



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación:** 54001-23-31-000-2011-00477-01 (63.287)  
**Actor:** Jesús Antonio Flórez Vera  
**Demandado:** Municipio de San José de Cúcuta  
**Referencia:** Reparación directa  
**Asunto:** Sentencia

*Temas: REPARACIÓN DIRECTA - ACTIO IN REM VERSO – En el presente asunto no se acreditaron las hipótesis establecidas en la jurisprudencia unificada de la Sección para su procedencia.*

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia que negó las pretensiones de la demanda.

Se pretende la reparación de daños patrimoniales derivados del aparente enriquecimiento sin justa causa del cual se habría beneficiado la entidad territorial, en tanto que no reconoció el pago de los servicios profesionales que prestó el actor en el marco del trámite de una acción pública de nulidad.

### **I. SENTENCIA IMPUGNADA**

1. Corresponde a la decisión proferida el 9 de noviembre de 2018, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Norte de Santander decidió la demanda de reparación directa presentada el 23 de noviembre de 2011<sup>1</sup>, por el señor Jesús Antonio Flórez Vera contra el municipio de San José de Cúcuta, con el fin de que se le declare patrimonialmente responsable por el referido daño.

#### **La demanda**

2. Como fundamento fáctico de sus pretensiones, se expuso que el 30 de julio de 2004, el actor y la entidad territorial demandada suscribieron el contrato de prestación de servicios profesionales 1095/2004, cuyo objeto consistió en que el referido abogado, en condición de apoderado de la entidad territorial, a través de la vía persuasiva o cobro prejurídico, recuperara la cartera morosa que la Empresa Colombiana de Petróleos -en adelante *ECOPETROL*- tenía con el municipio por concepto del impuesto fijo mensual sobre el alumbrado público, tributo que había sido establecido por el Acuerdo Municipal 101 del 20 de diciembre de 2002, norma que dispuso que las empresas cuyos oleoductos

---

<sup>1</sup> Folio 7 del cuaderno 1.



Radicación: 54000-23-31-000-2011-00477-01 (63.287)

Actor: Jesús Antonio Flórez Vera

Demandado: Municipio San José de Cúcuta

Referencia: Reparación directa

atravesaran predios comprendidos dentro de su jurisdicción serían responsables de ese tributo. Por tal gestión, la entidad se obligó a pagar al referido abogado el 10% del valor total recaudado.

3. Encontrándose en curso el trámite persuasivo, un ciudadano promovió acción pública de nulidad -radicado 1079/2004- contra el citado acuerdo y solicitó su suspensión provisional, petición que fue aceptada por el Tribunal de conocimiento; hecho que dio lugar a que se suscribiera un otrosí modificatorio al contrato 1095/2004, otorgándosele facultades al apoderado para que, además de las gestiones ya encomendadas, representara judicial, extrajudicial y administrativamente a dicha entidad territorial en todo lo relacionado con dicha medida cautelar.

4. Se precisó que como resultado de una gestión jurídica loable dentro del mentado proceso de nulidad, el municipio obtuvo en sede de apelación una decisión favorable a sus intereses, dado que el Consejo de Estado en sentencia del 11 de marzo de 2010 revocó el fallo que accedió a las pretensiones de la demanda y declaró que el Acuerdo 101 de 2002 se encontraba ajustado a la Constitución y a la Ley, situación que benefició al fisco municipal, pues le dio plena validez al impuesto y, en consecuencia, habilitó el recaudo por mora.

5. Ante dicha decisión favorable a los intereses del municipio y haciendo uso de las facultades otorgadas, el actor continuó la gestión de cobro persuasivo. Así, el 20 de abril de 2010 requirió a ECOPETROL para el pago adeudado por concepto del impuesto sobre el alumbrado público, oportunidad en la que esta entidad le solicitó copia del poder conferido por el municipio; sin embargo, cuando el actor requirió a la entidad territorial, ésta le informó a través de comunicación del 29 de junio de 2010 que desconocía toda la gestión por él realizada, dada la ausencia de un vínculo contractual entre ellos.

