitación pública y no de una contratación directa por parte de la DIAN.

Solicita que se nieguen las pretensiones alegadas por la sociedad demandante en los términos en los cuales ha contestado la demanda y requiere que se le condene en costas a la parte accionante.

4.3. MNV S.A. (fl. 659-663)

La apoderada de la parte accionada, en su calidad de curadora *ad litem* contestó la demanda, indicando que ni se opone ni se allana a las pretensiones de la demanda. Por el contrario, se atenderá a lo que resulte probado.

4.4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (fl. 665-669 y 721-725)

Se opone a las pretensiones de la demanda debido a que el Ministerio no es contratante de la unión temporal DIAN 2006, tampoco autorizó al contratista a la subcontratación del accionante ni funge como garante del contrato de obra celebrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Sostiene que, de conformidad con lo establecido en el artículo 149 del Decreto 1 de 1984, la representación de la Nación para efectos judiciales, se encuentra en cabeza de la DIAN, entidad adscrita al Ministerio, con personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio independiente y, por tanto, ejerce sus funciones autónomamente en los términos de lo dispuesto en los artículos 5, 39 y 105 de la Ley 489 de 1998

Agrega que no existe prueba que evidencie la intervención positiva, legítima e ilícita del Ministerio en la producción del daño, excluyendo así uno de los elementos estructurales de la responsabilidad, cómo lo es la imputación.

Señala que una vez revisada la demanda y el auto admisorio, es evidente que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no es el demandado, pues quién suscribió el contrato de obra pública en representación del Estado fue la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, entidad que, según los argumentos del accionante, se benefició con las obras de remodelación de la sede institucional en la ciudad de Villavicencio.

Sostiene que el Ministerio carece de legitimación en la causa por pasiva pues no se encuentra habilitado constitucional y legalmente para oponerse a las pretensiones que tiene como fundamento un hecho causado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Dian.

Finalmente, expone que no hay prueba del constreñimiento ejercido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Dian frente al particular, toda vez que el particular obró con culpa y no existe una verificación del correspondiente enriquecimiento y empobrecimiento correlativo de los patrimonios.

4.5. Sociedad D&D S.A. (fl. 481-489)

Considera que de la relación contractual verbal narrada en los hechos de la demanda, el demandante quiere conducir a una responsabilidad solidaria por parte de los integrantes de la Unión Temporal DIAN 2006. No obstante, la unión temporal es un contrato de asociación o colaboración empresarial por el que varias personas jurídicas unen sus esfuerzos para celebrar y ejecutar el contrato Estatal suscrito con la DIAN, cuyo objeto fue la reconstrucción, adecuación,

reparación, dotación y mantenimiento de varias sedes donde funciona la DIAN en distintas ciudades del país, incluida Villavicencio.

Indica que si la unión temporal no es una persona jurídica, no tiene capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones y no puede ser parte de un contrato; para que una unión temporal puede válidamente intervenir como parte en un contrato, debe cada uno de los miembros que lo integran participar en la celebración del mismo, quienes se obligaran cada uno a través de sí mismos o de sus representantes legales o bien a través de un representante o apoderado acreditando el documento de representación. En el *sub lite*, el representante la Unión Temporal DIAN 2006 - Luis Monterrosa -, fue designado para que actuara a la luz de las normas legales y jurisprudenciales exclusivamente frente a la DIAN.

Menciona que para celebrar contratos con terceros distintos a la DIAN, los integrantes de la Unión Temporal debían haberlo hecho a través de sus representantes legales o a través de un representante o apoderado que acreditará poder expreso y suficiente para el efecto. Aclarando que, en ningún caso D&D S.A. dio poder a Luis Monterrosa, para que en su nombre contratará con el señor Plazas, luego no existe ningún vínculo contractual entre estas personas.

Expone que, teniendo en cuenta que los hechos ocurrieron el 2007, que la demanda se presentó el 28 de junio de 2010 y que los términos para que operé la caducidad de la acción contencioso administrativa especialmente la contractual y la de reparación directa es de 2 años solicita que en la sentencia se declara la caducidad de la acción presentada por el señor Plazas.

Resalta que la acción iniciada mediante este proceso es la *in rem verso* o de enriquecimiento sin causa; esta es una acción esencialmente subsidiar y residual, es decir, que debe presentarse en subsidio de las pretensiones principales dentro de una acción contractual o de reparación directa, o como demanda principal solo cuando no exista ninguna otra acción idónea y procedente para reclamar la pretensión patrimonial. Entonces, si el demandante alega que existió contrato verbal con la DIAN, debió acudir a la acción contractual o en su defecto a la reparación directa.

Se opone a las pretensiones del demandante por carecer de asidero jurídico, pues no le asiste ni la razón ni el derecho, cuyos fundamentos niega y solicita se le condena en costas y perjuicios.

