



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

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2024

**Radicado:** 76001-23-33-002-2015-01299-01 (62480)  
**Demandante:** Cooperativa de Vigilantes StarCoop C.T.A.  
**Demandado:** Departamento de Valle del Cauca  
**Referencia:** Reparación directa

*Temas: reparación directa – enriquecimiento sin causa.*

*Síntesis del caso: la demandante solicitó la declaratoria del enriquecimiento sin causa por el no pago de la prestación del servicio de vigilancia y seguridad a la entidad demandada, que adelantó sin el respaldo contractual.*

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, el 25 de junio de 2018, que negó las pretensiones de la demanda<sup>1</sup>.

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

## 1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Posición de la parte demandada – 1.3. Sentencia recurrida – 1.4. Recurso de apelación

### 1.1. Posición de la parte demandante

1. El 23 de octubre de 2015, la Cooperativa de Vigilantes StarCoop C.T.A., presentó **demanda**, en ejercicio del **medio de control de reparación directa**, en contra del departamento de Valle del Cauca, con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe):

*“PRIMERA. - Declarar que se presentó enriquecimiento sin causa por parte del Departamento del Valle del Cauca – Gobernación del Valle del Cauca y en contra de la Cooperativa de Vigilantes StarCoop C.T.A., por falta de pago de los servicios de vigilancia y seguridad privada prestados a esa entidad por la Cooperativa de Vigilantes StarCoop C.T.A., durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2012 y 30 de junio 2012.  
 SEGUNDA-. En consecuencia de la anterior declaración, se ordene al demandado [...] al pago a favor de la parte actora [...] la suma de [...]*

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

Radicado: 76001-23-33-002-2015-01299-01 (62480)  
 Demandante: Cooperativa de Vigilantes StarCoop C.T.A.  
 Demandado: Departamento de Valle del Cauca  
 Referencia: Reparación directa  
 Decisión: Revoca la sentencia recurrida

(\$769.085.112) correspondiente a los servicios de seguridad y vigilancia prestados a esa entidad [...]”.

2. En la **demanda**<sup>2</sup>, la parte actora fundamentó sus pretensiones en los siguientes **hechos**:

3. 1) Luego de una licitación pública que fue adjudicada a la Cooperativa de Vigilantes, se suscribió el contrato de prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada armada, 552 de 29 de abril de 2011, cuya vigencia era del 1 de mayo al 31 de diciembre de 2011.

4. 2) Según la parte actora, “[a]ntes del vencimiento del contrato, con oficio N° 1151 del 22 de diciembre de 2011, el Departamento del Valle del Cauca – Gobernación del Valle del Cauca solicitó al contratista que continuara prestando el servicio, mientras la nueva administración departamental determina[ba] la adjudicación del nuevo contrato”. Con ocasión de la solicitud, la parte actora continuó prestando el servicio “con los mismos 23 puestos de trabajo, durante las 24 horas del día, por el valor acordado inicialmente en el contrato más el reajuste correspondiente al año 2012 y durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 30 de junio de 2012, sin interrupción alguna”.

5. 3) Afirmó que la Cooperativa presentó varias facturas, “que fueron recibidas y aceptadas por el Departamento [...] pero no han sido pagadas”.

6. 4) Agregó que, “durante el periodo en que se prestó el servicio de vigilancia, mi representada hizo el esfuerzo ante la entidad hoy demandada de legalizar la situación, pero no fue posible, pese a que continuó prestando el servicio de manera ininterrumpida”.

7. 5) Las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio, resultado de la solicitud de conciliación extrajudicial, en el cual el Departamento reconoció la prestación de los servicios y se comprometió a pagar a la parte actora \$769.085.112. Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca no aprobó el acuerdo, decisión que tuvo el “salvamento de voto de la H. Magistrada dra. Bertha Lucía González Zúñiga”. La decisión fue confirmada por el Consejo de Estado, mediante el Auto de 26 de febrero de 2014, “con el salvamento de voto del H. Magistrado dr. Enrique Gil Botero”.

8. 6) La parte actora sostuvo que los hechos de la demanda encuadraban en el primer supuesto previsto en la Sentencia de Unificación de 19 de noviembre de 2012.