6. Afirmó que tal desconocimiento de las gestiones que adelantó el contratista a lo largo de seis años significó un enriquecimiento a favor del municipio y un consecuente empobrecimiento del actor, circunstancia que se enmarca dentro de la figura jurídica del *actio in rem verso*. Lo anterior, con mayor énfasis, porque la entidad se benefició del logro jurídico derivado de la legalidad del Acuerdo 101, que validó el cobro del impuesto por concepto de alumbrado público a cargo de ECOPETROL, empresa que según el actor le adeudaba por este concepto más de nueve mil millones de pesos, situación que enriqueció las arcas municipales sin que hubiese recibido contraprestación alguna por la gestión jurídica que permitió obtener ese ingreso<sup>2</sup>.

## La defensa

---

<sup>2</sup> Folios 1 a 24 del cuaderno 1.



Radicación: 54000-23-31-000-2011-00477-01 (63.287)

Actor: Jesús Antonio Flórez Vera

Demandado: Municipio San José de Cúcuta

Referencia: Reparación directa

7. El municipio de Cúcuta se opuso a las pretensiones; para ese efecto alegó la caducidad de la acción, pues partió de afirmar que lo pretendido con la demanda era el pago que -en su sentir-, le adeudaba el municipio por la ejecución del contrato de prestación de servicios 1095-04; sin embargo, como éste, en términos del otro sí modificatorio, tuvo vigencia hasta el 12 de junio de 2005, la presente acción debía presentarse dentro de los dos años siguientes y, como ello ocurrió en noviembre de 2011, resultaba evidente su extemporaneidad.

8. Al margen, indicó que el supuesto fáctico planteado por el actor no se enmarca en ninguno de los supuestos en los que, según la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado procede el reconocimiento de prestaciones sin contrato escrito, máxime si se tiene en cuenta que el actor pretende ventilar en el escenario jurídico una controversia ligada a una interpretación amañada del contrato de prestación de servicios 1094-04 y su remuneración<sup>3</sup>.

9. Al concluir la etapa probatoria<sup>4</sup>, en sus alegatos de conclusión las partes insistieron en los argumentos propuestos con la demanda y su contestación, respectivamente.

10. En su concepto, el Ministerio Público sostuvo que las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad, en tanto que ECOPETROL -*sujeto pasivo de la obligación*- no ha pagado el cargo por concepto de alumbrado público al municipio y, en tal medida, el dinero no ha ingresado al presupuesto de la demandada<sup>5</sup>.

### **La decisión de primera instancia**

11. El Tribunal Administrativo de Norte de Santander negó las pretensiones de la demanda, por considerar que la parte actora no demostró los supuestos definidos por esta Corporación para la procedencia de reconocimiento de perjuicios a través de la *actio in rem verso*.

12. En ese sentido, consideró que a partir del análisis en conjunto de los elementos de juicio se acreditó que si bien el actor durante el trámite de la acción pública de nulidad 2004-1079 prestó sus servicios profesionales sin que

---

<sup>3</sup> Folios 259 a 260 del cuaderno 1.

<sup>4</sup> En auto del 27 de agosto de 2012 (folio 273 del cuaderno 2), el *a quo* incorporó como prueba los documentos aportados con la demanda consistentes en copia de las diferentes actuaciones surtidas en el proceso de simple nulidad contra el Acuerdo 101 de 2002, proceso seguido bajo la radicación 2004-1079; contrato de prestación de servicios 1095/2004; otro sí modificatorio al contrato anterior; requerimiento a ECOPETROL cobro persuasivo de 20 de abril de 2010; respuesta de ECOPETROL al requerimiento; requerimientos a la administración municipal sobre gestión profesional del actor en relación con actuaciones en el proceso de nulidad; respuestas del municipio a solicitudes del actor; acción de tutela del actor contra entidad territorial con la finalidad de protección de derechos fundamentales al trabajo y debido proceso; y, constancia de trámite de conciliación extrajudicial de 23 de noviembre de 2011, emitida por la Procuraduría 24 Judicial II Administrativa de Cúcuta (folios 24 a 212 del cuaderno 1).