4.6. CLIMATEC S.A.S. (fl. 679-689)

Manifiesta que la sociedad D&D S.A. y CLIMATEC S.A.S. fueron invitadas a la licitación para acreditar experiencia en construcción y el tema relacionado con los aires acondicionados, por lo cual, les dieron una participación en la firma del contrato; para lo cual, quedaron en llamarlos después de la ejecución del mismo. Sin embargo, la Unión Temporal nunca contestó, razón por la que estas sociedades no tuvieron participación activa en el desarrollo del contrato demandado.

Conforme lo anterior, transcribe la contestación de la sociedad D&D S.A. y se acoge a los planteamientos allí expuestos, así como a los documentos y pruebas presentadas el 22 de noviembre de 2011.

4.7. H Y H Arquitectura Ltda (fl. 760-763)

Se opone a las pretensiones solicitadas en el libelo de la demanda ateniéndose a lo que se defina en derecho y a lo que resulte probado. Frente a los hechos señala que no le constan, toda vez que la condición en la que comparece es el de curador *ad litem*, por lo que no posee información alguna frente a lo establecido en el escrito de demanda.

4.8. Unión Temporal Dian 2006

Respecto de la Unión Temporal Dian 2006, de conformidad con el auto del 22 de enero de 2019³ el Tribunal Administrativo del Meta tuvo por no contestada la demanda por parte de la Unión Temporal Dian 2006, quien guardó silencio.

II. TRÁMITE PROCESAL

Una vez presentada el 13 de mayo de 2010, tal como consta en el acta individual de reparto⁴, se dispuso su remisión por parte del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio en auto del 08 de junio de la misma anualidad⁵.

Una vez remitido el proceso por competencia al Tribunal Administrativo del Meta, se admitió la demanda mediante proveído del 17 de agosto de 2010⁶, siendo notificada en legal forma a las partes e intervinientes.

A su turno, conforme al proveído del 22 de enero de 2019 el Tribunal Administrativo del Meta tuvo por contestada la demanda y decretó las pruebas

³ Folios 764-765 ibídem.

⁴ Folio 387 ibídem

⁵ Folios 389 ibídem.

⁶ Folios 396-398 ibídem.

solicitadas por las partes. Una vez agotada la etapa probatoria, se corrió traslado a las partes para alegar, mediante auto del 8 de febrero de 2022, oportunidad dentro de la cual el apoderado de la *parte actora*⁷ reiteró los argumentos expuestos en la demanda, efectuando un análisis jurídico sobre la acción *in rem verso* y solicitando a su vez que se condenara a las entidades demandadas, debido a que fue el demandante el que realizó la obra sin presencia de la Unión Temporal Dian 2006.

La *entidad demandada*⁸ - D&S S.A. -, expone que se evidencia en el presente proceso que el demandante no pudo acreditar con certeza absoluta la existencia de la relación contractual, comercial o algún tipo de acuerdo comercial con la entidad demandada, sociedad D&S S.A. por lo que insiste en que las pretensiones de la demanda no pueden salir abantes.

Por su parte, el apoderado de la *entidad demandada - Ministerio de Hacienda y Crédito Público* -⁹ indica que el actor no probó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público fuera el generador por acción u omisión o directa o indirecta que haya dado origen a la presente acción, pues quién suscribió el contrato de obra pública en representación del Estado fue la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, entidad que, según los argumentos del demandante, se benefició con las obras de remodelación de la sede institucional en la ciudad de Villavicencio. Planteando los mismos argumentos de la contestación de la demanda.

Las demás *entidades accionadas* y el *Ministerio Público* guardaron silencio en esta etapa procesal.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta corporación es competente para resolver el presente proceso de conformidad con el numeral 5 del artículo 132 del Decreto 01 de 1984, teniendo en cuenta que se trata de un asunto contractual *-actio in rem verso-* en el que la cuantía excede de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes; así como, por el territorio de acuerdo con el literal d) del numeral 2 del artículo 134D *ibidem*.

2. Problema Jurídico

⁷ Archivo 10 50001233100020100018500_10AgregarMemorial_bd1a6afaa3b34fc7a52d8e02ca4a4684

⁸ Archivo 11 50001233100020100018500_11AgregarMemorial_e7bbec6460bd4385b2419edc5d06659f

⁹ Archivo 12 50001233100020100018500_12AgregarMemorial_c6c4ad5e4de647da953cfd9cd0e08b5e

Se contrae a determinar si la parte actora tiene derecho al pago por parte del NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN Y UNIÓN TEMPORAL DIAN 2006, de la suma de *cuatrocientos diecinueve millones noventa y siete mil trescientos cuarenta pesos (\$419.097.340)* como reconocimiento al valor de los servicios prestados como subcontratista en la ejecución de la obra de remodelación de las instalaciones de la Dian sede Villavicencio, bajo los supuestos de la *Actio In Rem Verso*, esto es, al acreditarse el enriquecimiento sin justa causa de la entidad y el correlativo empobrecimiento del demandante.