---

<sup>2</sup> Folios 1-18 del cuaderno principal I.

Radicado: 76001-23-33-002-2015-01299-01 (62480)  
Demandante: Cooperativa de Vigilantes StarCoop  
C.T.A.  
Demandado: Departamento de Valle del Cauca  
Referencia: Reparación directa  
Decisión: Revoca la sentencia recurrida

## 1.2. Posición de la parte demandada

9. El Departamento **contestó la demanda**<sup>3</sup>. Señaló que eran ciertos algunos de los hechos, entre esos, aquel en el cual la demandante aseveró que, terminado el contrato, la entidad demandada le solicitó, por escrito, continuar prestando el servicio de vigilancia y seguridad privada. A pesar de lo anterior, se opuso a las pretensiones por considerar que los hechos no encajaban en los tres supuestos a los que hace referencia la sentencia de unificación, en particular porque *“la prestación del servicio de seguridad por parte de la actora no se debió a una imposición por parte del Departamento del Valle del Cauca”* y porque *“no se acreditó suficientemente la existencia”* de una ventaja patrimonial por parte de la entidad.

## 1.3. Sentencia recurrida

10. El 25 de junio de 2018, el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca profirió **Sentencia de primera instancia**<sup>4</sup>, en la que negó las pretensiones de la demanda. El Tribunal tuvo por probada la prestación del servicio entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2012, a pesar de no haberse celebrado un contrato para ese periodo; sin embargo, se opuso a la prosperidad de las pretensiones porque no encontró que la entidad demandada hubiera *“constreñido o impuesto al particular el cumplimiento de una serie de obligaciones [...] los elementos materiales probatorios allegados al expediente, no comprueban convincentemente una conducta propiciada exclusivamente por el Departamento del Valle del Cauca, sin participación y sin culpa de la entidad, que en virtud de sus supremacía, de su autoridad o de su imperium, los hubiera constreñido en la prestación de un servicio en su beneficio, por fuera de un contrato estatal”*.

11. Indicó que la solicitud por escrito de la entidad a la parte actora para la continuación en la prestación del servicio, *“no constitu[ía] un constreñimiento o imposición a la Cooperativa”*. Agregó que los hechos tampoco se ajustaban a los otros dos supuestos a los que se refiere la Sentencia de Unificación de 19 de noviembre de 2012.

12. La Sentencia de primera instancia tuvo un **salvamento de voto** del magistrado Ronald Otto Cedeño Blume, en el cual señaló que, a pesar de que por regla general no sería procedente acceder a las pretensiones por el pago de servicios prestados cuando no media un contrato, *“el presente asunto se enmarca dentro del supuesto fáctico descrito en el numeral 1”* de la SU de 2012.

---

<sup>3</sup> Folios 30-33 del cuaderno principal.

<sup>4</sup> Folios 294-302 del cuaderno del Consejo de Estado.

Radicado: 76001-23-33-002-2015-01299-01 (62480)  
 Demandante: Cooperativa de Vigilantes StarCoop C.T.A.  
 Demandado: Departamento de Valle del Cauca  
 Referencia: Reparación directa  
 Decisión: Revoca la sentencia recurrida

#### 1.4. Recurso de apelación

13. La parte demandante presentó **recurso de apelación**<sup>5</sup>, en el que, con fundamento en los argumentos del salvamento de voto, sostuvo que el servicio se prestó "*sin participación ni culpa del particular*" y a petición de la entidad demandada. Agregó que no se podía desconocer que la Cooperativa intentó, por varios medios, "*legalizar su situación*", y que no dejó de prestar el servicio ante las consecuencias adversas que hubiera tenido para la entidad el retiro del personal de seguridad.

14. El recurrente citó la sentencia de 30 de enero de 2013, exp. 19045 del Consejo de Estado, en la que se accedió a pretensiones similares porque era la "*entidad quien imperiosamente requería la continuidad del servicio*", y añadió que el caso se ajustaba al primer supuesto al que se refiere la SU de 19 de noviembre de 2012.