<sup>5</sup> Folios 342 a 345 del cuaderno 1.



Radicación: 54000-23-31-000-2011-00477-01 (63.287)

Actor: Jesús Antonio Flórez Vera

Demandado: Municipio San José de Cúcuta

Referencia: Reparación directa

mediara un contrato estatal, en tanto que el contrato 1095/2004 suscrito con el municipio de Cúcuta había perdido vigencia, lo cierto era que no demostró que tal gestión se enmarcara en alguna de las tres hipótesis jurisprudenciales que en forma excepcional permiten el reconocimiento de prestaciones sin contrato estatal.

13. Sobre esa base, precisó que está probado que el contrato de prestación de servicios 1095 de 2004 y su adición venció el 12 de junio de 2005, de allí que la gestión del actor durante el trámite del proceso judicial de nulidad *-radicación 2004-1079-* que terminó con sentencia de 11 de marzo de 2010 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado se ejecutó sin contrato estatal; sin embargo, ningún elemento de convicción probó que la entidad territorial hubiese ejercido algún tipo de constreñimiento contra el referido profesional del Derecho para actuar como su apoderado o que dicha prestación comprendió una necesidad urgente o bajo necesidad de evitar una lesión del derecho a la salud y tampoco que la gestión se hubiese enmarcado en una situación de urgencia manifiesta<sup>6</sup>.

## II. EL RECURSO INTERPUESTO

### **Sustentación del recurso de apelación**

14. En su apelación, la parte actora cuestionó la valoración probatoria del *a quo*, pues partió de afirmar que los elementos de juicio allegados acreditaban la buena fe con la cual actuó el actor y la confianza legítima con la que adelantó su labor profesional, lo cual favoreció al municipio, al punto de obtener una decisión judicial que habilitó el pago del impuesto sobre el alumbrado público, toda vez que el actor había suscrito un contrato de prestación de servicios profesionales para representar a la entidad demandada, tanto en el cobro persuasivo, como en función de la defensa judicial.

15. Luego, al concluirse dentro del marco de dicho proceso judicial *-sentencia de 11 de marzo de 2010-* que el citado acuerdo se encontraba ajustado a la Constitución y la Ley *-logro jurídico que alcanzó el apoderado-* se generó un enriquecimiento en favor del municipio, pues ello habilitó el pago a su favor del impuesto de alumbrado público a cargo de ECOPETROL por una suma superior a nueve mil millones de pesos, al tiempo que generó un correlativo empobrecimiento del actor, en tanto que su labor profesional no fue reconocida, situación que se enmarcó dentro los presupuestos de procedencia de la acción incoada<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Folios 376 a 384 del cuaderno principal.

<sup>7</sup> Folios 386 a 398 del cuaderno principal.



Radicación: 54000-23-31-000-2011-00477-01 (63.287)

Actor: Jesús Antonio Flórez Vera

Demandado: Municipio San José de Cúcuta

Referencia: Reparación directa

16. En el término para alegar de conclusión, la parte actora insistió en los argumentos expuestos a lo largo del trámite de esta acción, mientras que la demandada guardó silencio<sup>8</sup>.

17. El Ministerio Público solicitó confirmar la decisión, en tanto que la fuente del enriquecimiento sin causa alegada no se enmarca dentro de ninguno de los casos excepcionales establecidos por el Consejo de Estado para la procedencia de la *actio in rem verso*<sup>9</sup>.

