



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR
Valledupar, dieciséis (16) de enero dos mil veinticinco (2025)

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE
VALLEDUPAR
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VALLEDUPAR
RADICACIÓN: 20-001-23-33-003-2018-00053-00

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MARIO ARANGO HOYOS

I. ASUNTO

Procede esta Corporación a dictar sentencia en el presente proceso identificado en el anterior encabezado, para lo cual se presentan los siguientes,

II. ANTECEDENTES

2.1. HECHOS.

El apoderado de la parte demandante argumenta que el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar prestó sus servicios de gestión integral contra incendios, atención de incidentes con materiales peligrosos y otras emergencias entre el 1° de enero y el 30 de abril de 2016, asimismo, que durante este periodo, el municipio de Valledupar solicitó en varias ocasiones servicios adicionales, como acompañamiento en actividades culturales, recreativas y de prevención, que se prestaron bajo la competencia del Cuerpo de Bomberos, sin celebrar un contrato formal de prestación de servicios con el municipio de Valledupar, situación, que le obligó a la institución a asumir costos significativos, incluyendo pagos de nómina, seguridad social, combustible, energía eléctrica y mantenimiento, necesarios para garantizar la continuidad del servicio.

Afirma, que debido a la ausencia de un contrato en ese periodo, los gastos fueron cubiertos mediante créditos con intereses y préstamos de libre inversión, lo que generó una carga financiera adicional para el Cuerpo de Bomberos, a pesar de que estos servicios fueron prestados en beneficio del municipio, con quien la entidad había tenido relaciones contractuales en años anteriores, aunque el contrato para 2016 solo fue formalizado en mayo de ese año, dado que el municipio alegó inconvenientes administrativos derivados del cambio de administración.

Expresa, que las anteriores actividades de los servicios prestados durante dicho periodo se hicieron por la urgencia y necesidad del municipio y bajo el consentimiento a través de su representante legal, de los cuales se le entregó informes de las actividades de emergencia a la Dirección Nacional de Bomberos, a la oficina de gestión integral del riesgo del municipio demandado y a CORPOCESAR y a pesar de todo eso, el ente territorial no pagó el valor correspondiente, estimado en \$212.500.000 mensuales, acumulando una deuda total de \$850.000.000 por los cuatro meses de servicios prestados.

Por todo esto, el demandante habría incurrido en mora con entidades financieras, afectándose económicamente por la falta de recuperación de los recursos tomados en préstamos, que en su momento la máxima autoridad bomberil autorizó al representante legal para ser usados en la prestación del servicio.

COMPARTIDO POR:



SC5780-58

Finalmente, el apoderado subraya que, debido a la situación descrita, el Cuerpo de Bomberos Voluntarios ha sufrido un empobrecimiento, mientras que la administración municipal de Valledupar se ha beneficiado de un enriquecimiento sin causa, toda vez, que conforme a la ley, es responsabilidad de los municipios garantizar la prestación de este servicio público esencial, ya sea a través de cuerpos de bomberos oficiales o mediante contratos y convenios con cuerpos de bomberos voluntarios.

2.2. PRETENSIONES.

La parte demandante solicita que se declare que el municipio de Valledupar se enriqueció injustamente por los servicios de gestión integral contra incendio, los preparativos y atención de rescate en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos prestados por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar durante el periodo de tiempo comprendido desde el 1° de enero al 30 de abril de 2016 en el municipio de Valledupar y sus corregimientos.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicita que se condene a la entidad demandada a pagar a título de compensación el valor de los servicios prestados entre dicha fecha y por los servicios antes mencionados, bajo una suma mensual de \$212.500.000, para un total de \$850.000.000 por los cuatro meses adeudados; suma tal, que solicita sea actualizada con base en la variación al IPC señalado por el DANE, conforme a lo dispuesto por el artículo 187 del CPACA y que además, sobre la misma sea reconocida y pagada los debidos intereses moratorios, desde el 30 de abril de 2016 (fecha en la cual indica que concluyó la prestación del servicio no pagado), hasta el efectivo cumplimiento de la providencia que con la que concluya el proceso.

Finalmente, pretende que se concede en costas al municipio de Valledupar, conforme lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA y que, a su vez, se le ordene a dar cumplimiento a la sentencia en la forma prevista en el artículo 192 del mismo código.

2.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

El demandante indica como fundamentos normativos el artículo 8 de la ley 153 de 1887, artículo 831 del Código de Comercio, artículo 95 de la Constitución Política y señala acápites jurisprudenciales de la sentencia de unificación del Consejo de Estado de fecha 19 de noviembre de 2012, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Expediente 24897 resaltando sobre la procedencia excepcional de la '*actio in rem verso*'.

Finalmente, invoca los artículos 140 y concordantes del CPACA, artículo 10, 16, 31 y 56 de la Ley 446 de 1998, Decreto 1796 de 2000, Ley 640 de 2001, Ley 1285 de 2012 y demás concordantes.

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1. El vocero judicial del municipio de Valledupar respondió la demanda argumentando que no existen pruebas que acrediten que el Cuerpo de Bomberos Voluntarios efectivamente prestó los servicios de gestión contra incendios, rescate y atención de emergencias, incluyendo incidentes con materiales peligrosos, entre el 1° de enero y el 30 de abril de 2016. Asimismo, sostiene que no se han presentado evidencias de que la parte demandante incurriera en los gastos alegados, ya que

dicha entidad cuenta con múltiples fuentes de ingresos, no dependientes exclusivamente del municipio de Valledupar.

Además, argumenta que no hay evidencia de que las obligaciones financieras asumidas por la entidad demandante estuvieran destinadas a cubrir gastos específicos derivados de la prestación de servicios al municipio, particularmente en ausencia de un contrato o autorización previa. Por lo tanto, considera inadmisibile que se pretenda que los créditos adquiridos por la institución sean asumidos por el ente territorial demandado.

Asimismo, señala que no existen pruebas que respalden la supuesta exigencia y entrega de informes a la Oficina de Control del Riesgo del municipio de Valledupar, ya que en ningún momento se obligó al Cuerpo de Bomberos Voluntarios a prestar servicios sin un contrato estatal vigente, toda vez que no se presentaron situaciones de urgencia que justificaran objetivamente la imposibilidad de planificar y formalizar un contrato de prestación de servicios, como se había hecho en ocasiones anteriores, por lo que la falta de un contrato no fue un hecho imprevisible para ninguna de las partes involucradas.

Por otro lado, sostiene que no procede la *actio de in rem verso*, ya que no se cumplen los presupuestos señalados en sentencias de unificación del Consejo de Estado, por lo que se opone a que se despachen favorablemente las declaraciones y condenas objeto de las pretensiones, por considerarse que no se han demostrado los elementos necesarios para que se aplique a favor de la parte demandante la figura del enriquecimiento sin causa, ya que no se evidencian pruebas que indiquen mala fe por parte del municipio de Valledupar, ni existen elementos probatorios que indiquen constreñimiento para prestar sus servicios.

Por último, propuso como excepciones de mérito inexistencia de pruebas que demuestren constreñimiento para la prestación de servicios, inexistencia del derecho y la genérica e innominada.¹

IV. ALEGATOS

4.1. CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE VALLEDUPAR.

El apoderado de la parte demandante presentó sus alegatos de conclusión destacando que las pruebas confirman la ausencia de un contrato de prestación de servicios entre el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar y el municipio durante los primeros cuatro meses del año 2016. Reiteró en los mismos términos de la demanda, que los servicios de atención de emergencias fueron prestados sin recibir remuneración, lo que resultó en un enriquecimiento sin causa para el municipio y un empobrecimiento para la institución.

Alega, que siendo este un servicio público esencial a cargo del municipio, quedó demostrado que el cuerpo de bomberos no tuvo más opción que prestar el servicio, dado el riesgo inherente a la atención de emergencias y la falta de otros organismos especializados en la ciudad.

Finalmente, afirmó que el caso encuadra en una excepción al principio de enriquecimiento sin causa *“cuando se acredite de manera fehaciente y evidente que fue exclusivamente la entidad pública, en virtud de su supremacía o su autoridad, que constriñó o impuso al 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*

¹ F. 144- del archivo “01ExpedienteDigitalCuaderno2 (2).pdf” del expediente en OneDrive.

prescindencia del mismo” al demostrarse que el municipio, en ejercicio de su autoridad, impuso de facto la prestación del servicio, evidenciándose el constreñimiento en la correspondencia, oficios y reuniones con la oficina de gestión del riesgo, donde se exigió la ejecución de las labores.

4.2. MUNICIPIO DE VALLEDUPAR

El apoderado del municipio de Valledupar, presentó sus alegatos en los mismos términos de la contestación de la demanda, indicando que la prestación del servicio por parte del Cuerpo de Bomberos Voluntarios se realizó sin contrato, lo que impide el reconocimiento de perjuicios por empobrecimiento, ya que por encontrarse probada la inexistencia de un contrato se desentendió una norma de exigencia legal, pues para perfeccionar un contrato estatal el mismo debe contar por escrito, sin que sea admisible la ignorancia de ese precepto como excusa para su inobservancia.