## 2. CONSIDERACIONES

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

### 2.1. Hechos probados y síntesis de la controversia

15. En el expediente obra copia del contrato 552 de 29 de abril de 2011, de prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada<sup>6</sup>. También se aportó el oficio de 22 de diciembre de 2011, suscrito por la Secretaria de Desarrollo Institucional del Departamento en el que le solicitó a la parte actora "*continuar con el servicio de Vigilancia contratado con ustedes, mientras la nueva Administración Departamental determina la adjudicación del respectivo proceso*"<sup>7</sup>.

16. Habida cuenta de que la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada durante el 1 de enero al 30 de junio de 2012 es un hecho probado y aceptado por la entidad demandada, y de los motivos de la apelación, la Sala deberá establecer si procede la declaratoria del enriquecimiento sin causa en un asunto en el que existieron prestaciones sin el respaldo de un contrato estatal, para una entidad cuyo régimen de contratación es la Ley 80 de 1993<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Folios 311-317 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>6</sup> Folios 30-33 del cuaderno principal.

<sup>7</sup> Folio 34 del cuaderno principal.

<sup>8</sup> La demanda fue presentada en tiempo, dentro de los 2 años a los que se refiere el artículo 164, numeral 2, literal i del CPACA. Si bien los servicios fueron prestados entre el 1 de enero y 30 de junio de 2012, mientras que la demanda se presentó el 23 de octubre de 2015, el término estuvo suspendido desde la solicitud de conciliación judicial, que fue presentada el 16 de mayo de 2012, hasta el 26 de febrero de 2014, cuando el Consejo de Estado confirmó la decisión del Tribunal Administrativo de Valle del Cauca de no aprobar el acuerdo conciliatorio que había tenido lugar el 10 de julio de 2012.

Radicado: 76001-23-33-002-2015-01299-01 (62480)  
 Demandante: Cooperativa de Vigilantes StarCoop C.T.A.  
 Demandado: Departamento de Valle del Cauca  
 Referencia: Reparación directa  
 Decisión: Revoca la sentencia recurrida

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

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

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

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

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

21. En la referida providencia de unificación se abordaron varios asuntos relacionados con el enriquecimiento sin causa. Además de enunciar algunos “casos”<sup>9</sup> en los que, de manera excepcional, podría configurarse y declararse el enriquecimiento sin causa cuando se ejecuten actividades sin el respaldo

<sup>9</sup> “a) Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium 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.

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

c) En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4° de la Ley 80 de 1993”.

Radicado: 76001-23-33-002-2015-01299-01 (62480)  
 Demandante: Cooperativa de Vigilantes StarCoop C.T.A.  
 Demandado: Departamento de Valle del Cauca  
 Referencia: Reparación directa  
 Decisión: Revoca la sentencia recurrida

de un contrato, para evitar legitimar “relaciones de hecho, para eludir la normatividad sobre contratación administrativa”<sup>10</sup>; se determinó “la acción de reparación directa como vía procesal adecuada para obtener la declaratoria de enriquecimiento sin justa causa”, esto es, se unificó que la reparación directa es la acción (medio de control) pertinente para encausar las pretensiones relativas al enriquecimiento sin causa. Finalmente, se indicó que el enriquecimiento sin causa implica un reconocimiento patrimonial “esencialmente compensatorio”. Los elementos que fueron objeto de la unificación se encuentran dispersos en la decisión y no quedaron contenidos en un apartado especial.

22. Si bien continúan abiertas algunas discusiones teóricas sobre la naturaleza y procedencia del enriquecimiento sin causa<sup>11</sup>, existen particulares diferencias en la interpretación sobre uno de los referidos elementos de la SU, resultado del esfuerzo por hacer una lista de algunos ejemplos en los que, de forma excepcional, resulta procedente el enriquecimiento sin causa.

23. Con frecuencia se pasa por alto que el centro de la problemática que se enfrentó en la providencia de unificación apuntaba a identificar el “carácter subsidiario de la acción in rem verso”, y recordar que la materialización del principio general del derecho de no enriquecimiento sin causa no podría llevar a que se eluda de manera sistemática “la aplicación de las normas que rigen la formación, existencia y ejecución de los contratos estatales”. Entonces se indicó (se transcribe): “la Sala admite hipótesis en las que resultaría procedente la actio de in rem verso sin que medie contrato alguno, pero, se insiste, estas posibilidades son de carácter excepcional”.