Una vez planteado lo anterior, procede la Sala a delimitar el *sub examine* teniendo en cuenta lo siguiente:

3. Caducidad en la *actio in rem verso*.

La caducidad de la acción es un fenómeno de creación legal, por cuyo efecto el simple paso del tiempo implica la pérdida de oportunidad para reclamar por vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad del Estado. Así las cosas, teniendo en cuenta que el conjunto de pretensiones – aunque no se indique así en el libelo- se refiere al enriquecimiento sin justa causa que se le endilga a la entidad demandada, cuya reclamación judicial procede a través de la *actio in rem verso*. No obstante, es de señalar que para la fecha en que fue interpuesta la demanda, existía una disparidad de criterios frente a la naturaleza de la misma – si era conocida a partir de la acción contractual o desde la de reparación directa -; así como, si la *actio in rem verso* era una acción dependiente o autónoma de las otras acciones.

Controversia que fue resuelta solo hasta el 19 de noviembre de 2012¹⁰, fecha en que el Consejo de Estado profirió sentencia de unificación, dando aplicación a la acción de reparación directa como principal en el caso de la *actio in rem verso*, en virtud de la naturaleza indemnizatoria de las eventuales condenas, limitando la autonomía de la *actio in rem verso* a la parte sustancial y no procedimental.

Sin embargo, como se indicó dicha sentencia no puede ser aplicada en el presente caso, pues se reitera, la fecha en que fue proferida fue posterior a la presentación de la demanda de referencia - el 25 de junio de 2010¹¹ -; siendo improcedente modificarle al actor el régimen procesal por aplicación retroactiva de una providencia. Lo anterior, bajo el entendido que, se encuentra en el material probatorio la suscripción del contrato y las respectivas modificaciones, así como,

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, Sección Tercera, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012), para el proceso de radicación número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897).

¹¹ Folio 303 ibídem.

resaltando que la parte demandante en su demanda invoca como normas vulneradas las contenidas en la Ley 80 de 1993.

En ese sentido, el estudio del presente caso corresponderá al procedimiento establecido para la acción contractual, por lo que también deberá atenderse al término de caducidad previsto para ese medio de control, contenido en el artículo 136 del C.C.A.

Ahora bien, toda vez que las pretensiones de *actio in rem verso* se conducen por la acción Contractual, debe atenderse al término de caducidad previsto en el numeral 10 del artículo 136 del C.C.A. para esta acción, a saber:

“Artículo 136. Caducidad de las acciones.

(...)

10. *En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.*

En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:

(...)

c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la firma del acta;

d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar; (...).”

Adicionalmente, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 “*por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*”; determinó que:

“Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. *La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la*

ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.”

De lo anterior, es posible concluir que, para efectos de contabilizar el término de caducidad de la acción contractual, habrá que analizarse los siguientes aspectos: i) si el contrato es de ejecución instantánea, ii) si no requiere liquidación y iii) si requiere liquidación.

En el primer caso, en los eventos en que el contrato sea de ejecución instantánea el término de dos años deberá ser contado a partir del día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato. Así mismo, en los que no requieren liquidación comenzará a contarse desde el día siguiente al de la terminación del contrato, bien sea por cualquier causa.

Por su parte, para contabilizar el término de caducidad de los contratos que requieren liquidación, se deben tener en cuenta tres circunstancias: i) que se liquide bilateralmente, ii) que se liquide unilateralmente o iii) que pudiendo liquidarlos de las anteriores formas, no se realice. En este último evento se contabilizará un término de dos (02) años luego de transcurrido el lapso para liquidarse de forma bilateral de cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que lo disponga, sumado el tiempo para liquidarlo de forma unilateral de dos (2) meses de finalizado el lapso para liquidar de común acuerdo.

Para efectos de analizar el fenómeno de la caducidad en el presente asunto se

observa que la terminación del contrato ocurrió el 31 de enero de 2008¹². Adicionalmente, no se avizora que se hubiera efectuado la liquidación del contrato, por lo que el término para liquidarlo de forma bilateral fenecía el 01 de junio de 2008 – cuatro (04) meses -; de igual forma, se advierte que el plazo para liquidarlo de manera unilateral finalizó el 01 de agosto de 2008 – dos (02) meses -.

Así mismo, se observa que presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación el 27 de noviembre de 2009, profiriéndose acta de conciliación fallida el 17 de marzo de 2010¹³. No obstante, como superó el término de tres meses, solo hasta el 27 de febrero de 2010 estuvieron suspendidos los términos para interponer la acción - conforme al artículo 21 de la Ley 640 del 2001¹⁴-, y como la parte accionante presentó la demanda el 25 de junio de 2010¹⁵, en el presente caso no ha operado el fenómeno de la caducidad. En ese sentido, se continuará con el estudio respectivo.