Argumentó que no se cumplen los requisitos para configurar el enriquecimiento sin causa, ya que este requiere no solo un beneficio para el municipio y un empobrecimiento correlativo del demandante, sino también la ausencia de dolo o culpa por parte de este último, lo cual no ha sido probado.

Además, alegó que los gastos y préstamos presentados por el demandante no son prueba concluyente del presunto empobrecimiento, ya que no se ha demostrado que dichos recursos se destinaran exclusivamente a la prestación del servicio contra incendios, por lo que indicó que tampoco hay evidencia de constreñimiento por parte del municipio para que se prestara el servicio, ni de que este fuera absolutamente necesario para evitar un daño inminente e irreversible.

Finalmente, concluyó que del análisis probatorio se demuestra que el demandante actuó de manera voluntaria y con culpa al ejecutar las actividades sin la intervención o exigencia del municipio, por lo que no se configuran las condiciones excepcionales para aplicar la *actio in rem verso* por enriquecimiento sin causa, y, por ende, no procede el pago de los perjuicios reclamados.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 47 Judicial II para Asuntos Administrativos, sostiene que según el artículo 3 de la Ley 1575 de 2012, los municipios tienen la obligación de prestar el servicio público esencial de prevención, atención y control de incendios, rescates y manejo de incidentes con materiales peligrosos a través de cuerpos de bomberos oficiales o voluntarios legalmente constituidos y dado que el municipio no tiene un cuerpo de bomberos oficial, debe garantizar estos servicios mediante contratos o convenios con cuerpos de bomberos voluntarios.

Afirma, que esta obligación es de cumplimiento obligatorio debido al alto riesgo que implica la falta de este servicio, que podría afectar a las personas, bienes y el medio ambiente, por lo que los municipios deben reservar recursos para asegurar la prestación continua de este servicio. Sin embargo, en este caso, el municipio de Valledupar no cumplió con este requisito legal y permitió que los bomberos prestaran el servicio sin contrato, lo que generó un enriquecimiento sin causa para el municipio y un empobrecimiento para el Cuerpo de Bomberos Voluntarios.

Argumenta que, aunque se presentaron gastos y préstamos realizados por el Cuerpo de Bomberos, no se ha demostrado que estos se destinaran exclusivamente a la prestación del servicio, por lo que no hay evidencia de que el municipio haya obligado al Cuerpo de Bomberos a prestar los servicios sin contrato, ni de que la

prestación haya sido necesaria para evitar un daño inminente y con base en la sentencia del Consejo de Estado, explica que la *actio in rem verso* no puede usarse para reclamar el pago de servicios prestados sin contrato o al margen de la ley, no obstante, indica que, dada la obligación legal de los municipios de contratar este servicio, el enriquecimiento sin causa puede configurarse si no se cumple con el proceso de contratación, dado que la gestión integral del IRIMP, es un servicio esencial a cargo del Estado, que la ley dispuso que su prestación estaría en cabeza de instituciones bomberiles oficiales, voluntarios y aeronáuticos. Se trata de un deber contemplado en la ley. Desde esa perspectiva el proceder del organismo demandante no deviene de mala fe en cambio sí del cumplimiento de un deber legal, y en razón de ello considera que las actividades desplegadas por el demandante en los meses de enero al 26 de abril del año 2016 en la jurisdicción del municipio de Valledupar (control de abejas, atención a incendios forestales o estructurales, búsqueda o rescate de personas, traslado de pacientes, atención prehospitalaria, entre otras) al encontrarse directamente ligadas con las obligación que le ha impuesto nuestro ordenamiento jurídico, no pueden entenderse realizadas por capricho, injustificadas o desarrolladas con el propósito de eludir un proceso de contratación.

Finalmente, recalca que el servicio de la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos (IRIMP) es esencial y debe ser garantizado por los cuerpos de bomberos, por lo que a pesar de la falta de contrato, el Cuerpo de Bomberos Voluntarios prestó el servicio, lo que generó una ventaja económica para el municipio al evitar los gastos que habría implicado contratar dicho servicio. Por ello, solicita que el municipio compense al Cuerpo de Bomberos por el servicio prestado, y propone que el valor total de los servicios prestados durante tres meses y 26 días asciende a \$821.666.666, con base en un contrato posterior firmado en abril de 2016 (Contrato de prestación de servicios No. 478 del 27 de abril del año 2016).

VI. CONSIDERACIONES

6.1. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala determinar si hay lugar o no a declarar que el municipio de Valledupar se enriqueció injustamente en detrimento del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del municipio de Valledupar por la prestación de sus servicios (gestión integral contra incendio, los preparativos y atención de rescate en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos) durante los meses comprendidos desde el 1º de enero al 26 de abril de 2016, sin que hubiere mediado un contrato.

De prosperar la pretensión anterior, se establecerá si es procedente o no condenar al municipio de Valledupar, a pagar a la parte demandante, a título de compensación la suma de \$850.000.000 por los servicios prestados en aquel lapso.

6.2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

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

La teoría del enriquecimiento sin causa parte de la premisa según la cual, no se concibe un traslado patrimonial entre dos o más personas sin que exista una causa eficiente para ello. De ahí, que el equilibrio económico existente en una determinada relación jurídica debe afectarse, a efectos de que una persona se enriquezca y la

otra se empobrezca mediante una causa que se considere ajustada a derecho. En relación con el tema, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que *“(...) La existencia del enriquecimiento injusto radica en el desplazamiento de riqueza dentro de la acepción más amplia del concepto a otro patrimonio sin que medie causa jurídica, de manera que se experimenta el acrecimiento de un patrimonio a costa del menoscabo de otro...”*².

A partir de lo anterior, se tiene entonces que existe un enriquecimiento sin causa cuando se presenta un aumento patrimonial en favor de una persona, y un correlativo empobrecimiento en contra de la otra, resultando inversamente proporcional al incremento patrimonial del primero. Si bien se suele hablar del enriquecimiento sin causa y de la *actio in rem verso* como una sola, lo cierto es que la doctrina diferencia los mismos, entendiendo que el primero es un principio general del derecho, que prohíbe incrementar el patrimonio sin justificación alguna, mientras que la segunda es el medio procesal por medio del cual se pretende la protección del primero cuando se ve afectado o vulnerado³. Así, esta acción aparece como un remedio procesal de naturaleza subsidiaria, por cuanto solo resulta procedente cuando el afectado no cuente con ningún otro tipo de acción para buscar el restablecimiento patrimonial solicitado. Dicha figura jurídica tiene, además, un rasgo excepcional, dado que el traslado presupuestal injustificado no debe tener nacimiento u origen en ninguna de las fuentes de las obligaciones establecidas en el Código Civil. De igual manera, ha de señalarse que se trata de un medio cuyo fin es de carácter meramente compensatorio, es decir, que a través de este no se busca la indemnización o reparación de un perjuicio, sino que su alcance tan solo se circunscribe al monto en que se enriqueció el patrimonio del demandado⁴.

En relación con los requisitos que se requerían para que se configurara la *actio in rem verso*, la Sección Tercera del Consejo de Estado en un primer momento señaló:

*“(...) para que se configure el enriquecimiento sin causa, tanto la doctrina como la jurisprudencia, han exigido la presencia de los requisitos que muy brevemente se relacionan a) un enriquecimiento que conlleva un aumento económico patrimonial en la parte enriquecida, bien porque recibe nuevos bienes o porque no tiene que gastar los que poseía, b) por empobrecimiento, que se traduce en la disminución patrimonial del actor en cualquier forma que negativamente afecte su patrimonio económico, c) una relación de causalidad, es decir, que el enriquecimiento de una de las partes sea consecuencia del empobrecimiento de la otra, d) ausencia de causa, es decir, que ese enriquecimiento no tenga justificación de ninguna naturaleza, e) que el demandante no pueda ejercer otra acción diferente”*⁵

Dicha postura se mantuvo hasta el año 2006, cuando la mencionada Corporación replanteó su posición para afirmar que cuando el contratista de la Administración acepta prestar un servicio, con pleno conocimiento de que está actuando sin la protección que el ordenamiento jurídico ofrece, no puede aprovecharse posteriormente de su propia culpa para pedir que le sea reintegrado lo que ha perdido como causa de la violación de la ley. En dicha oportunidad, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo sostuvo:

“La figura del enriquecimiento sin causa se ha definido tradicionalmente, mediante la identificación de sus elementos como lo son: i) un enriquecimiento del patrimonio de una persona, ii) un empobrecimiento del patrimonio de otra

² Sentencia del veintiséis (26) de mayo de dos mil diez (2010) Rad. 25000-23-26-000-200300616-01 (29402) Consejera Ponente: Gladys Agudelo Ordoñez.