### **III. CONSIDERACIONES**

18. Sin que se observe causal de nulidad o vicio que impida dictar sentencia, procede la Sala a resolver el recurso interpuesto.

#### **Problema jurídico**

19. El debate jurídico de alzada se circunscribe a verificar si las pruebas que militan en el proceso permiten acreditar si el supuesto enriquecimiento sin causa alegado en la demanda se enmarca dentro de alguna de las hipótesis que habilitan la procedencia de la *actio in rem verso* como fuente de compensación de prestaciones sin contrato.

#### **Caso concreto**

20. La Sala anticipa que confirmará la decisión que negó las pretensiones de la demanda, dada la improcedencia de la *actio in rem verso* invocada en este caso, como pasa a analizarse.

21. Por regla general, el enriquecimiento sin causa y, en consecuencia, la *actio in rem verso*, entendida bajo la comprensión: “*nadie podrá enriquecerse a expensas de otro*”<sup>10</sup>, no puede ser invocado como fuente de responsabilidad del Estado para reclamar el pago de obras, entrega de bienes, servicios prestados o cualquier otro tipo de prestación, sin la mediación de un contrato estatal o al margen de éste, por cuanto tal figura no está llamada a emplearse con la finalidad de desconocer o contrariar una norma imperativa que deriva de la solemnidad del contrato estatal y de los procedimientos para celebrarlo.

22. Al punto de la ley de los contratos estatales, valga aclarar que, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, los entes municipales son entidades públicas sometidas al régimen de contratación estatal y las normas que la reglamentan, por lo que las obligaciones nacidas de un acuerdo de

<sup>8</sup> Folios 410 a 416 del cuaderno principal.

<sup>9</sup> Folios 410 a 416 del cuaderno principal.

<sup>10</sup> Artículo 831 del Código del Comercio



Radicación: 54000-23-31-000-2011-00477-01 (63.287)

Actor: Jesús Antonio Flórez Vera

Demandado: Municipio San José de Cúcuta

Referencia: Reparación directa

voluntades susceptible de contraer con los particulares u otras entidades públicas deben satisfacer los requisitos solemnes del contrato estatal y las exigencias relacionadas con los métodos de selección, las tipologías de contratación y los principios de planeación, transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva de contratistas previstas en el Estatuto de Contratación Estatal, en consideración a la naturaleza de orden público y la imposibilidad de desconocimiento por su obligatorio cumplimiento.

23. Con criterios de unificación, esta Sección<sup>11</sup> clarificó que emergen hipótesis que tornan procedente la aplicación de la *actio in rem verso* con efectos indemnizatorios frente a prestaciones en favor de las entidades estatales sin que medie contrato alguno, las cuales deben ser aplicadas con carácter excepcional y, por consiguiente, son de interpretación y de aplicación restrictivas, de allí que no cualquier evento pueda encuadrar dentro de esos casos excepcionales o al amparo de ellos, en tanto que la regla general es que no resulta admisible prestación sin contrato estatal.

24. Así, los casos en los que de manera excepcional y por razones de interés público o general, la Sala consideró procedente dar cabida a la *actio in rem verso*, comprenden los siguientes: *i)* cuando se acredite de manera fehaciente y evidente que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular, la que, en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su *imperium*, constrictó al particular a la ejecución de prestaciones o al suministro de bienes o servicios para su beneficio, por fuera o con prescindencia de contrato estatal; *ii)* cuando es urgente o necesario adquirir bienes, solicitar servicios o suministros u ordenar obras para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, en 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 y la celebración de los correspondientes contratos; y, *iii)* cuando, 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<sup>12</sup>.

25. Debe agregarse que, de conformidad con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el ordenamiento jurídico contempla, a título de excepción, la posibilidad de ejecución prestacional sin el amparo de un contrato estatal, en aquellas situaciones de urgencia en las que, por razones inculpables, las entidades de derecho público no están en condiciones de acudir a los procedimientos de selección; dice la norma en cita:

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Sección Tercera, sentencia de 19 de noviembre de 2012, expediente 24.897

<sup>12</sup> Esto, en los casos en que tal exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.