4. Marco jurídico

4.1. Generalidades de la *actio in rem verso*

De inicio, se debe precisar que la acción de *in rem verso* se encuentra regulada en el ordenamiento civil y comercial, dando aplicación a la regla de equidad, según la cual no es permitido enriquecerse a expensas de otro¹⁶. Por lo que, en todos los casos en que el patrimonio de una persona se encuentre, sin causa legítima o jurídica enriquecido en detrimento del de otra persona y esta no tenga, para la restitución de lo que le pertenece ninguna acción nacida de un contrato, de un cuasicontrato, de un delito o de un cuasidelito, puede acudir a la presente acción, para que se le restablezcan sus derechos o se indemnicen los mismos.

El Consejo de Estado se ha ocupado ampliamente de decantar lo relativo a la naturaleza y finalidad de esta acción, concluyendo en sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012¹⁷, que el enriquecimiento sin causa en virtud de la “*actio in rem verso* «no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de

¹² Folios 132- 134 del cuaderno 5

¹³ Folios 65 - 66 del cuaderno 1.

¹⁴ “**ARTÍCULO 21. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN O DE LA CADUCIDAD.** La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable”.

¹⁵ Folio 303 ibídem.

¹⁶ Código de Comercio artículo 831:

“Enriquecimiento sin justa causa: Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro”.

¹⁷ Consejo de Estado, sentencia del 19 de enero de 2012. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. 73001-23-31-000-2000-03075-01 (24897).

bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la *actio de in rem verso* requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente»¹⁸.

Lo anterior, aunado a que la exigencia de solemnidades se deriva de normas de orden público, cuyo cumplimiento es imperativo, inmodificable e inderogable por voluntad de los destinatarios de la norma; de modo que a quienes les interese intervenir en la celebración de un contrato estatal:

“[...] tienen el deber de acatar la exigencia legal del escrito para perfeccionar un negocio jurídico de esa estirpe sin que sea admisible la ignorancia del precepto como excusa para su inobservancia.

*Y si se invoca la buena fe para justificar la procedencia de la *actio de in rem verso* en los casos en que se han ejecutado obras o prestado servicios al margen de una relación contractual, como lo hace la tesis intermedia, tal justificación se derrumba con sólo percatarse de que la buena fe que debe guiar y que debe campear en todo el iter contractual, es decir antes, durante y después del contrato, es la buena fe objetiva y no la subjetiva”¹⁹.*

En contraste, el órgano de cierre de esta jurisdicción²⁰ ha precisado que solo de manera excepcional resulta procedente la *actio in rem verso* ante la ausencia de contrato estatal, en tres hipótesis a saber:

“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 construyó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.

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

¹⁸ *Ibídem.*

¹⁹ *Ibídem.*

²⁰ *Ibídem.*

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, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993”.

Dada su excepcionalidad, la interpretación y aplicación de los citados eventos es restrictiva, de modo que no puede propenderse por encuadrar dentro de ellos circunstancias que necesariamente estarían comprendidas en la regla general de improcedencia por no mediar contrato escrito.

Con todo, estando ante una de las excepciones de procedencia de la *actio in rem verso*, impera el carácter compensatorio de esta acción, lo que se traduce en que, en caso de prosperar las pretensiones de la demanda, el accionante solo tendrá derecho al reconocimiento del monto del enriquecimiento imputado.

Bajo las anteriores consideraciones se impone a la Sala resolver el asunto que es objeto de análisis.

5. Caso Concreto

En el *sub lite*, la parte accionante sostiene que se ejecutó la obra por un valor de quinientos dieciséis millones seiscientos noventa y siete mil trescientos cuarenta pesos (\$516.697.340). No obstante, el valor del empobrecimiento el patrimonio del demandante asciende a un valor de cuatrocientos diecinueve millones noventa y siete mil trescientos cuarenta pesos (\$419.097.340) - 31 de enero 2008 - , la cual debe reajustarse a la fecha de la demanda, teniendo en cuenta que se le descontó un valor de noventa y siete millones seiscientos mil (\$97.600.000) por concepto de abonos y el subcontrato de obra civil fue suscrito por la suma de ciento cuarenta y tres millones setecientos treinta y cinco mil seiscientos nueve pesos (\$143.735.609).

La parte accionada solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda debido a que: i) se presenta la inexistencia de solidaridad de los integrantes de la unión temporal frente al subcontratista, debido a que la unión temporal no tiene

capacidad de contratar, sino que recae en cada uno de los miembros de la unión y ii) debido a que el accionante no es interviniente en el contrato de obra y el sub contrato no cuenta con los requisitos necesarios para entenderse como contrato de obra.