³ Gil Botero Enrique-Responsabilidad Extracontractual del Estado"-quinta edición-Editorial Temis. S.A- Bogotá 2011.

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009) Exp. 85001-23-31-000-2003-00035-01 (35026) MP. Dr. Enrique Gil Botero.

⁵ Sentencia del seis (6) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991) Exp. 6306 Consejero Ponente: Daniel Suarez Hernández.

persona, el cual es correlativo al enriquecimiento de la primera, y, iii) que las anteriores situaciones se hayan presentado sin una causa jurídica eficiente.

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

En el evento de que en el derecho colombiano la contratación administrativa fuese una situación sin regulación alguna, cuyas relaciones negociales no estuvieran debidamente garantizadas, se podría hablar de un enriquecimiento injustificado cuando se preste un servicio a la administración sin que exista un contrato de por medio, pues se debería remediar una situación abiertamente injusta, donde la administración se aprovecharía de una laguna jurídica. Pero en el caso de autos, la demandante, en una expresión libre de la voluntad, se situó así misma en una situación injusta, en la cual su trabajo quedó desamparado, por no hacer uso de las herramientas ofrecidas por la ley para garantizar la retribución económica de su labor. Por lo tanto, en el caso de autos resulta inconcebible admitir un enriquecimiento sin causa, cuando la perjudicada con el desequilibrio patrimonial consistente en prestar un servicio sin recibir ninguna retribución, tuvo la oportunidad de decidir dicha labor, sin que la contraprestación de la misma estuviera garantizada mediante los procedimientos e instituciones creadas para el desarrollo de la contratación estatal”⁶.

La anterior postura se mantuvo en los años siguientes, tal como puede advertirse de la sentencia del año 2007, en la que el Consejo de Estado señaló:

“... si bien la jurisprudencia de la Corporación ha aceptado en algunos eventos la acción in rem verso para reclamar la compensación de quien sufre una disminución patrimonial, originada en aquellas situaciones en que no mediando un contrato, el actor entregó un bien, ejecutó un servicio o una obra recibida a satisfacción por la entidad pública demandada sin que la misma la haya cancelado, lo cierto es que en dichos casos fue menester probar la concurrencia de los elementos que la configuran, esto es, un enriquecimiento patrimonial de la parte beneficiada, con un correlativo empobrecimiento de la parte afectada, sin una causa jurídica que justifique el desequilibrio económico, y además la buena fe en la actuación y la subsidiaridad de la acción, esto último en el entendido de que no debe existir otra diferente que permita obtener el reintegro del valor de la disminución o el restablecimiento del equilibrio entre los dos patrimonios...”⁷.

Posteriormente, en sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012⁸, la Corporación volvió a considerar su posición, en la que indicó que, por regla general, la *actio in rem verso*, en nuestro derecho, es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia⁹ a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831¹⁰ del Código de Comercio, no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la actio de in rem verso requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa. (Subrayado propio).

⁶ Sección Tercera, sentencia del treinta (30) de marzo de dos mil seis (2006) Exp. 2500023-26-000-1999-01968-01 (25662) Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra.

⁷ Sentencia del dos (2) de mayo de dos mil siete (2007) Exp. 25000-23-26-000-1995-0112301 (16211) Consejero Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicado No. 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897).

⁹ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, de 12 de mayo de 1955. G.J. LXXX, 322.

¹⁰ Enriquecimiento sin justa causa. Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensa de otro”.

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

No se olvide que las normas que exigen solemnidades constitutivas son de orden público e imperativas y por lo tanto inmodificables e inderogables por el querer de sus destinatarios. En consecuencia, sus destinatarios, es decir todos los que pretendan intervenir en la celebración de un contrato estatal, tienen el deber de acatar la exigencia legal del escrito para perfeccionar un negocio jurídico de esa estirpe sin que sea admisible la ignorancia del precepto como excusa para su inobservancia 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.

Sin embargo, en dicho criterio de unificación se establecieron unas excepciones:

“... Con otras palabras, 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 y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó.

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

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 constrictivo 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 4º de la Ley 80 de 1993.

Ahora bien, también se dispuso que el reconocimiento judicial del enriquecimiento sin causa y de la *actio de in rem verso*, en estos casos excepcionales deberá ir acompañada de la regla según la cual, el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio y por consiguiente el demandante, de prosperarle sus pretensiones, sólo tendrá derecho al monto del enriquecimiento y al advertirse la comisión de algún ilícito, falta disciplinaria o fiscal, el juzgador, en la misma providencia que resuelva el asunto, deberá cumplir con la obligación de compulsar copias para las respectivas investigaciones penales, disciplinarias y/o fiscales. (Subrayado propio de la Sala).

6.2.2. De la 'actio in rem verso' en sede de lo contencioso administrativo.

En los casos en que resultaría admisible la acción, se cuestiona si en sede de lo administrativo sería pertinente la acción de reparación directa, toda vez que el Consejo de Estado optó por afirmar que la *actio in rem verso* tiene un carácter autónomo e independiente y atendiendo al hecho que no es posible acceder a la administración de justicia mediante la acción de controversias contractuales, ya que, dicha acción tiene como finalidad la solución de controversias suscitadas en relación con un contrato estatal, pero, por otro lado, también se discute si resultaría improcedente el medio de control de reparación directa, toda vez que este es de carácter indemnizatorio, lo que pugnaría con la finalidad compensatoria de la pretensión derivada del enriquecimiento sin justa causa.

En este sentido y a pesar de lo anterior, si se tiene en cuenta que el enriquecimiento sin causa constituye básicamente una pretensión y que la autonomía de la *actio de in rem verso* se relaciona con la causa del enriquecimiento y no con la vía procesal adecuada para enrutarla, fácilmente se concluye que en materia de lo contencioso administrativo a la pretensión de enriquecimiento sin causa le corresponde la vía de la acción de reparación directa.

Así que, entonces la autonomía de la *actio de in rem verso* se centra en que el enriquecimiento se produce sin una causa que lo justifique y que como quiera que no hay causa justificante se carece de la correspondiente acción que daría la justa causa si esta existiere. Esta la razón por la que se exige que no haya contrato, cuasicontrato, delito o cuasidelito al amparo del cual pueda pretenderse la restitución.

Emerge por consiguiente que la *actio de in rem verso*, más que una propia y verdadera acción, es una pretensión restitutoria de un enriquecimiento encausado, enriquecimiento éste que a no dudarlo constituye un daño para el empobrecido y que por lo tanto es equitativo que, aunque no exista causa al amparo de la cual pueda exigirse la restitución esta se conceda en aplicación de la regla que prohíbe enriquecerse a expensas de otro. Luego es en ese ámbito y de esta manera como debe entenderse la autonomía de la *actio de in rem verso*, lo que en otras palabras significa que su autonomía es más de carácter sustancial que procedimental.

En ese orden de ideas, frente al argumento para negar la viabilidad de la reparación directa para las pretensiones de enriquecimiento sin causa, sosteniendo que aquella es indemnizatoria y esta compensatoria, también se derrumba con sólo considerar que quien se ve empobrecido sin una causa que lo justifique está padeciendo un daño y por ende, puede pedir su reparación, pero como de la esencia de una pretensión edificada sobre un enriquecimiento incausado es que la restitución sólo

va hasta el monto del enriquecimiento, es esto lo que en ese caso puede pedir y nada más.

Puestas así las cosas, es obvio que la vía procesal en lo contencioso administrativo para recabar un enriquecimiento incausado es la de la reparación directa porque mediante ésta se puede demandar la reparación del daño y esto es precisamente lo que padece quien se ve empobrecido si quien correlativamente se enriquece sin una causa que lo justifique.

Pero, se reitera, que lo único que se podrá pedir mediante esa acción es el monto del enriquecimiento y nada más, por lo que esta circunstancia de manera alguna desfigura o enerva la acción de reparación directa, puesto que lo sustantivo prevalece sobre lo adjetivo o procedimental.

6.2.3. Sobre el servicio bomberil. Naturaleza jurídica de los cuerpos de bomberos, funciones y obligaciones.

El servicio bomberil ha sido regulado por la Ley 1575 de 2012 (Ley General de Bomberos de Colombia) que dispone que *“la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos”* es un servicio público esencial, que debe ser prestado eficientemente y asegurada por el Estado a todos los habitantes del territorio nacional, ya sea a través de sus propios cuerpos oficiales de bomberos, mediante cuerpos de bomberos voluntarios o por los cuerpos de bomberos aeronáuticos.