24. El entendimiento restringido y, en no pocas ocasiones, erróneo, de las tres causales enunciadas merece esclarecer que los supuestos que se presentaron en la unificación solamente constituían algunas hipótesis de procedencia “en casos donde, de manera excepcional y por razones de interés público, resultaría procedente la actio in rem verso”. La enumeración de estas razones (en las que siempre se señaló que existían otros supuestos: “entre otros los siguientes”-) ha llevado a que se perciba y comprenda una especie de lista cerrada de situaciones, de tres causales específicas, cuando en realidad se erigieron como supuestos ilustrativos. A tal punto se ha generado una incorrecta y cerrada lectura de los supuestos que fueron presentados a título de ejemplo en la SU, que el Tribunal negó las pretensiones de la demanda porque consideró que el asunto no se adecuaba a ninguna de las tres hipótesis.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 22 de julio de 2009, exp. 35026.

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

Radicado: 76001-23-33-002-2015-01299-01 (62480)  
 Demandante: Cooperativa de Vigilantes StarCoop C.T.A.  
 Demandado: Departamento de Valle del Cauca  
 Referencia: Reparación directa  
 Decisión: Revoca la sentencia recurrida

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

26. Basta reconstruir las múltiples ocasiones en las que el mismo Consejo de Estado ha declarado la procedencia del enriquecimiento sin causa fuera de los tres supuestos que fueron presentados como ejemplos de procedencia en la SU. Sentencias posteriores a la unificación, casi de inmediato, fundamentaron la declaratoria del enriquecimiento sin causa en consideraciones diferentes a las enunciadas en la SU<sup>12</sup> (providencia que fue citada por el recurrente). Aunque en algunos casos se ha negado el reconocimiento del enriquecimiento sin causa con apoyo en los supuestos enunciativos de la unificación<sup>13</sup>, en otros casos el Consejo de Estado ha fallado asuntos que no atienden a las razones unificadas, como la prestación de servicios educativos<sup>14</sup> (aunque en otra sentencia anterior se hubiera negado el pago de esos mismos servicios educativos con fundamento en la unificación<sup>15</sup>) y otras providencias que demuestran una amplia dispersión jurisprudencial<sup>16</sup>.

27. A propósito de las referidas divergencias sobre la interpretación de las causales, corresponde esclarecer que ellas no constituyen una lista taxativa y cerrada de supuestos de procedencia. El carácter excepcional de la declaratoria del enriquecimiento sin causa, cuando se han efectuado

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 30 de enero de 2013, exp. 19045. En la providencia se afirmó (se transcribe): “la Sección Tercera ha establecido que cuando la administración sugiere, invita, provoca y en general es la causa eficiente de una erogación del contratista, a favor de la entidad, asume la obligación de pagar el valor de los trabajos, bienes o servicios, que con su participación se ejecutaron. Esta posición busca conducir la teoría del enriquecimiento sin causa a un justo medio, que haga responsable sólo a quien con su conducta provoca el desplazamiento económico injustificado de un patrimonio a otro. Si existe pura liberalidad, incluso engaño o dolo del particular, entonces éste debe asumir el perjuicio; pero si la entidad pública es quien incita, provoca y en general se dispone a recibir un beneficio -con mayor razón cuando se compromete a legalizar en el inmediato futuro la situación-, debe pagar el costo del trabajo que recibe”.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 31 de mayo de 2016, exp. 24894; Sentencia de 30 de abril de 2014, exp. 27532; Sentencia de 9 de marzo de 2016, exp. 35458; Sentencia de 29 de julio de 2015, exp. 35554; Sentencia de 25 de junio de 2015, exp. 34408 y Sentencia de 14 de mayo de 2014, exp. 29211.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 6 de febrero de 2020, exp. 46361.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de septiembre de 2015, exp. 32767.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 7 de septiembre de 2015, exp. 36318; Sentencia de 3 de marzo de 2014, exp. 28570; Sentencia de 3 de agosto de 2020, exp. 52405. De manera reciente, la Subsección B de la Sección Tercera, en Sentencia de 14 de septiembre de 2022, exp. 49140, indicó (se transcribe): “Aunque en la Sentencia de Unificación de 19 de noviembre de 2012, exp. 24897, esta Corporación estableció 3 causales específicas, en las cuales, ‘de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio de in rem verso’, la realidad de los acontecimientos y el estudio caso a caso ha dado la razón a las inquietudes que en su momento fueron presentadas en los salvamentos de voto a la providencia de unificación y en posteriores posiciones jurisprudenciales, al punto que, recientemente, se dio aplicación a la prohibición del enriquecimiento sin causa en un asunto en el que se consideró que estaba en juego otro derecho fundamental distinto a la salud, como lo es la educación. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administración, Sección Tercera, Sentencia de 6 de febrero de 2020, exp. 46361”.