En primer lugar, se observa el acta de conformación de la Unión Temporal²¹ con el fin de participar en la licitación pública No. 010 de 2006 de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, con el fin de contratar las obras de construcción, adecuación, reparación, mantenimiento de las dependencias a nivel nacional, siendo integrada por:

NOMBRE	% DE PARTICIPACION
ALEJANDRO CHAR CHALJUB	60
MNV S.A.	10
H Y H ARQUITECTURA LTDA.	25
D & S S.A.	3
ALEJANDRO CHAR Y CIA LTDA. – INGENIEROS CONSTRUCTORES	1
CLIMATEC SERVICIOS LTDA	1

Por otra parte, nombraron como representante de la Unión Temporal al señor Luis Rafael Monterrosa Ricardo, quien *“esta expresamente facultado para firmar y presentar la propuesta y, en caso de salir favorecidos con la adjudicación del contrato, firmarlo y tomar todas las determinaciones que fueren necesarias respecto de su ejecución y liquidación, con amplias y suficientes facultades.”*²²

De igual forma, se observa del contrato de obra del 30 de julio de 2006²³ que fue celebrado entre la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, representada por María de Lourdes Benavides Bequis y la Unión Temporal Dian 2006 representada por Luis Rafael Monterrosa Ricardo, en el que señalaron:

“CLÁUSULA PRIMERA – OBJETO: Contratar las obras de construcción, adecuación, reparación, mantenimiento y dotación de inmuebles donde funcionan dependencias de la entidad a nivel nacional. (...) CLÁUSULA CUARTA.- DURACIÓN DEL CONTRATO: El término de duración del presente contrato es de once (11) meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, previo pago del anticipo y comunicación de la aprobación de la garantía única, y cuatro meses más para la liquidación del contrato. (...) CLÁUSULA QUINTA.- VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO: para todos los efectos legales y fiscales el valor monetario del presente contrato es la suma de TREINTA Y TRES MIL

²¹ Folio 117 del cuaderno 05

²² *Ibíd.*

²³ Folios 175-267 del cuaderno 2.

QUINIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES DE PESOS (\$33.581.000.000,00) M/CTE. Incluido AIU e IVA sobre la utilidad. Dicho valor será cancelada por la entidad al contratista, por intermedio de la División de Tesorería mediante consignación bancaria de la siguiente manera: 1°.-) un cuarenta por ciento (40%) del valor del contrato y certificado de aprobación de la garantía única (...) una vez se cuente con el respectivo PAC (...) vigencia año 2006, para realizar el pago 2°.-) El saldo restante se cancelará en pagos mensiales (por cada acta de recibo de obra parcial) (...) dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que se cuente con la disponibilidad del respectivo PAC (...) CLÁUSULA NOVENA.- RESONSABILIDAD DEL CONTRATISTA FRENTE AL PERSONAL CONTRATADO POR EL_ Entre el personal que emplee el contratista para la ejecución del presente contrato y la entidad no existirá ningún vínculo jurídico laboral o contractual, por lo tanto el pago de los salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones a que haya lugar serán de responsabilidad y cargo del contratista.”

Igualmente, se observa del primer acuerdo modificatorio al contrato de obra²⁴ del 27 de diciembre de 2006, que fue celebrado entre la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, representada por Oscar Franco Charry y la Unión Temporal Dian 2006 representada por Luis Rafael Monterrosa Ricardo, en el que se dispuso:

“CLÁUSULA PRIMERA – MODIFICACIONES: Modificar el anexo No. 1 del contrato código: 025-002-2006 para efectos de incluir las cantidades de obras adicionales, complementarias, así como para incluir nuevas sedes de conformidad con el cuadro anexo 1 y 2 al presente convenio modificatorio. CLÁUSULA SEGUNDA - ADICIÓN EN VALOR.- adicionar el valor del contrato de obra pública código No. 025-002 de 2006 en la suma de tres mil cuatrocientos treinta millones quinientos noventa y cinco mil quinientos 3.430.595.571 M/CTE incluido AIU e IVA sobre la utilidad (...)”

También, se avizora del segundo documento modificatorio al contrato de obra²⁵ del 27 de diciembre de 2006, que fue celebrado entre la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, representada por Oscar Franco Charry y la Unión Temporal Dian 2006 representada por Luis Rafael Monterrosa Ricardo, en el que se dispuso:

“CLÁUSULA PRIMERA – MODIFICACIONES: a) Modificar el anexo No. 1 del contrato código: 025-002-2006 para efectos de incluir las cantidades de obras adicionales y complementarias de conformidad con los cuadros anexo

²⁴ Folio 295-300 ibídem.

²⁵ Folio 301-306 ibídem.

1 y 2 al presente convenio modificatorio. b) Modificar el numeral segundo de la cláusula segunda del contrato código: 025-002 de 2006 en el sentido de adicionar el tiempo de ejecución de las obras (...). CLÁUSULA SEGUNDA – ADICIÓN AL TÉRMINO DE DURACIÓN: Adicionar el término de ejecución del contrato de obra código : 025-002-2006 hasta el 30 de marzo de 2008, y 4 meses más para efectos de su liquidación. CLÁUSULA TERCERA.- ADICIÓN EN VALOR.- adicionar el valor del contrato de obra pública código No. 025-002 de 2006 en la suma de TRECE MIL CUARENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS VEINTICINCO MIL PESOS 13.044.725.000 M/CTE incluido AIU e IVA sobre la utilidad (...)"