El artículo 3º indica que la prestación del servicio regulado en ella es una obligación a cargo de los distritos y los municipios, haciendo hincapié en las formas de establecimiento de los cuerpos de bomberos indicadas en el párrafo anterior, y en el caso de prestarse el servicio a través de los cuerpos de bomberos voluntarios deberá mediar la celebración de contratos o convenios. La financiación de dicho servicio corresponde a la Nación y a los entes territoriales, los cuales *“deben garantizar la inclusión de políticas, estrategias, programas, proyectos y la cofinanciación para la gestión integral del riesgo contra incendios, rescates y materiales peligrosos en los instrumentos de planificación territorial e inversión pública”*.

Ahora, los cuerpos bomberiles concretamente encargados de la prestación del servicio público esencial se definen legalmente en el artículo 17 de la Ley 1575¹¹ de 2012, como *“instituciones organizadas para la prevención, atención y control de incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades inherentes a su actividad y la atención de incidentes con materiales peligrosos”*. En cuanto a su creación, los cuerpos de bomberos oficiales son entidades creadas por los concejos distritales o municipales, mientras que los cuerpos de bomberos voluntarios son asociaciones cívicas, sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica, reconocidos como tales por la autoridad competente, organizadas para la prestación del servicio público de prevención y atención de incendios y calamidades conexas. La misma norma acabada de citar, en su párrafo dispone que en un municipio no podrán existir más que un cuerpo de bomberos voluntarios.

Las funciones generales de los cuerpos de bomberos son:

1. Llevar a cabo la gestión integral del riesgo contra incendios, lo que comprende, a) analizar la amenaza de incendios; b) desarrollar los programas de prevención; c)

¹¹ Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia.

atender incidentes relacionados con incendios; d) definir, desarrollar e implementar programas de mitigación y e) llevar a cabo los preparativos para garantizar una respuesta oportuna, eficiente y eficaz.

2. Adelantar los preparativos, la atención y la coordinación en casos de rescates e incidentes con materiales peligrosos;

3. Investigar las causas de las emergencias y presentar un informe oficial a las autoridades competentes;

4. Asesorar a las entidades territoriales en temas relacionados con incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos y seguridad humana;

5. Apoyar a los comités locales de gestión del riesgo en asuntos bomberiles; (vi) ejecutar los planes y programas adoptados por las instituciones de los bomberos de Colombia y

6. Prestar, de forma subsidiaria, el servicio de traslado de pacientes para la atención de emergencias médicas.

Por ley, se prohíbe a tales instituciones cobrar o exigir retribuciones por la prestación de los servicios de emergencia, es decir, por “las acciones de respuesta a llamados de auxilio de la población, relacionadas con incendios, explosiones y calamidades conexas; rescates e incidentes con materiales peligrosos”.

Por último, valga recordar que la Corte Constitucional en sentencia C-770 de 1998¹², con respecto de la naturaleza jurídica de los bomberos voluntarios, manifestó:

“Los cuerpos de bomberos voluntarios no son una simple asociación privada o un club recreacional, sino que desarrollan un servicio público de importancia y riesgo, como es el servicio de bomberos. En efecto, la propia ley es clara en señalar que esas entidades asociativas se desarrollan para la prevención de incendios y calamidades, y como tales se encargan de un servicio público cuya deficiente prestación puede poner en peligro la vida, la integridad personal y los bienes de los asociados. Por ende, debido a tal razón, la posibilidad de intervención de la ley es mayor, ya que, si bien los servicios públicos pueden ser prestados por los particulares y por las comunidades, a la ley corresponde establecer su régimen jurídico y el Estado debe regularlos, controlarlos y vigilarlos. En el presente caso, el deber de vigilancia estatal es aún más claro, debido a los riesgos catastróficos que derivan de los incendios deficientemente prevenidos o controlados, por lo cual es normal que existan regulaciones encaminadas a garantizar la idoneidad y eficiencia de los cuerpos de bomberos, sean estos oficiales o voluntarios.”

En cuanto a la financiación de estos, esta se lleva a cabo (i) por medio del Fondo Nacional de Bomberos de Colombia, constituido como una cuenta especial de la Nación, que es manejada por la Dirección Nacional de Bomberos, y (ii) por iniciativa de los entes territoriales, que pueden “*aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos*”.

En el caso de los entes locales, los concejos respectivos, a iniciativa de los alcaldes, pueden “*establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil*”. Y a su vez en los departamentos, las asambleas, a iniciativa de los gobernadores, pueden “*establecer estampillas, tasas*

¹² Referencia: Expediente D-2100. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones”.

Se concluye así, que la gestión integral del riesgo contra incendios es un servicio público esencial que los municipios y los distritos deben garantizar a todos sus habitantes, ya sea con sus cuerpos de bomberos oficiales o a través de cuerpos de bomberos voluntarios con los que hayan suscrito convenios. La financiación de dicho servicio público esencial y, por lo tanto, de la actividad bomberil, corresponde a la Nación y a las entidades territoriales, que, en el caso de los municipios y los distritos, pueden establecer sobretasas a determinados impuestos.

6.3. Caso concreto.

6.3.1. Hechos relevantes probados.

6.3.1.1. El Cuerpo Voluntarios de Bomberos de Valledupar es una institución de derecho privado, con reconocimiento de personería jurídica por parte de la Gobernación del Cesar mediante Resolución No. 00311 de 5 de marzo de 1971¹³, creada para prestar los servicios a que se refiere la Ley 1575 de 2012.

6.3.1.2. Que en cumplimiento de sus funciones y por obligación legal establecida en el artículo 3 de la Ley 1557 de 2012, el Cuerpo Voluntario de Bomberos de Valledupar prestó sus servicios al municipio de Valledupar durante los meses comprendidos entre el 1° de enero al 26 de abril de 2016, sin que mediara contrato alguno, ya que a pesar de la no celebración de contrato, se tiene que el oficio GJ 2959 remitido por la Unidad Administrativa Especial Dirección Bomberos Colombia de respuesta a Certificación de incidentes atendidos, relacionando así, que consultada la base de datos que reposan en la CITEL (Central de Información y Telecomunicaciones) durante los 4 primeros meses del 2016, es decir durante el periodo ya mencionado, se evidenciaron registros de 407 incidentes atendidos por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar¹⁴, en la que se constata que este recibió dichos llamados de atención de la comunidad valduparense relacionados con solicitudes de atención de diferentes emergencias de diversas índoles, todo en cumplimiento de su tarea misional y de las funciones que la ley le asignó.

6.3.1.3. Así mismo, se tiene que el Cuerpo Bomberos Voluntarios de Valledupar, fue convocado por el municipio de Valledupar a través de distintas dependencias y por diferentes funcionarios para que asistiera a diversas reuniones convocadas y para que sirviera de acompañamiento en actividades culturales, recreativas y de prevención, donde por intermedio del comandante del Cuerpo de Bomberos de Valledupar se le fue informado de estas, las cuales fueron llevadas a cabos entre los meses comprendidos entre el 1° de enero al 26 de abril de 2016, entre ellas las siguientes:

No.	Reuniones convocadas y acompañamiento en actividades culturales, recreativas y de prevención
1	Solicitud de fecha 4 de enero de 2016 emitida por parte de Alcaldía Municipal de Valledupar - Secretaría de Gobierno para apoyo y acompañamiento con ocasión al cumpleaños de Valledupar ¹⁵ .
2	Reunión convocada el día 4 de enero de 2016 por parte de la Secretaria de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Valledupar - Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres para el día el 5 de febrero de 2016 con el tema a tratar de prórroga del decreto N° 000512 del 06 de agosto del 2015 de declaratoria de la calamidad pública y plan de acción específico, para la

¹³ Ver Folios 13-15 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1.pdf" del expediente electrónico.

¹⁴ Ver folios 2-3 del archivo "20RespuestaOficio2959DirecciónNacionalBomberos.pdf" del expediente electrónico.