Radicado: 76001-23-33-002-2015-01299-01 (62480)  
Demandante: Cooperativa de Vigilantes StarCoop C.T.A.  
Demandado: Departamento de Valle del Cauca  
Referencia: Reparación directa  
Decisión: Revoca la sentencia recurrida

actividades sin el respaldo de un contrato estatal, implica tener presente que el papel del juez del enriquecimiento sin causa consiste en estudiar la configuración de sus elementos estructurantes, para determinar si procede, o no, la declaratoria del enriquecimiento sin causa.

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

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

30. Al final, lo que se observa es que, en casos como el que ahora ocupa la atención de la Sala, la valoración del comportamiento de las partes será determinante para la procedencia de la declaratoria judicial del desequilibrio patrimonial producido por el enriquecimiento sin causa, por lo que su estudio siempre será medular en el ejercicio de ponderación que realiza el juez. Se reitera: la labor del juez de lo contencioso administrativo en la resolución de pretensiones relacionadas con el enriquecimiento sin causa consiste en examinar la configuración y procedencia de sus elementos estructurantes, para determinar (en un ejercicio de ponderación y en aplicación de una figura jurídica de procedencia excepcional cuando se trata de reconocer la realización de obras o prestación de servicios sin el respaldo de un contrato, cuando existía la obligación de atender una solemnidad<sup>18</sup>) si procede o no la declaratoria del enriquecimiento sin causa.

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

<sup>18</sup> Comoquiera que el enriquecimiento sin causa, como fuente autónoma de las obligaciones, no se circunscribe a este supuesto.



Radicado: 76001-23-33-002-2015-01299-01 (62480)  
Demandante: Cooperativa de Vigilantes StarCoop  
C.T.A.  
Demandado: Departamento de Valle del Cauca  
Referencia: Reparación directa  
Decisión: Revoca la sentencia recurrida

### 2.3. Solución de la controversia

31. En lo que respecta al enriquecimiento sin causa alegado por la parte actora, se observa que este se produjo por la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada en diferentes dependencias de la entidad demandada. De conformidad con las pruebas reseñadas, con la contestación de la demanda, la fijación del litigio durante el trámite de la audiencia inicial<sup>19</sup> y con lo que la propia entidad señaló, está acreditada: 1) la ventaja patrimonial que la entidad territorial obtuvo al recibir la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada del 1 de enero al 30 de junio de 2012. La prestación del servicio no es un hecho que haya sido controvertido por la demandada y se tuvo por acreditado por el Tribunal en la Sentencia de primera instancia.

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

33. 4) El demandante no podía ejercer otra acción para la corrección del desequilibrio patrimonial, luego de que no se aprobara el acuerdo conciliatorio por parte del juez competente, pues, a pesar de haber suscrito previamente un contrato con la entidad, el medio de control de controversias contractuales no resultaba procedente porque no se pretendía la declaratoria de existencia o nulidad de un contrato estatal, o su revisión, o la declaratoria del incumplimiento contractual, o la nulidad de los actos contractuales o la indemnización de perjuicios, sino el restablecimiento patrimonial producto del desequilibrio originado en el enriquecimiento injusto<sup>20</sup>. Por demás, como se indicó, la reparación directa es el medio de control procedente para encauzar las pretensiones propias de la llamada "actio in rem verso".