Al igual, se observa del tercer convenio modificatorio al contrato de obra²⁶ del 28 de marzo de 2008, que fue suscrito por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, representada por Esperanza Sánchez Pérez y la Unión Temporal Dian 2006 representada por Luis Rafael Monterrosa Ricardo, en el que se dispuso:

"CLÁUSULA PRIMERA – MODIFICACIONES: a) Modificar el anexo No. 1 del contrato de obra código: 025-002 de 2006 para efectos de incluir las cantidades de obras adicionales y complementarias de conformidad con los cuadros anexo 1 y 2 al presente convenio modificatorio. b) Modificar el numeral segundo de la cláusula segunda del contrato de obra código: 025-002 de 2006 en el sentido de adicionar el tiempo de ejecución de las obras (...). CLÁUSULA SEGUNDA – ADICIÓN AL TÉRMINO DE DURACIÓN: Adicionar el término de ejecución del contrato de obra código: 025-002 de 2006 hasta el 30 de noviembre de 2008, y 4 meses más para efectos de su liquidación. CLÁUSULA TERCERA.- ADICIÓN EN VALOR.- adicionar el valor del contrato de obra código No. 025-002 de 2006 en la suma de MIL DOSCIENTOS OCHO MILLONES VEINTIUN MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS 1.208.021.974 M/CTE incluido AIU e IVA sobre la utilidad (...)"

Y, se advierte del cuarto convenio modificatorio al contrato de obra²⁷, que fue celebrado entre la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, representada por Oscar Franco Charry y la Unión Temporal Dian 2006 representada por Luis Rafael Monterrosa Ricardo, en el que se indicó:

"CLÁUSULA PRIMERA – MODIFICACIONES: a) Modificar los cuadros de anexos Nos. 1 y 2 del segundo convenio modificatorio al contrato de obra

²⁶ Folio 307-312 ibídem.

²⁷ Folio 307-312 ibídem.

código: 025-002 de 2006, para efectos de excluir el valor de \$803.674.177,10 de los mismos para atender el porcentaje (%) no previsto en el contrato inicial de la construcción establecida en la Ley 1106 de 2006. b) Modificar los cuadros de anexos Nos. 1 y 2 del tercer convenio modificatorio al contrato de obra código 025-002 de 2006, para efectos de excluir el valor de \$47.667.702 incluido en los mismos para atender el porcentaje (%) no previsto en el contrato inicial de la construcción establecida en la Ley 1106 de 2006. c) Modificar el anexo No.1 del contrato de obra código 025-002 de 2006 para efectos de incluir las cantidades de obras adicionales y complementarias de conformidad con los cuadros anexos 1 y 2 al presente convenio modificatorio por un valor total de \$851.341.879,10 incluido AIU e IVA sobre la utilidad. (...)"

De lo anterior, podemos concluir que en el contrato de obra código 025-002 de 2006 solo intervinieron los señores Luis Rafael Monterrosa Ricardo como representante legal de la Unión Temporal Dian 2006 y los diferentes representantes de la DIAN como fueron: María de Lourdes Benavides Bequis, Oscar Franco Charry y Esperanza Sánchez Pérez. Por lo que el mismo, nunca fue suscrito por parte del actor en nombre y representación de la Unión Temporal o en nombre propio.

Adicionalmente, no se puede perder de vista que a lo largo de la ejecución se suscribieron diferentes convenios modificatorios al contrato de obra los cuales fueron suscritos en su totalidad por el representante legal inicialmente designado por parte de la Unión Temporal Dian 2006 - Luis Rafael Monterrosa Ricardo - y no por el accionante.

Ahora bien, la parte accionante manifiesta que realizó un sub contrato verbal con el fin de ejecutar la obra de la que trata el contrato de obra código 025-002 de 2006. Al respecto, se debe indicar que el artículo 39 de la Ley 80 de 1993 *"por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"*, señaló lo siguiente:

"ARTÍCULO 39. DE LA FORMA DEL CONTRATO ESTATAL. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad.

Las entidades estatales establecerán las medidas que demande la preservación, inmutabilidad y seguridad de los originales de los contratos estatales."

Así las cosas, son cuestionables dos aspectos; el primero que no se observa que el accionante hubiera allegado a un acuerdo propiamente con los representantes legales de la entidad - DIAN -, puesto que, lo que se desprende de los hechos como de los contratos suscritos es que el señor Carlos Plazas Ramírez pactó fue con la Unión Temporal Dian 2006 y no con la entidad contratante.

En segundo lugar, en el caso de indicar que el accionante había sido contratado por la entidad demandada, conforme lo señalado en el artículo anterior, es discutible que el pacto fuera de forma verbal con la entidad, sin cumplir con los requisitos mínimos, como es que se celebre por escrito.

Lo anterior permite concluir a la Sala que el demandante hizo parte de la nómina de la Unión Temporal Dian 2006 para ejecutar el contrato, o en su defecto una relación de sub contrato con la misma entidad y no con la DIAN.