¹⁵ Ver folio 16 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

	rehabilitación y reconstrucción de áreas afectadas debido al fenómeno del niño en el municipio de Valledupar ¹⁶ .
3	Comunicación externa del Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar invitación del día <u>8 de enero de 2016</u> a aprobación del protocolo de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol ¹⁷ .
4	Reunión convocada el <u>14 de enero del 2016</u> por parte de la Secretaria de Gobierno Municipal de carácter urgente para el 18 de enero de 2016 relacionado con los desalojos a realizar por parte del municipio de Valledupar ¹⁸ .
5	Comunicación del día <u>21 de enero de 2018</u> Gobierno de la Alcaldía Municipal de Valledupar - Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres de presentación del cronograma del suministro de agua potable a las comunidades de los corregimientos y veredas del municipio de Valledupar ¹⁹ .
6	Reunión convocada el día <u>15 de enero de 2016</u> por parte de la Secretaria de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Valledupar - Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres para el día el día 19 de enero de 2016 con el tema a tratar de declaratoria de la alerta roja por la alta posibilidad de incendio de la cobertura vegetal por temporada seca en el municipio de Valledupar ²⁰ .
7	Solicitud de fecha <u>26 de enero de 2016</u> de la Inspección primera civil urbana de policía de la Alcaldía Municipal de Valledupar para acompañamiento diligencia de inspección ocular y restablecimiento del derecho, promovida por Efraín Quintero Molina contra personas indeterminadas, para colocar a disposición maquinaria pesada al servicio de la inspección el día 29 de enero de 2016 ²¹ .
8	Solicitud de fecha <u>27 de enero de 2016</u> de la inspección primera civil urbana de policía de la Alcaldía Municipal de Valledupar para acompañamiento a las diligencias de inspección ocular y restablecimiento del derecho en los corredores de servidumbre de alta tensión de las líneas 819 torres 230-232, línea 819 torres 239-240 del barrio bello horizonte y el corredor de servidumbre de alta tensión de las líneas 810 torres 203-205 de los barrios Galán, 9 de abril, Limonar y Maruamaque de esta ciudad. Ordenada dentro de los amparos policivos que se tramitan en este despacho para los días 3 y 4 de febrero de 2016 ²² .
9	Solicitud de fecha <u>27 den enero de 2016</u> de la inspección primera civil urbana de policía de la Alcaldía Municipal de Valledupar para acompañamiento a las diligencias de inspección ocular y restablecimiento del derecho en los corredores de servidumbre de alta tensión de las líneas 819 torres 230-232, línea 819 torres 239-240 del barrio bello horizonte y el corredor de servidumbre de alta tensión de las líneas 810 torres 203-205 de los barrios Galán, 9 de abril, Limonar y Maruamaque de esta ciudad. Ordenada dentro de los amparos policivos que se tramitan en este despacho, la cual por motivos del ESMAD se aplazó para el 16 y 17 de febrero ²³ .
10	Reunión convocada el día <u>29 de enero de 2016</u> por parte de la Secretaria de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Valledupar - Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres para el día el día 3 de febrero de 2016 con el tema a tratar de la prórroga del Decreto N° 000512 del 6 de agosto del 2015 de declaratoria de calamidad pública por desabastecimiento de agua potable para el consumo humano y sector agropecuario temporada seca en el municipio de Valledupar ²⁴ .
11	Solicitud de fecha <u>11 de febrero de 2016</u> de la Inspección primera civil urbana de policía de la Alcaldía Municipal de Valledupar para acompañamiento diligencia de inspección ocular y restablecimiento del derecho en los corredores de servidumbre de alta tensión de las líneas 819 torres 230-232, línea 819 torres 239-240 del barrio bello horizonte y el corredor de servidumbre de alta tensión de las líneas 810 torres 203-205 de los barrios Galán, 9 de abril, Limonar y Maruamaque de esta ciudad. Ordenada dentro de los amparos policivos que se tramitan en este despacho para los días 17 y 18 de febrero de 2016 ²⁵ .
12	Comunicación externa de Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar con invitación del día <u>15 de febrero de 2016</u> a encuentro deportivo Valledupar Vs. Llaneros para el día 17 de febrero de 2016 ²⁶ .
13	Comunicación externa de Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar con invitación del día <u>26 de febrero de 2016</u> a encuentro deportivo Valledupar Fútbol Vs. Unión

¹⁶ Ver folio 17 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

¹⁷ Ver folio 18 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

¹⁸ Ver folio 19 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

¹⁹ Ver folios 21-22 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

²⁰ Ver folio 20 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

²¹ Ver folio 23 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

²² Ver folio 24 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

²³ Ver folio 25 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

²⁴ Ver folio 26 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

²⁵ Ver folio 27 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

²⁶ Ver folios 28-29 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

	Magdalena y Valledupar Futbol Vs. Deportes Quindío Llaneros para el día 29 de febrero de 2016 ²⁷ .
14	Reunión convocada el día <u>1º de marzo de 2016</u> por parte de la Secretaria de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Valledupar - Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres para el día el día 3 de marzo de 2016 con el tema a tratar de la socialización del plan de contingencia de la versión 49 del festival de la Leyenda Vallenata "Homenaje a los hermanos Zuleta" ²⁸ .
15	Reunión convocada el día <u>9 de marzo de 2016</u> por parte de la Secretaria de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Valledupar - Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres para el día el día 11 de marzo de 2016 con el tema a tratar de la socialización del plan de contingencia evento de la Semana Santa, la cual inicia el día 20 hasta el 27 de marzo de 2016 ²⁹ .
16	Comunicación externa del Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar del día <u>10 de marzo de 2016</u> para reunión del comité previa a los encuentros deportivos del Valledupar F.C. Vs. Deportivo Pasto y Valledupar F.C. Vs. Unión Magdalena para el 14 de marzo del 2016 ³⁰ .
17	Solicitud del municipio de Valledupar – Oficina Asesora de Planeación del <u>16 de marzo de 2016</u> para intervención de un árbol ³¹ .
18	Solicitud de la Oficina de Gestión Social del <u>28 de marzo de 2016</u> en apoyo a la brigada de familia Mareigua para realizarse el día 2 de abril de 2016 ³² .
19	Comunicación externa del Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar del día <u>4 de abril del 2016</u> para reunión del comité previa a los encuentros deportivos del Valledupar F.C. Vs. Orsomarso para el día 6 de abril del 2016 ³³ .
20	Comunicación externa del Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar del día <u>11 de abril del 2016</u> para acompañamiento a caminata ecológica y senderismo para el día 16 de abril del 2016 ³⁴ .
21	Solicitud de la Oficina Asesora de Planeación con fecha del <u>11 de abril de 2016</u> para delegación de poda de árbol ³⁵ .
22	Solicitud de apoyo para jornada de identificación de la Secretaria de Gobierno – Oficina de Asuntos étnicos de fecha <u>11 de abril de 2016</u> consistente en el préstamo de una planta eléctrica ³⁶ .
23	Solicitud apoyo para las brigadas de emergencias balneario Hurtado de la Secretaria de Gobierno – Despacho Secretaria de Gobierno de fecha <u>13 de abril de 2016</u> ³⁷ .
24	Comunicación externa del Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar del día <u>13 de abril de 2016</u> con invitación a reunión urgente de socialización de plan de contingencia para el día mundial de la actividad física para ser realizada el 18 de abril de 2016 ³⁸ .
25	Comunicación externa del Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar con fecha de <u>14 de abril del 2016</u> para acompañamiento a caminata del día mundial de la actividad física para el día 23 de abril de 2016 ³⁹ .
26	Oficio de la Alcaldía Municipal de Valledupar – Secretaría de Gobierno con fecha <u>14 de abril de 2016</u> para convocar a Consejo de Seguridad extraordinario para el día 15 de abril de 2016 ⁴⁰ .
27	Oficio de la Alcaldía Municipal de Valledupar - Secretaría de Gobierno con fecha <u>15 de abril de 2016</u> que convoca a jornada de limpieza del balneario Hurtado "limpia el rio que te da vida" para el 16 de abril de 2016 ⁴¹ .
28	Comunicación externa del Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar con fecha del <u>19 de abril de 2016</u> con invitación al ciclo de paseo de la familia en el mes internacional de la bicicleta realizarse el día 23 de abril de 2016 ⁴² .
29	Oficio de la Alcaldía Municipal de Valledupar – Secretaría de Gobierno con fecha <u>22 de abril de 2016</u> con invitación a la instalación del puesto de mando unificado (P.M.U.) comando de la Policía Nacional Cesar para el 26 de marzo de 2016 ⁴³ .

²⁷ Ver folios 30-31 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

²⁸ Ver folio 32 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

²⁹ Ver folio 35 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

³⁰ Ver folios 36-37 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

³¹ Ver folio 33 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

³² Ver folio 34 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

³³ Ver folio 38 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

³⁴ Ver folio 40 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

³⁵ Ver folio 41 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

³⁶ Ver folio 42 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

³⁷ Ver folio 43 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

³⁸ Ver folio 44 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

³⁹ Ver folio 45 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

⁴⁰ Ver folio 46 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

⁴¹ Ver folio 47 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

⁴² Ver folio 48 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

⁴³ Ver folio 49 del archivo "01ExpedienteDigitalCuaderno1" del expediente electrónico.

6.3.1.4. La parte demandante contrajo diferentes créditos con distintas entidades financieras como se evidencia en los extractos de créditos aportados con la demanda, los cuales demuestran que el funcionamiento de la institución genera costos relacionados, entre otras cosas, con el pago los emolumentos salariales y prestacionales de quienes prestan sus servicios al cuerpo de bomberos, el tener vehículos en funcionamiento para atender todas las emergencias en el territorio de la municipalidad y los diferentes impuestos sobre los cuales tiene la obligación legal de pagar.