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

<sup>19</sup> Folios 154-164 del cuaderno principal.

<sup>20</sup> Una postura divergente ha sido expuesta por el Magistrado Martín Bermúdez Muñoz en el salvamento de voto a la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, de 11 de septiembre de 2024, exp. 69240.

Radicado: 76001-23-33-002-2015-01299-01 (62480)  
 Demandante: Cooperativa de Vigilantes StarCoop C.T.A.  
 Demandado: Departamento de Valle del Cauca  
 Referencia: Reparación directa  
 Decisión: Revoca la sentencia recurrida

da cuenta de una actuación de buena fe, la cual no solo se presume, sino que la entidad no la desvirtuó ni la puso siquiera en cuestionamiento. Tampoco se advierte que la ejecución sin respaldo contractual se hubiera hecho con el objeto de rehuir los imperativos legales o de eludir conscientemente un procedimiento de selección de contratistas, sino con el objetivo de impedir la paralización en la prestación de un servicio que resultaba necesario e indispensable para la entidad, servicio que había sido primero contratado y que venía siendo prestado en las condiciones señaladas y que cuya continuidad fue expresamente requerido por la entidad, mientras se terminaba de adelantar un nuevo proceso licitatorio. Razones que resultan determinantes y son suficientes para que corresponda declarar el enriquecimiento sin causa del Departamento de Valle del Cauca.

35. Para determinar el monto del restablecimiento y mantener el carácter esencialmente compensatorio del enriquecimiento sin causa, esta Sala tomará como referente el valor del contrato de prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada, sin tener en cuenta los costos indirectos y ni el IVA. Por ello, de los \$128.180.852 que corresponde al valor mensual, se le descontará el 1,6% del IVA, lo que arroja un total mensual de \$126.162.256. Cifra que se multiplica por los meses prestados, para un total de \$756.973.536.

$$Va = Vh \times \frac{IPC \text{ final}}{IPC \text{ inicial}}$$

En donde:

Va: valor actualizado.

Vh: valor histórico, que corresponde al \$756.973.536

IPC final: último índice de precios al consumidor, conocido al momento de la Sentencia.

IPC inicial: índice de precios al consumidor, al momento de la prestación.

$$Va = \$756.973.536 \frac{(143,83)}{(77,70)} = \$ 1'401.229.135$$

36. Tal y como lo ha advertido esta Corporación en casos similares anteriores, del valor actualizado de la condena, el Departamento debe deducir los demás impuestos, tasas u otros conceptos que normalmente se les descontaban a las cuentas de cobro o facturas que presentaba el contratista durante la ejecución del contrato. De no hacerlo, y si acaso este objeto contractual estaba gravado con algún impuesto nacional o territorial, se enriquecería ahora el contratista.

37. Finalmente, de conformidad con el artículo 188 del CPACA y el numeral 1 del artículo 365<sup>21</sup> del Código General del Proceso, se condenará en costas de

<sup>21</sup> Artículo 365: "En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

[...]

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. [...]"

Radicado: 76001-23-33-002-2015-01299-01 (62480)  
 Demandante: Cooperativa de Vigilantes StarCoop  
 C.T.A.  
 Demandado: Departamento de Valle del Cauca  
 Referencia: Reparación directa  
 Decisión: Revoca la sentencia recurrida

esta instancia a la parte demandada. La liquidación de las costas se hará de manera concentrada por el Tribunal de origen.

### 3. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

**REVOCAR** la Sentencia de 25 de junio de 2018 del Tribunal Administrativo de Valle del Cauca y, en su lugar,

**PRIMERO: DECLARAR** que el Departamento de Valle del Cauca se enriqueció sin causa a expensas de la demandante y, en consecuencia:

**SEGUNDO: ORDÉNASE** a la parte demandada pagar a la demandante la compensación del monto del enriquecimiento, por valor de mil cuatrocientos un millones, doscientos veintinueve mil, ciento treinta y cinco pesos (\$ 1'401.229.135).

De este valor, el Departamento de Valle del Cauca, al momento de su reconocimiento y pago, deberá deducir los mismos impuestos, tasas u otros conceptos que normalmente se les descontaban a las cuentas de cobro o facturas que presentaba el contratista durante la ejecución del contrato inicial.