En concordancia con lo expuesto, el acta de suspensión del contrato de obra del 26 de noviembre de 2008²⁸, debido a la solicitud de revisión del contrato por parte de la unión temporal, por concepto del rompimiento de la ecuación contractual, fue suscrita por parte de Luis Rafael Monterrosa Ricardo.

De igual forma, el acta de inicio del 13 de octubre de 2006²⁹ se advierte que fue suscrita por el arquitecto Juber Eduardo Parra como representante del contratista. Así mismo, se aportaron al expediente las actas de recibo parcial del 26 de agosto de 2007³⁰, 22 de septiembre de 2007³¹, 8 de noviembre de 2007³² y 15 de mayo de 2008³³, las que fueron firmadas por parte de Jaime Vargas y/o Jaime Fals como representantes del contratista.

Del mismo modo, se observan las actas de visita del 13 de octubre de 2006³⁴, del 07 de marzo de 2007³⁵ y del 20 de abril de 2007³⁶. De las que se extracta que la primera fue suscrita por Juber Eduardo Parra y las siguientes tanto por Carlos Plazas Ramírez y William Duván Avendaño Suárez.

Al mismo tiempo, se avizoran las actas de comité de obra del 16 de marzo de 2007, 23 de marzo de 2007, 30 de marzo de 2007, 13 de abril de 2007, 4 de mayo de 2007 y 25 de mayo de 2007³⁷; las cuales fueron firmadas únicamente por

²⁸ Folios 392-393 del expediente virtual cuaderno No. 5.

²⁹ Folios 437-438 del cuaderno físico.

³⁰ Folios 351-356 del cuaderno físico.

³¹ Folios 357-364 ibídem.

³² Folios 366-373 ibídem.

³³ Folios 374-381 ibídem.

³⁴ Folios 139-144 ibídem.

³⁵ Folios 278-282 ibídem.

³⁶ Folios 163-169 ibídem.

³⁷ Folios 152-162 y 179-181 ibídem.

Carlos Plazas Ramírez en calidad de representante del contratista. Empero algunas de estas fueron solamente firmadas por el interventor, sin presencia de representantes del contratista, como es el caso de la del 18 de mayo de 2007.³⁸

Finalmente, se encuentra el acta final de recibo del 31 de enero de 2008 del contrato de obra código: 025-002 de 2006 suscrito entre la DIAN y la Unión Temporal Dian 2006, en la cual actúa como representante del contratista el señor Carlos Plazas Ramírez.

Como se deduce de todo el material probatorio, constitutivo de las etapas contractuales, el señor Carlos Plazas Ramírez actuó en representación de la Unión Temporal Dian 2006 en diferentes ocasiones, al igual que otros arquitectos como son Jaime Vargas y/o Jaime Fals, Juber Eduardo Parra y William Duván Avendaño Suárez.

Lo que significa que el accionante al haber actuado como representante de la Unión Temporal Dian 2006 en algunas ocasiones no quiere decir que *per se* existiera una relación contractual entre Carlos Plazas Ramírez y la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. Por el contrario, se evidencia es que existía un vínculo laboral o contractual entre el demandante con la Unión Temporal Dian 2006, al actuar en representación de ésta.

En ese orden de ideas, se halla razón a las entidades accionadas, al manifestar que el accionante no fue interviniente en el proceso, toda vez que los contratos y sus modificaciones fueron suscritos por parte de los representantes de la DIAN y el señor Luis Rafael Monterrosa Ricardo como representante de la Unión Temporal Dian 2006.

A su vez, también es correcta la afirmación de la defensa al indicar que no se puede entender un pacto verbal entre la Unión Temporal Dian 2006 y el señor Luis Rafael Monterrosa Ricardo como un contrato con la entidad estatal. Toda vez que, los contratos estatales, de conformidad con la Ley 80 de 1993, requieren de la solemnidad de ser escrito y haber agotado los trámites legales, como en este caso participar en la licitación.

Por lo anterior, no es del recibo que el accionante este solicitando un enriquecimiento sin causa por la ejecución de un contrato que nunca firmó y menos a una entidad estatal con quien nunca tuvo una relación contractual. Por lo que, se negarán las pretensiones de la demanda.

³⁸ Folios 173-178 *ibídem*.

En gracia de discusión, las entidades accionadas plantean como excepción la inexistencia de solidaridad de los integrantes de la unión temporal frente a los subcontratistas, basado en la falta de capacidad para ser sujetos de obligaciones. frente a las obligaciones contractuales o laborales de la Unión Temporal, el Consejo de Estado³⁹ ha manifestado que:

“A través de sentencia del 25 de septiembre de 2013⁴⁰, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en relación con la capacidad procesal que legalmente les asiste a los consorcios y a las uniones temporales para comparecer como sujetos –en condición de partes, terceros interesados o litisconsortes– en los procesos judiciales en los cuales se debatan asuntos relacionados con los derechos o intereses de los que son titulares, o que discuten, o que de alguna otra manera les conciernen con ocasión o por causa de la actividad contractual de las entidades estatales.