6.3.1.5. El municipio de Valledupar y el Cuerpo de Bomberos Voluntarios del municipio de Valledupar suscribieron el contrato de prestación de servicios No. 478 del 2016, firmado el 27 de abril del año 2016, cuyo objeto fue la: “PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN A LA OFICINA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO MUNICIPAL EN LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE INCENDIOS Y DEMÁS CALAMIDADES CONEXAS QUE SE PUEDAN PRESENTAR EN EL MUNICIPIO DE VALLEDUPAR” para el cual se fijó un plazo de ejecución de ocho (8) meses por un valor de mil setecientos millones de pesos (\$1.700.000.000.00)⁴⁴,

6.3.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

Para resolver el problema jurídico se desarrollarán dos acápite, donde se aborde el caso en concreto de cara a las pruebas frente al marco jurídico. En ese sentido, se estudiará, (i) la excepcionalidad de la aplicación del *actio in rem verso* sin que medie la existencia de un contrato; (ii) la obligación legal de prestación del servicio bomberil por medio de cuerpos oficiales o voluntarios.

6.3.2.1. La excepcionalidad de la aplicación del *actio in rem verso* sin que medie la existencia de un contrato.

La *actio in rem verso* se ha instituido y es conocida como la acción o garantía judicial conducente para reclamar la compensación o restitución que se deriva de la aplicación de la fuente de obligaciones, y en general, del principio del derecho conocido doctrinalmente como enriquecimiento sin causa o injustificado. El enriquecimiento sin justa causa surge en eventos en los que se acrecienta el patrimonio de una persona, a expensas del detrimento del patrimonio de otra, sin mediar para tal desplazamiento una causa jurídica o justificación alguna. De manera que la configuración del enriquecimiento sin causa presupone la existencia de dos patrimonios diferentes, uno que se debe empobrecer y otro que se enriquece a costa de dicho empobrecimiento.

Doctrinal y jurisprudencialmente se han señalado los elementos que configuran el enriquecimiento sin causa: “(i) que exista un enriquecimiento, es decir, que el obligado haya obtenido una ventaja patrimonial, la cual puede ser positiva o negativa. Esto es, no sólo en el sentido de adición de algo sino también en el de evitar el menoscabo de un patrimonio; (ii) que haya un empobrecimiento correlativo, lo cual significa que la ventaja obtenida por el enriquecido haya costado algo al empobrecido, o sea que a expensas de éste se haya efectuado el enriquecimiento; (iii) para que el empobrecimiento sufrido por el demandante, como consecuencia del enriquecimiento del demandado, sea injusto, se requiere que el desequilibrio entre los dos patrimonios se haya producido sin causa jurídica; (iv) para que sea legitimada en la causa la acción de *in rem verso*, se requiere que el demandante, a fin de recuperar el bien, carezca de cualquiera otra acción originada por un contrato, un cuasi-contrato, un delito, un cuasi-delito, o de las que brotan de los derechos absolutos y; (v) la acción de *in rem verso* no procede cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley. (Subrayado propio de la Sala).

⁴⁴ Ver folios 5-10 del archivo “30RespuestaMunicipioValledupar.pdf” del expediente electrónico.

El Consejo de Estado tiene depurada y consolidada su posición jurisprudencial sobre la acción de enriquecimiento sin causa, en ese orden de ideas, ha predicado en sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012:

“(..) por regla general, la actio in rem verso, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia⁴⁵ a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831 del Código de Comercio, no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la actio de in rem verso requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa. (Subrayado propio de la Sala).

Además, a reglón seguido agrega que:

“(...) de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 los contratos estatales son solemnes puesto que su perfeccionamiento exige la solemnidad del escrito, excepción hecha de ciertos eventos de urgencia manifiesta en que el contrato se torna consensual ante la imposibilidad de cumplir con la exigencia de la solemnidad del escrito (Ley 80 de 1993 artículo 41 inciso 4º).”

Sin embargo, dicha providencia describió tres situaciones en las que se puede admitir la procedencia de la acción y acoger las pretensiones de la demanda por medio de la *actio in rem verso* y el reconocimiento en estos casos excepcionales, deberá ir acompañado de la regla según la cual, el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio y por consiguiente el demandante, de prosperarle sus pretensiones, sólo tendrá derecho al monto del enriquecimiento.

En este orden de ideas, tratándose en este asunto del ejercicio de la *acción in rem verso*, a la parte demandante le correspondía demostrar que sufrió una disminución patrimonial, y que correlativa y proporcionalmente el municipio accionado se aprovechó de ese decrecimiento con lo cual su patrimonio se favoreció, y que esos movimientos patrimoniales no tienen un sustento jurídico que los justifique, tal como lo logró acreditar.

Asimismo, no existe prueba alguna en el proceso que acredite que se hubiere contratado por parte del municipio demandado al demandante para la prestación de esos servicios entre el 1º de enero y el 26 de abril del año 2016, que habilitara a este la reclamación de las erogaciones que pretende por vía del medio de control de controversias contractuales, por ende, fue correcto aplicar el medio de control de reparación directa para acceder a la vía judicial.

En dicha línea, la Sala encuentra plenamente acreditado que con relación a las actividades realizadas por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar, este prestó sus servicios, no solo en razón de haberse visto involucrado en dichas gestiones como consecuencia de las 29 convocatorias antes mencionadas que le hicieron diversos funcionarios de entidades municipales para atender situaciones relevantes en cuanto al orden público, la seguridad y la recreación de la población, sino que también acudió al llamado que hizo la comunidad en 407 ocasiones durante el lapso de tiempo ya indicado.

Ahora bien, la existencia del contrato aportado al plenario, en el que se relacionan las obligaciones adquiridas por el demandante para con el municipio después de los servicios de que trata este proceso, incluyendo la atención de 407 emergencias y otras actividades del municipio, también permiten colegir que de las circunstancias probatorias dadas, posterior a la terminación del año 2015, no se observaron

⁴⁵ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, de 12 de mayo de 1955.

situaciones donde el municipio se encontrara pasando alguna de las situaciones fijadas en una de las reglas exceptivas contempladas en la sentencia de unificación del Consejo de Estado en la que admite la procedencia de la *actio de in rem verso*, pero a pesar de no estarlo, cuando se trata de obtener el pago de servicios públicos prestados como hechos cumplidos, puede resultar favorable, ya que los criterios fijados en dicha sentencia de unificación no se encuentran en lista taxativa y por ello, pueden existir otros casos igualmente excepcionales en los que el juez administrativo puede hallar justificada la procedencia de la acción in rem verso, como ocurre en este caso en particular, puesto que, el municipio de Valledupar omitió prestar el servicio público por medio de un cuerpo oficial o por uno voluntario, resultándole favorable a la parte actora obtener el pago de servicios públicos prestados como hechos cumplidos.

6.3.2.2. *La obligación legal de prestación del servicio bomberil por medio de cuerpos oficiales o voluntarios.*

El artículo 3 de la Ley 1575 de 2012, inciso 4, ha dispuesto en relación con la obligación de los municipios o distritos de contar con un cuerpo de bomberos estableciendo:

“(…) Es obligación de los distritos, con asiento en su respectiva jurisdicción y de los municipios la prestación del servicio público esencial a través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios”.

Y que, de la misma manera, dicha normatividad en su artículo 17 dispone que son instituciones organizadas para la prevención, atención y control de incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades inherentes a su actividad y la atención de incidentes con materiales peligrosos.

Su financiación se lleva a cabo (i) por medio del Fondo Nacional de Bomberos de Colombia, constituido como una cuenta especial de la Nación, que es manejada por la Dirección Nacional de Bomberos, y (ii) por iniciativa de los entes territoriales, que pueden *“aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos”.*

De dichas apreciaciones, la Sala ha logrado dictaminar probada la prestación del servicio por parte del organismo bomberil en el municipio de Valledupar, dentro del periodo comprendido entre el 1° de enero y el 26 de abril del año 2016, y en atención a que atendió las múltiples convocatorias por parte de la comunidad y de los diferentes funcionarios de las secretarías de la Alcaldía municipal, por lo que ante la inexistencia de un cuerpo oficial de bomberos y/o de otro cuerpo de bomberos Voluntarios en la municipalidad, el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar actuó en cumplimiento de su razón de ser misional y en favor de la municipalidad, habida cuenta del relacionamiento anterior entre dicho cuerpo de atención de emergencias y el ente territorial, y merced al involucramiento que el mismo municipio hiciera de la institución privada desde el inicio de dicho año 2016, que generó en su representante legal la convicción de que el municipio respondería económicamente, por los costos que tales atenciones representaban, pero dicha situación no aconteció, dando lugar a una omisión en la prestación de este servicio público esencial por parte del ente territorial, ya que como se indicó antes, este servicio podía ser prestado a través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios, y al no tener un cuerpo de bomberos de naturaleza oficial por el cual pueda cumplir las funciones atribuibles en el artículo 17 de la Ley 1557 de 2012, le era obligatorio entonces al municipio demandado suscribir un contrato y/o convenio con el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar.