Radicación: 54000-23-31-000-2011-00477-01 (63.287)

Actor: Jesús Antonio Flórez Vera

Demandado: Municipio San José de Cúcuta

Referencia: Reparación directa

*“(…) cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten **situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre** que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o públicos”.*

26. En el caso *sub examine* se tiene acreditado, a partir de la realidad probatoria –*cuya valoración se cuestionó en apelación*- que, el 12 de agosto de 2004, la Secretaría de Hacienda del municipio de San José de Cúcuta –*contratante*- y el señor Jesús Antonio Flórez Vera –*contratista*- suscribieron el contrato de prestación de servicios profesionales 1095/2004, cuyo objeto consistió en la prestación de servicios profesionales por parte del contratista dirigidos a que, mediante trámite de la vía persuasiva o del cobro prejurídico, recuperara la cartera morosa que tenía ECOPETROL con el municipio por concepto del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, tributo que se había determinado en el Acuerdo 101 del 20 de diciembre de 2002, a cargo de las empresas cuyos oleoductos atravesaran predios comprendidos en la jurisdicción municipal.

Según el contrato, la gestión debía cumplirse en el término de seis meses siguientes a su legalización, la cual se entendía comprendida desde la suscripción del mismo; como forma de pago, se estipuló la suma de \$15'000.000 y el 10% sobre la base total de los valores efectivamente recaudados<sup>13</sup>.

27. El contrato anterior fue sometido a *“otrosí modificadorio”* en el sentido de adicionar el objeto contractual con miras a que el contratista ejerciera la defensa de los intereses del municipio frente a la suspensión provisional del Acuerdo 101 de 2002, la cual había sido ordenada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander en proveído del 18 de noviembre de 2004; así, se estipuló que, además de las señaladas en el objeto inicial, el contratista debía representar al municipio judicial y extrajudicialmente en todo lo que hubiera lugar *“en lo referente a la suspensión provisional del Impuesto de Alumbrado Público”*. Esta modificación implicó una adición a la duración del contrato de tres meses, por lo que se pactó que el plazo contractual *“iría hasta el día (12) de junio de 2005”*<sup>14</sup>.

28. En razón de lo anterior, el 6 de diciembre de 2004, la oficina jurídica del mencionado municipio le otorgó poder al señor Flórez Vera para que actuara en su nombre y representación, poder dirigido con destino al proceso de nulidad 2004-1079 tramitado ante esta jurisdicción<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Folios 60 a 63 del cuaderno 2.

<sup>14</sup> Folios 64 y 65 del cuaderno 2.

<sup>15</sup> Folios 42 del cuaderno 2.



Radicación: 54000-23-31-000-2011-00477-01 (63.287)

Actor: Jesús Antonio Flórez Vera

Demandado: Municipio San José de Cúcuta

Referencia: Reparación directa

29. La prueba, en lo que se refiere al proceso administrativo 2004-1079, es indicativa que, en proveído del 18 de noviembre de 2004, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander admitió la demanda *con solicitud de suspensión provisional* que, en ejercicio de la acción pública de nulidad, promovió el señor Ernesto Collazos Serrano contra del Acuerdo 101 de 2002, regulatorio del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, al lado de lo cual, ordenó la suspensión provisional del acto demandado<sup>16</sup>.

30. Dentro de esta misma actuación, obran las intervenciones del municipio de Cúcuta a través del abogado Jesús Antonio Florez Vera, quien: *i)* en memorial *sin fecha* describió el traslado de la demanda de nulidad; *ii)* en escrito radicado el 15 de diciembre de 2004 apeló la providencia de 18 de noviembre que declaró la suspensión provisional<sup>17</sup>; *iii)* en escrito presentado el 1º de agosto de 2005 presentó alegatos de conclusión<sup>18</sup>; *iv)* en escrito radicado el 22 de agosto de 2007 apeló la sentencia 12 de marzo de 2007, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Norte de Santander declaró la nulidad del acuerdo demandado<sup>19</sup>.