**TERCERO: CONDENAR** en costas de esta instancia a la parte demandada.

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

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firma electrónica

**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Aclaración de voto

Firma electrónica

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**

Firma electrónica

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**



Radicado: 76001-23-33-002-2015-01299-01 (62480)  
Demandante: Cooperativa de Vigilantes StarCoop C.T.A.

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

**Consejero ponente: Alberto Montaña Plata**

Bogotá, D. C., diez (10) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)

**Radicación:** 76001-23-33-002-2015-01299-01 (62480)  
**Demandante:** Cooperativa de Vigilantes StarCoop C.T.A.  
**Demandado:** Departamento del Valle del Cauca  
**Referencia:** Reparación directa- enriquecimiento sin causa

**Tema:** En este caso no era necesario realizar el estudio de las pretensiones con base en el «enriquecimiento sin causa», pues la fuente de la condena es el contrato de prestación de servicios de vigilancia, cuya continuidad se dio por un acuerdo de voluntades entre las partes.

**Aclaración de voto del magistrado Martín Bermúdez Muñoz**

Si bien comparto la decisión de revocar la sentencia de primera instancia y acceder a las pretensiones de la demanda, considero que la sentencia debió fundamentarse exclusivamente en el incumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato de prestación de servicios de vigilancia celebrado entre las partes.

1.- En la demanda se reclama el pago de los servicios de seguridad privada prestados por la empresa demandante luego de la terminación del contrato suscrito para el efecto con la Gobernación del Valle.

1.2.- En el proceso se acreditó que la empresa demandante celebró un contrato de prestación de servicios para seguridad privada con el Departamento del Valle del Cauca, contrato que estuvo vigente entre el 1° de mayo y el 31 de diciembre de 2011. También se demostró que, antes del vencimiento del plazo, mediante oficio del 22 de diciembre de 2011, el departamento le solicitó continuar con la prestación del servicio hasta que se diera la adjudicación del nuevo contrato.

1.3.- En razón a lo anterior, el contratista continuó prestando el servicio entre el 1° de enero y el 30 de junio de 2012, periodo durante el cual mantuvo la vigilancia en 23 puestos de trabajo las 24 horas del día. También se probó que durante el periodo en que prestó el servicio, solicitó a la entidad legalizar la situación contractual, pero no fue posible.



Radicado: 76001-23-33-002-2015-01299-01 (62480)  
Demandante: Cooperativa de Vigilantes StarCoop C.T.A.

1.4.- Así mismo, se demostró que las partes lograron una conciliación extrajudicial en la que el Departamento del Valle del Cauca reconoció por el valor del servicio la suma de setecientos sesenta y nueve millones ochenta y cinco mil ciento doce pesos (\$769.085.112). Sin embargo, dicho acuerdo fue improbadado por el Tribunal Administrativo del Valle, en providencia que fue confirmada por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

2.- De la revisión de la demanda y de lo probado en el proceso es claro que las pretensiones se basaban en el contrato celebrado entre el Departamento del Valle y la empresa demandante, y que la continuidad del servicio, una vez vencido el plazo contractual, se originó en un acuerdo de voluntades. Por esta razón no puede aplicarse la figura del «enriquecimiento sin causa», a la que acudió la demandante por ajustarse a la jurisprudencia de esta corporación, pero que no procede cuando se ejecutan prestaciones contractuales respecto de las cuales las partes han logrado un acuerdo de voluntades que no han elevado a escrito; la consecuencia que lo anterior puede tener es que se considere que el contrato está afectado de nulidad absoluta por no haberse cumplido con dicha solemnidad. Si se considera que el contrato es nulo ello no obsta para ordenar el pago de las prestaciones ejecutadas que beneficiaron a la entidad, tal como lo dispone el artículo 48 de la Ley 80 de 1993<sup>1</sup>.

Fecha *ut supra*,

*Con firma electrónica*  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Magistrado

---

<sup>1</sup> En relación con el fundamento de esta posición puede revisarse el Salvamento de voto emitido por el suscrito a la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, de 11 de septiembre de 2024, exp. 69240.