En la referida sentencia de unificación, esta Corporación aclaró que, el hecho de reconocer que a los consorcios y a las uniones temporales les asista capacidad para comparecer como sujetos en los procesos judiciales en los cuales existe alguna controversia relacionada con su condición de contratistas de las entidades estatales o de interesados o participantes en los procedimientos de selección contractual, de ninguna manera implica que los integrantes de los respectivos consorcios o uniones temporales, individualmente considerados (sean personas naturales o jurídicas), no puedan comparecer al proceso en condición de demandante(s) o de demandado(s).”

En ese sentido, la jurisprudencia ha señalado que tanto los consorcios como las uniones temporales, pese a no tener personería jurídica, pueden comparecer como sujetos, bien sea como partes, terceros interesados o litisconsortantes.

Ahora bien, frente a las obligaciones laborales como la que posiblemente se presenta en el presente caso, la Corte Suprema de Justicia⁴¹, modificando la postura indicó lo siguiente:

“De acuerdo con lo dicho, las uniones temporales y consorcios pueden ser empleadores de los trabajadores que participan en los proyectos empresariales

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente: José Roberto SÁCHICA Méndez, en sentencia del diecinueve (19) de marzo de dos mil veintiuno (2021), para la radicación número: 76001-23-31-000-2004-05155-01(51363).

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de Sección Tercera, sentencia del 25 de septiembre de 2013, radicación 25000-23-26-000-1997-13930-01 (19.933), Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

⁴¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Magistrada ponente Clara Cecilia Dueñas Quevedo en providencia SL462-2021 del diez (10) de febrero de dos mil veintiuno (2021), para el proceso de radicación N° 81104.

contratados con las entidades públicas. Por tanto, pueden ser convocados para responder por las obligaciones laborales de sus trabajadores, como también de manera solidaria cada uno de sus integrantes. Con esto, se recoge el criterio fijado en las sentencias CSJ SL, 11 feb. 2009, rad. 24426 y CSJ SL, 24 nov. 2009, rad. 35043.

Siendo así, la Sala declarará que la Unión Temporal Galaxtet y sus integrantes Transportes Especiales de Turismo Tet S.A.S. y Transportes Galaxia S.A. Transgalaxia S.A. deben responder solidariamente por las condenas impartidas en esta sentencia.”

De acuerdo con lo anterior, le correspondería a la jurisdicción ordinaria el conocimiento de los problemas laborales que se presenten entre las uniones temporales o consorcios y quienes fueron vinculados para ejecutar los contratos. Por lo que, en el *sub lite*, si el objetivo del accionante era que se le reconocieran sus derechos laborales o contractuales, debió acudir ante dicha jurisdicción para debatir sus pretensiones.

Así mismo, en el evento de querer debatir su participación como proveedor de materiales o cantidades de obra suministrados a la Unión Temporal. Debió igualmente acudir a la jurisdicción ordinaria, empero a la Sala Civil, con el fin de obtener el pago de las deudas que hubiera considerado que le adeudaban.

De conformidad con lo expuesto, la Sala itera que el accionante no participó en la licitación mediante la cual se asignó el contrato de obra a la Unión Temporal Dian 2006; adicionalmente, el demandante solo actuó como representante de la Unión Temporal Dian 2006, al igual que otros arquitectos quienes aparecen como representantes de la asociación en diferentes etapas de la ejecución. Por otra parte, manifiesta que existió fue un contrato verbal con la Unión Temporal Dian 2006, lo que no significa *per se* que lo convierta inmediatamente en contratista, empleado o funcionario de la DIAN. Motivos por los cuales se negarán las pretensiones de la demanda.

6. Condena en costas

Referente a la condena en costas, la Sala no condenará a la entidad demandada conforme lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, modificadorio del artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, en razón a que no existe prueba dentro del plenario que acredite la existencia de una conducta grave o temeridad⁴².

⁴² Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. C.P.: Bertha Lucía Ramírez de Páez., en sentencia del 5 de agosto de 2010 señala:
“CONDUCTA TEMERARIA O MALA EN EL PROCESO – Existencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. - NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO. - Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO.- Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **ARCHIVAR** el expediente, previas las anotaciones de rigor.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día 7 de diciembre de 2022, mediante acta No. 097 de la misma fecha y se firma de forma electrónica a través del aplicativo SAMAI para lo cual podrá validarse en el siguiente enlace:

<https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador.aspx>

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

(Firma electrónica)

CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada

(Firma electrónica)

HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO
Magistrado

(Firma electrónica)

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado

Son deberes y responsabilidades de las partes y sus apoderados, proceder con lealtad y buena fe en todos sus actos, y obrar sin temeridad en sus pretensiones o defensa y en el ejercicio de los derechos procesales (artículo 71 del C.P.C- numerales 1º y 2º) Se considera que ha existido temeridad o mala fe cuando por cualquier otro medio se entorpezca reiteradamente el desarrollo normal del proceso (artículo 74 numeral 5º ibídem)''