31. La controversia anterior fue definida, en sede de apelación, por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que, en sentencia del 11 de marzo de 2010, revocó el fallo de instancia y, en consecuencia, declaró ajustado a la Constitución y a la Ley el artículo 11 del Acuerdo 101 de 2002<sup>20</sup>, decisión que se notificó a través de edicto 48 que permaneció fijado hasta el 7 de abril de 2010<sup>21</sup>.

32. En lo que se refiere a la gestión de cobro persuasivo de impuesto sobre el alumbrado público, se evidencian dos requerimientos de 17 y 31 de agosto de 2004 a través de los cuales el señor Jesús Antonio Flórez, como abogado externo del municipio de Cúcuta, solicitó a ECOPETROL el pago de \$1.118'993.000 que, según liquidación emitida por la Secretaría de Hacienda, le adeudaba a la entidad territorial, por concepto de impuesto sobre alumbrado público<sup>22</sup>.

33. En respuesta, ECOPETROL, en comunicaciones de 7 de septiembre y 5 de noviembre de 2004 señaló que tal cobro era improcedente, en tanto que los entes territoriales no estaban facultados para imponer tributos a la explotación de recursos naturales no renovables<sup>23</sup>.

---

<sup>16</sup> Folios 55 a 59 del cuaderno 2.

<sup>17</sup> Folios 95 y ss. del cuaderno 2.

<sup>18</sup> Folios 99 y ss. del cuaderno 2.

<sup>19</sup> Folios 126 y ss. del cuaderno 2.

<sup>20</sup> Folios 343 del cuaderno 2.

<sup>21</sup> Folios 345 del cuaderno 2.

<sup>22</sup> Folio 345 del cuaderno 2.

<sup>23</sup> Folios 89 a 93 del cuaderno 2.





Radicación: 54000-23-31-000-2011-00477-01 (63.287)

Actor: Jesús Antonio Flórez Vera

Demandado: Municipio San José de Cúcuta

Referencia: Reparación directa

34. En comunicación del 16 de abril de 2010, el señor Flórez Vera, en condición de abogado del municipio de Cúcuta, requirió a ECOPETROL para que, en cumplimiento de la sentencia emitida el 11 de marzo de 2010 que declaró la legalidad del impuesto establecido en el Acuerdo 101 de 2002 y con el fin de cumplir la obligación de pago frente al impuesto de alumbrado público, enviara todas las facturas de cobro que durante enero de 2003 y febrero de 2006 fueran devueltas por esa compañía en razón a que el referido acuerdo de encontraba suspendido. Luego, en comunicación de 20 de abril de 2010, la requirió para el pago de \$4.800'064.000 que le adeudaba al municipio, por el referido concepto<sup>24</sup>.

35. Frente a estos requerimientos, ECOPETROL solicitó al referido señor allegar copia auténtica del poder conferido por la entidad territorial para los fines de cobro<sup>25</sup>; ante lo cual, en escritos del 25 de mayo y 22 de junio de 2010, esta persona le solicitó al municipio de Cúcuta certificación que diera cuenta de la condición de abogado contratista, con funciones de recaudo por concepto del impuesto establecido en el Acuerdo 101 de 2002<sup>26</sup>.