De allí que se predique que la prestación de los servicios en favor del municipio se debía dar mediando un contrato o convenio, ya que este no se celebró para esos casi cuatro meses, beneficiándose así el ente territorial demandado con el accionar del cuerpo de bomberos voluntarios de Valledupar, que acudió con presteza a los 407 llamados de emergencia de su población, todo, dentro del marco del interrelacionamiento preexistente entre el municipio y la demandante entre el mes de enero a abril de 2016.

Advertido que la atención de emergencias constituye el campo de acción del demandante, no podía este desatender su objeto misional y las funciones que legalmente le compete cubrir, además no se debe desechar el argumento de la necesidad y de la urgencia que tenía el municipio demandado en citarles para que prestaran los servicios a su población, y así, resulta que para este caso concreto lo fundamental es que las solicitudes en invitaciones provinieron de las diferentes autoridades de la administración municipal y el señor Alcalde se interactuó en diversos escenarios a los que fue convocado el comandante del cuerpo de bomberos, sin hacer manifestación alguna para impedirlo.

Dado que para este caso concreto lo fundamental es que la solicitud de continuar con la prestación de los servicios bomberiles no tenía como móvil la intención de desconocer las normas imperativas de la contratación estatal por ejemplo, para escoger al contratista, y en virtud del material probatorio obrante en el proceso se pueden colegir los siguientes aspectos que respalda participación del cuerpo de bomberos: (i) que sí hubo pluralidad de manifestaciones de la voluntad de la administración emanadas de las varias autoridades municipales hacia Cuerpo de Bomberos Voluntarios para que prestara los servicios, lo cual visto en el contexto y naturaleza del servicio relacionados con la prevención y atención de emergencias hacía inferir razonablemente que sí hubo una convocatoria para que la entidad demandante desplegara su accionar en favor del municipio y, (ii) Como se advierte, no se aprecia intención del municipio en burlar las normas de contratación estatal, pues, con la solicitud de continuidad de la prestación de dichos servicios no se buscaba eludir los procesos de selección o los principios de transparencia y selección objetiva que rigen los contratos estatales, ya que la prestación del servicio se probó con la amplia documentación allegada al expediente en la que el ente territorial solicitó continuar con la presencia del instituto bomberil por la necesidad de garantizar a los usuarios la prestación del servicio, sin que se pueda decir razonablemente que había otras instituciones públicas o privadas que pudieran adelantar dichas gestiones. por lo que es menester deducir que la actuación y los servicios prestados y recibidos estuvieron arropados por el principio de la buena fe.

6.3.2.2. Conclusiones.

Considera esta Sala, que las gestiones relacionadas por el demandante a favor del municipio antes y después de los servicios prestados entre el periodo de tiempo comprendido entre el 1° de enero y el 26 de abril del año 2016, fueron efectivamente prestadas, es por ello, que en dicho lapso y ante la no celebración de un contrato estatal, efectivamente se llevó a cabo la atención de 407 emergencias y 26 llamados a reuniones convocadas y acompañamientos en actividades culturales, recreativas y de prevención por parte de funcionarios de diferentes dependencias de la alcaldía municipal de Valledupar hacia el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar, las cuales permiten colegir que en las circunstancias posteriores a la terminación del año 2015, el municipio aunque no se encontraba en una de las reglas exceptivas contempladas en la sentencia de unificación del Consejo de Estado en la que admite la procedencia de la *actio de in rem verso*, frente a la no existencia de un contrato o convenio que generara obligación entre las partes y ante el menoscabo presupuestal del Cuerpo Voluntario de Bomberos de Valledupar, cuando se trata de

obtener el pago de servicios prestados como hechos cumplidos, como se había recalcado, los criterios fijados en dicha sentencia de unificación no se encuentran en lista que es enunciativa, y por esto, se tiene que pueden existir otros casos igualmente excepcionales, como el *sub examine*, donde la acción in rem verso podía ser utilizada, para lograr que la entidad territorial pagara el valor omitido como consecuencia de haber recibido el servicio por medio de un cuerpo voluntario de bomberos.

Como se mencionó antes, en criterio de unificación jurisprudencial se establecieron unas excepciones⁴⁶:

a) “Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa alguna del particular afectado, la que, en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal.

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) El reconocimiento judicial del enriquecimiento sin causa y de la actio de in rem verso, en estos casos excepcionales deberá ir acompañada de la regla según la cual, el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio y por consiguiente el demandante, de prosperarle sus pretensiones, sólo tendrá derecho al monto del enriquecimiento. Ahora, de advertirse la comisión de algún ilícito, falta disciplinaria o fiscal, el juzgador, en la misma providencia que resuelva el asunto, deberá cumplir con la obligación de compulsar copias para las respectivas investigaciones penales, disciplinarias y/o fiscales”.

Pues bien, para esta Sala lo preceptuado en el literal a) se puede entender en el contexto de que hubo varias convocatorias a reuniones y actividades por parte de las autoridades municipales, estas invitaciones a participar en reuniones no demuestran que el Cuerpo de Bomberos Voluntarios estuviera obligado a prestar el servicio, puesto que la asistencia a dichas sesiones no implicaba una obligación para el Cuerpo de Bomberos, lo cierto es que este si debía responder a los llamados de emergencia de la comunidad, independientemente de las convocatorias. Es decir, aunque no se probó el constreñimiento estrictamente hablando, ello no eximía al municipio de su obligación legal de garantizar el servicio de bomberos, ni al demandante de atender los llamados de la población en casos de emergencias que se presentaran durante los eventos de los que trataban las diferentes reuniones a las que aludían las invitaciones de las autoridades municipales.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicado No. 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897).

Respecto a lo previsto en el literal b) no se puede entender en este caso cumplido, ya que la "urgencia manifiesta" de que trata el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, procede "en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección", pero en el presente asunto el contrato, no requería agotar un trámite previo de selección objetiva porque no estaban sometidos a dicha norma, toda vez que se trató de una gestión que podía disponerse y celebrarse directamente, ya que es un contrato '*intuitu personae*', pues el prestador se vincula por razón de sus condiciones particulares de ser el único Cuerpo de Bomberos en Valledupar, por ende, se acredita que con la continuidad de la prestación de dichos servicios posteriormente por parte del municipio de Valledupar, no se buscaba eludir los procesos de selección o los principios de transparencia y selección objetiva que rigen los contratos estatales.

Y en torno al literal c), se alude el reconocimiento judicial del enriquecimiento sin causa –en los casos excepcionales referidos en los literales a) y b)–, que en sí, no se enmarca como una causal excepcional para la aplicación de la acción, sino que se limita a ratificar que en los casos excepcionales cuando procede la acción el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio, tal como se avizora en este caso.

De ahí que, para la Sala, no se adopten las posturas excepcionales de unificación de la aplicación excepcional de la acción contenidas en los literales a) y b) antes mencionados, sino que, por el contrario, al no ser casos taxativos, dan lugar a que cuando se trata de obtener el pago de servicios prestados como hechos cumplidos y ante imposibilidad de la entidad territorial de prestar el servicio por medio de un cuerpo oficial o por uno voluntario de bomberos, es plausible acceder en este asunto a la figura del enriquecimiento sin causa.

La Sala adopta esta postura, pues los servicios prestados por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar entre el 1º de enero y el 26 de abril de 2016 están directamente relacionados con el derecho a la seguridad, prevención y mitigación de riesgos de los habitantes del municipio, cuya garantía es responsabilidad de la administración local. La ausencia de un organismo oficial de atención de emergencias pudo haber comprometido gravemente la seguridad y vida de la población, tal como lo acredita el registro de 407 emergencias atendidas y la participación del Cuerpo de bomberos en 26 reuniones y eventos convocados por funcionarios municipales, los cuales constituyen pruebas suficientes para desvirtuar el argumento de la demandada. Es decir, estas acciones demuestran la relevancia de las intervenciones realizadas, que siempre responden a emergencias y situaciones de riesgo que afectan directamente derechos fundamentales ante la falta de este servicio por parte del municipio, que incrementaría los riesgos y potenciales afectaciones a la seguridad y bienestar de la comunidad.

Por otro lado, en cuanto a la Sentencia de Unificación de 2012 (exp. 24.897) del Consejo de Estado, la *actio in rem verso* exige la aplicación de la buena fe objetiva, dejando de lado la subjetiva, dado que las creencias personales no generan derechos en favor del reclamante. Sin embargo, constitucionalmente, la buena fe debe ser presumida por las autoridades, sin limitarse a una sola de sus manifestaciones. En este contexto, dado que es la administración la principal obligada a cumplir con las reglas de la actividad contractual, no puede exigirse al administrado un estricto cumplimiento de la buena fe objetiva, cuando el Cuerpo de Bomberos Voluntarios accede a atender requerimientos de la administración, puede actuar bajo la creencia legítima de no estar incurriendo en errores, incluso si los fallos provienen de la propia gestión administrativa.