36. En atención a lo anterior, la Oficina Jurídica de dicha entidad territorial, en comunicación del 29 de junio de 2010, le informó a la Secretaría de Hacienda municipal que la relación contractual entre el municipio y el señor Flórez Vera se dio en vigencia del contrato de prestación de servicios 1094 de 2004 y de su adición por otrosí, esto es, entre el 12 de septiembre de 2004 y el 12 de junio de 2005, de manera tal que las gestiones que el referido señor adelantó por fuera de esta vigencia no estaban amparadas bajo ningún vínculo contractual. Al lado, indicó que resultaba procedente oficiar *“de manera urgente a ECOPETROL informándole que el doctor JESUS ANTONIO FLOREZ VERA no tiene ninguna relación legal o contractual con el municipio de Cúcuta y por tanto debe abstenerse de realizar cualquier tipo de transacción con el mencionado abogado siempre y cuando actúe en nombre y representación del municipio de San José de Cúcuta”*<sup>27</sup>.

37. Con esta información, en oficio 1003 1880 del 20 de septiembre de 2010, la alcaldía emitió respuesta definitiva al peticionario, en la cual le indicó que la gestión adicional adelantada por fuera de la vigencia del contrato 1094 de 2004 y *su otrosí modificadorio*, relacionada con la suspensión provisional del Acuerdo Municipal 101 de 2002 *reglamentario del servicio de alumbrado público* y de la gestión de cobro con causa en el mismo, no estaban amparadas bajo ninguna relación legal o contractual con el municipio, siendo por esta razón improcedente cualquier reconocimiento económico a su favor<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Folios 174 y 175 del cuaderno 2.

<sup>25</sup> Folio 176 del cuaderno 2.

<sup>26</sup> Folios 179 y ss. del cuaderno 2.

<sup>27</sup> Folio 182 a 184 del cuaderno 2.

<sup>28</sup> Folio 182 a 184 del cuaderno 2.



Radicación: 54000-23-31-000-2011-00477-01 (63.287)

Actor: Jesús Antonio Flórez Vera

Demandado: Municipio San José de Cúcuta

Referencia: Reparación directa

38. En respuesta, el señor Flórez Vera, en comunicación del 4 de octubre de 2010, indicó que, en los términos del otro si modificatorio del contrato de prestación de servicios 1095 de 30 de julio de 2004, se le otorgaron facultades para representar al municipio en todo lo relacionado con la suspensión del Acuerdo 101, incluso, la facultad de recibir y transigir, lo que pareciera fue desconocido por el municipio, en detrimento de la labor de cobro con lo cual se esperaba recuperar más de diez millones que ECOPETROL le adeudaba a esa entidad, recaudo en relación con el cual tenía derecho a que se le reconociera el 10% en los términos así pactados<sup>29</sup>.

39. La realidad probatoria anunciada impone desatender el llamado del recurso de apelación propuesto por la parte demandante y, en consecuencia, confirmar el fallo de instancia, en tanto que el actor fundó sus pretensiones en el supuesto enriquecimiento sin causa del que se habría beneficiado la entidad territorial, por cuenta del cobro del impuesto sobre el alumbrado público reglamentado a través del Acuerdo 101 de 2002 y de la gestión profesional que éste adelantó dentro de la acción pública de nulidad en la que se atacó la validez de este, proceso que concluyó con sentencia de segunda instancia que lo declaró ajustado a la Constitución y la Ley, gestión que dijo asumir en cumplimiento del contrato de prestación de servicios profesionales 1094 de 2004; sin embargo, los elementos de prueba –*cuya valoración probatoria no desconoció el a quo*- no conducen al convencimiento de que medió una circunstancia que habilitara el reconocimiento de prestaciones en favor del actor, en virtud de los postulados por esta Corporación -*antes desarrollados*- que suponen la procedencia de la *actio in rem verso*.

40. En efecto, se evidencia que aun cuando en los términos del contrato de prestación de servicios profesionales 1094 de 2004 y su adicción, el municipio le delegó al actor la facultad de gestionar el cobro persuasivo ante ECOPETROL del impuesto sobre el alumbrado público y representar judicial y extrajudicialmente a esa entidad territorial en el proceso de nulidad en el que se declaró la suspensión provisional del acuerdo que dispuso tal tributo, lo concreto es que dichas gestiones solo estuvieron amparadas por un vínculo contractual hasta el **12 de junio de 2005**, dada la estipulada vigencia del referido contrato.

41. De tal manera que, por una parte, las gestiones que adelantó el señor Flórez Vera como apoderado de la entidad territorial dentro del proceso de nulidad se concretaron en la presentación de los alegatos de conclusión dentro de dicha actuación, lo que ocurrió el 1º de agosto de 2005, y la interposición del recurso de apelación contra el fallo de instancia emitido en esa actuación *que accedió a la pretensión de nulidad del Acuerdo 101 de 2002*, lo que ocurrió el 22 de agosto de 2007 y, por otra, las gestiones de cobro persuasivo que adelantó ante ECOPETROL con posterioridad al 12 de junio de 2005 -*vigencia contractual*-, esto es, entre esta fecha y hasta abril de 2010 -*último requerimiento que elevó ante*

<sup>29</sup> Folios 191 a 194 del cuaderno 2.



Radicación: 54000-23-31-000-2011-00477-01 (63.287)

Actor: Jesús Antonio Flórez Vera

Demandado: Municipio San José de Cúcuta

Referencia: Reparación directa

esa empresa con fines de cobro del pluricitado impuesto- no estuvieron amparadas bajo un contrato estatal, pues, se insiste, el contrato de prestación de servicios que, en su sentir, lo habilitaban para el efecto, no se encontraba vigente.

42. Así, si bien la evidencia probatoria sugirió la prestación de servicios por parte del actor en favor de la entidad territorial sin que mediara un contrato estatal, en tanto que el acto jurídico que lo habilitó había perdido vigencia -*contrato de prestación de servicios profesionales*- , lo concreto es que no resulta procedente el reconocimiento patrimonial deprecado en la demanda por la vía de la figura de la *actio in rem verso*, en tanto que: *i)* no se acreditó de modo alguno que la entidad territorial, en virtud de su supremacía o *imperium*, hubiese constreñido al actor para la ejecución de dichas prestaciones; *ii)* no se probó la existencia de una circunstancia apremiante que hiciera imperioso tal prestación para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, en conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal; o, *iii)* no se acreditó una situación de urgencia manifiesta que hubiera dado lugar a la prestación de servicios profesionales por parte del actor sin contrato escrito alguno, solemnidad que caracteriza al contrato estatal<sup>30</sup>.

43. Al margen, las pretensiones como las que se han traído a la jurisdicción parten de acreditar los elementos base de ellas y, en éstas, por lo menos, el enriquecimiento que se alega de contera a un empobrecimiento. Bajo esta perspectiva, en el plenario no obra prueba de ellos, en tanto el enriquecimiento alegado en la demanda solo está dado bajo una formulación hipotética, no respaldada por un pago a la entidad territorial por cuenta de la gestión de cobro sobre la cual se edificó la fuente de enriquecimiento.

44. En suma, el material probatorio recaudado no permite dar por demostrado ni el supuesto del enriquecimiento, como tampoco las hipótesis antes expuestas que hiciera posible considerar que medió una circunstancia que implicara la imposibilidad de acudir a los procedimientos reglados para la selección y celebración de contratos de naturaleza estatal.

45. En consecuencia, se impone confirmar la sentencia de instancia que negó las pretensiones de la demanda.

### **Condena en costas**

46. En vista de que no hay temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

---

<sup>30</sup> Esto, en los casos en que tal exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.



Radicación: 54000-23-31-000-2011-00477-01 (63.287)

Actor: Jesús Antonio Flórez Vera

Demandado: Municipio San José de Cúcuta

Referencia: Reparación directa

#### IV. PARTE RESOLUTIVA

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

#### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 9 de noviembre de 2018 por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

**SEGUNDO:** Sin costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

#### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**NICOLÁS YEPES CORRALES (E)**

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace

<http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.