Dado que el caso se ubica en el ámbito de hechos cumplidos, el demandante busca que se reconozca el perjuicio patrimonial que sufrió frente al enriquecimiento injustificado de la administración, el cual surgió de la prestación de servicios esenciales que, por misión legal, el Cuerpo de Bomberos no podía omitir, ya que esto habría afectado derechos fundamentales de la población valduparense. Por lo tanto, resulta desproporcionado que el municipio de Valledupar exija el cumplimiento de las formalidades contractuales en circunstancias donde se benefició directamente de los servicios prestados, por lo que se concluye que el Cuerpo de Bomberos actuó de buena fe al confiar en los compromisos de la administración y cumplir su misión en favor de la comunidad y del propio municipio.

En cuanto a la equidad, esta se ve vulnerada en situaciones como la presente si no se acceden a las pretensiones del demandante, dado que la negativa implicaría incumplir el principio de otorgar a cada quien lo que le corresponde, considerando que los servicios objeto de la demanda fueron solicitados por la administración a una organización sin ánimo de lucro debido a su habilitación estatal y su razón de ser legal. Además, estos servicios fueron requeridos en un contexto donde si bien existían vínculos contractuales previos, había una relación de dependencia entre la entidad bomberil y la municipalidad (razón de ser de dicha institución para establecerse como organismo de socorro).

Por consiguiente, resulta evidente que la solución debe alinearse con los principios constitucionales de equidad y justicia, toda vez que el cuerpo de bomberos no causó perjuicio alguno con su actuación y a pesar de ello, su patrimonio sí fue afectado en proporción directa al beneficio obtenido por la administración al recibir sus servicios.

Ahora bien, en cuanto al argumento que busca negar la viabilidad de la reparación directa en casos de enriquecimiento sin causa, la Sala señala que esta acción tiene una naturaleza indemnizatoria, mientras que la *actio in rem verso* es de carácter compensatorio. Por ello, en el contexto de la demanda, debe analizarse que quien sufre un empobrecimiento injustificado puede legítimamente reclamar una compensación; sin embargo, esta pretensión se limita únicamente al monto del enriquecimiento recibido.

La esencia de una acción basada en el enriquecimiento sin causa radica en que la restitución solo puede alcanzar el valor exacto del beneficio obtenido injustificadamente por la parte demandada. En consecuencia, en este caso, se permite al demandante reclamar exclusivamente la compensación correspondiente al enriquecimiento del municipio de Valledupar, sin incluir reconocimientos adicionales, como intereses de cualquier tipo o la indexación de la suma a compensar.

Y por otra parte, desconocer la compensación reclamada mediante la *actio in rem verso*, bajo el argumento de priorizar el interés general implícito en las normas de contratación del Estado sobre el interés particular del demandante, resulta inapropiado en este caso por dos razones fundamentales:

1. No se observó la intención de eludir el proceso contractual, pues se concluyó que no existió una intención de las partes de evadir las normas de contratación estatal, toda vez que la actuación de ambas partes estuvo arropada del principio de buena fe, como se auspició en argumentos de líneas anteriores.
2. Actuación de buena fe: Según la conducta demostrada por el representante legal del Cuerpo de Bomberos, queda claro que tanto este como la administración municipal actuaron con el objetivo legítimo de superar las dificultades que

enfrentaba el municipio para atender emergencias y garantizar la seguridad en eventos previamente programados, pues, estas actuaciones buscaban prevenir riesgos que pudieran afectar a la ciudadanía.

Cabe destacar que el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar y la alcaldía del municipio suscribieron el contrato de prestación de servicios No. 478 del 27 de abril de 2016. Dicho contrato tuvo como objeto la “*Prestación de servicios de apoyo a la gestión oficial de la Secretaría de Gobierno Municipal en la prevención y control de incendios y otras calamidades conexas*”, con un plazo de ejecución de ocho meses y un valor total de \$1.700.000.000. Esto equivale a un costo mensual de \$212.500.000.

En virtud de este contrato, la Sala establece que durante el período comprendido entre el 1° de enero y el 26 de abril de 2016, el municipio se benefició del servicio bomberil prestado por el demandante sin erogar los costos correspondientes, es decir, con base en el valor diario estimado del contrato posterior, equivalente a \$7.083.333, y considerando la prestación efectiva durante 3 meses y 26 días, la compensación adeudada al Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar se calcula en \$821.666.666. Este monto refleja el enriquecimiento injustificado del municipio durante dicho período, al beneficiarse de un servicio esencial sin cumplir con su obligación legal de contratación, por lo que se ordenará que la entidad demandada compense a la demandante por tal suma.

Por tanto, dado que la parte demandante solicitó en el libelo genitor la suma de \$12.500.000 para un total de \$850.000.000, correspondientes a los 3 meses y 26 días que desarrollaron sus labores, y solo se accederá a la suma ya enunciada, se accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda y se ordenará al municipio de Valledupar que pague al Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar a título de compensación la suma de ochocientos veintiún millones seiscientos sesenta y seis mil seiscientos sesenta y seis pesos (\$821.666.666), correspondiente a los servicios prestados entre el 1° de enero al 26 de abril de 2016.

Por último, en cuanto a las normas que rigen la contratación pública, estas establecen los principios de legalidad y transparencia, por su parte la legalidad implica que las actuaciones del Estado deben ajustarse al marco normativo vigente, con el objetivo final de garantizar los propósitos del Estado y por otro lado, la transparencia, busca garantizar que las actuaciones de las entidades públicas en los procesos contractuales sean claras, abiertas y accesibles, en este sentido, el sistema normativo colombiano ha regulado extensamente la contratación estatal, exigiendo que, salvo excepciones, los contratos consten por escrito para ser válidos.

Sin embargo, en situaciones como la que ocupa este caso *sub examine*, donde no existe un contrato formal, la responsabilidad del Estado debe analizarse desde la perspectiva de la responsabilidad extracontractual, fundamentada en el artículo 90 de la Constitución, es decir, se desplaza la aplicación de las normas de contratación estatal y se centra el análisis en principios constitucionales como la prohibición del enriquecimiento sin causa, por lo que, las irregularidades administrativas deben ser tratadas en escenarios como el control fiscal o disciplinario, no en perjuicio del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar, que actuó en respuesta a 26 convocatorias de autoridades locales y a 407 emergencias solicitadas por la comunidad.

En efecto, es la administración pública quien debe asumir las consecuencias de su incumplimiento normativo, pues, es quien debe cumplir las normas de contratación

estatal y no trasladar esa carga a quienes garantizaron la prestación de un servicio esencial en favor de la ciudadanía.

5.4. *Condena en costas.*

En el presente caso, no se dispondrá condena en costas, comoquiera que se advierte que la prosperidad de las pretensiones fue apenas parcial, en tanto no se accedió a la indexación e interés de la forma solicitada, con base en lo dispuesto por el artículo 365 – 5 del CGP, resulta factible abstenerse de proferir dicha condena.

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

FALLA:

PRIMERO: ACCEDER PARCIALMENTE a las pretensiones de la demanda incoadas mediante la *'actio in rem verso'* a través del medio de control de REPARACIÓN DIRECTA impetrado por el CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE VALLEDUPAR en contra del MUNICIPIO DE VALLEDUPAR.

SEGUNDO: DECLÁRASE el enriquecimiento sin causa por medio de la *'actio in rem verso'* del MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, por las consideraciones anteriormente expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración, CONDENAR al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR a pagar al CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE VALLEDUPAR, a título de compensación, la suma de ochocientos veintiún millones seiscientos sesenta y seis mil seiscientos sesenta y seis pesos (\$821.666.666), por concepto del valor de los servicios prestados entre el 1º de enero al 26 de abril de 2016.

CUARTO: La entidad demandada dará cumplimiento a esta sentencia de conformidad con lo previsto en los artículos 192, 194 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

QUINTO: Sin condena en costas en esta instancia

SEXTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

SÉPTIMO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

Notifíquese y cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala de Decisión en sesión de la fecha, según Acta No. 001.

CARLOS MARIO ARANGO HOYOS
Magistrado

DORIS PINZÓN AMADO
Magistrada

MANUEL FERNANDO GUERRERO BRACHO
Presidente

Firmado Por:

Carlos Mario Arango Hoyos

Magistrado

003

Tribunal Administrativo De Valledupar - Cesar

Doris Pinzón Amado

Magistrado

Mixto

Tribunal Administrativo De Valledupar - Cesar

Manuel Fernando Guerrero Bracho

Magistrado

005

Tribunal Administrativo De Cesar

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **8a31697b0e8ab6f19ca4ad3425825a586bd465293da0a075df0ffe38cc59c417**

Documento generado en 16/01/2025 10:54:47 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>