

HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS  
JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

GINNA MIREYA LOPEZ OSPINA  
CARLOS EDUARDO SARMIENTO OSPINA



UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL  
BOGOTÁ D.C  
AGOSTO 9 2019

Hechos cumplidos en la contratación estatal en Colombia. Análisis jurisprudencial sobre la  
responsabilidad en el periodo 2009 – 2018

Ginna Mireya Lopez Ospina  
Carlos Eduardo Sarmiento Ospina

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de especialista en contratación  
estatal

Alexander Martínez Guzmán  
Docente



Universidad la gran Colombia  
facultad de derecho, ciencias políticas y sociales  
especialización en contratación estatal

Bogotá d.c  
Agosto 9 2019

HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS  
JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

TABLA DE CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| RESUMEN.....   | 5  |
| Abstract.....  | 6  |
| Keywords.....  | 6  |
| Introducción.....  | 7  |
| 1.    Antecedentes.....  | 10 |
| 1.1 Estado Del Arte.....   | 12 |
| 1.2 Marcos Referenciales.....  | 14 |
| 1.2.1 Mapa conceptual.....   | 14 |
| 1.2.2 Marco Jurídico.....  | 14 |
| 2    Los Hechos Cumplidos en la Contratación Colombiana.....   | 17 |
| 3    Análisis de las responsabilidades en la configuración de hechos cumplidos.....                                | 24 |
| 4    Tratamiento dado por la legislación y la jurisprudencia colombiana para los casos de hechos<br>cumplidos..... | 39 |
| 5    CONCLUSIONES.....   | 46 |
| Lista de Referencias.....  | 49 |
| Anexo.....   | 49 |

# HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

## Lista de Tablas

|   |    |
|---|----|
| <b>Tabla 1.</b> Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 76001-23-31-000-2011-01141-01 .....          | 26 |
| <b>Tabla 2.</b> Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 66001-23-31-000-2007-00299-01(37958) .....   | 28 |
| <b>Tabla 3.</b> Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 85001-23-31-000-2003-00035-01(35026). .....  | 29 |
| <b>Tabla 4.</b> Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 25000-23-26-000-2000-02011-01(24969) .....   | 30 |
| <b>Tabla 5.</b> Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 47001-23-31-000-2000-10277-01(37492) .....   | 31 |
| <b>Tabla 6.</b> Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 05001-23-31-000-2012-00690-01(54121) B ..... | 33 |
| <b>Tabla 7.</b> Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 05001-23-31-000-1998-03680-01(29742) .....   | 35 |
| <b>Tabla 8.</b> Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 25000-23-26-000-2000-02080-01(27194) .....   | 36 |
| <b>Tabla 9.</b> Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897) .....   | 37 |

# HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

## RESUMEN

Los hechos cumplidos en la Contratación Estatal en Colombia surgen cuando no se cumplen con los requisitos legales establecidos en la Constitución y en la Ley. Es decir, cuando no se eleva la ejecución de un bien o de un servicio a un escrito (Contrato), o cuando existiendo un acuerdo perfeccionado en el marco de la Ley entre el contratante y el contratista, no se han cumplido los requisitos para su ejecución. Estas situaciones, recurrentes además en los negocios jurídicos de las Entidades Estatales con particulares, pueden generar obligaciones afectando las arcas del Estado. Si bien es cierto que Colombia depende en gran medida de la contratación para su funcionamiento, también es cierto que su función es ceñirse a la Ley. En los casos de los hechos cumplidos identificados en la Contratación Estatal que se analizan en la presente investigación, se busca identificar las responsabilidades de las partes; además conocer de manera específica el tratamiento dado por la jurisprudencia colombiana y la legislación para los casos de hechos cumplidos.

Palabras claves

Contratación; Corrupción; Interventoría; Adicionales; Planeación.

# HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

## **Abstract**

The facts fulfilled in the State Contracting in Colombia arise when the legal requirements established in the Constitution and in the Law aren't comply. That is to say, when the execution of a good or a service isn't elevated to a written document (Contract), or when there is an agreement perfected within the framework of the Law between the contracting party and the contractor, the requirements for its execution haven't been compliment. These situations, which are also recurrent in the legal business of the State Entities with individuals, can generate obligations affecting the State budget. Although it's true that Colombia depends to a great extent on the Contracting for its operation, also is true that its function is to abide by the Law. In the cases of the completed acts identified in the State Contracting that are analyzed in the present investigation, seeks to identify the responsibilities of the parties; also to know in a specific way that the treatment given by the Colombian jurisprudence and the legislation for the cases of fulfilled facts.

Keywords

Hiring; Corruption; Supervision; Additional; Planning

# HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

## **Introducción**

La Contratación Estatal en Colombia se rige legalmente por la Constitución Política de Colombia, las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, la Ley orgánica de presupuesto y demás leyes, jurisprudencia y decretos que regulan y fiscalizan todos los procesos de contratación. Normas que deben ser cumplidas tanto por los servidores públicos como por los particulares, que en el ejercicio de la Contratación ejercen funciones públicas.

Este ordenamiento jurídico colombiano exige a las entidades estatales cumplir con los procesos precontractuales y contractuales, máxime, en el caso de los contratos de obra, donde se infringe en algunos casos la Ley cuando se llevan a cabo actividades adicionales y/o complementarias que no están previstas en el contrato principal o se ejecutan obras o servicios sin contrato que en algunos casos, son necesarias e indispensables para cumplir con su objeto. Estas actividades complementarias y agregadas al contrato principal se presentan especialmente en obras de infraestructura cuyo objeto es amplio y especializado (hidroeléctricas, puentes, edificios, etc.), la gran mayoría de los casos por faltas en la planeación. No obstante también se evidencia esta práctica en contratos de consultoría y de servicios como se señala en la presente investigación.

Así mismo, en otros casos las entidades se ven obligadas a adquirir bienes, obras o servicios sin cumplir el lleno de los requisitos legales (sin existir contrato o existiendo no cuenta con respaldo presupuestal). Los hechos cumplidos en la contratación Estatal se enmarcan como una práctica recurrente en la contratación que afecta a la Entidad la cual se enriquece sin justa causa y

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

al particular (contratista) quien se empobrece al ejecutar bienes, obras y/o servicios sin cumplir con los requisitos de ley.

Esta práctica en la Contratación está en contravía, entre otras normas, con lo establecido en la Ley 80 de 1993 en especial con los artículos 39 y 41 que establece que todo contrato es solemne, es decir, debe tener un acuerdo entre las partes en cuanto a su objeto, a su valor y que debe ser siempre elevado a un escrito. Así mismo, el hecho de no contar con un respaldo presupuestal vigente hace que no sea posible el pago de los bienes, obras o servicios adquiridos. Esta práctica no solamente viola *el estatuto de contratación*, sino que también podrían estar incurso los servidores públicos en faltas disciplinarias, fiscales y de índole penal.

La presente investigación persigue estudiar diversos casos de hechos cumplidos en contratos estatales de diferentes entidades públicas colombianas, identificando en qué circunstancias se presenta esta práctica en la contratación, según el ordenamiento jurídico colombiano y el desarrollo jurisprudencial.

Para ello se estudian nueve (9) sentencias del Consejo de Estado, muestra que incluye diferentes tipos de casos de hechos cumplidos en contratos de entidades estatales, en cuyos fallos la corporación ha determinado para cada uno de ellos conclusiones que resuelven en derecho las demandas. Así mismo, se analizó de manera particular cada sentencia determinando las responsabilidades tanto de la entidad contratante como la del contratista, buscando establecer el

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

tratamiento dado por la legislación y por la jurisprudencia colombiana para los casos de hechos cumplidos.

Así mismo, la presente investigación pretende en primer lugar describir los hechos cumplidos en un contrato en Colombia, en segundo lugar determinar las responsabilidades tanto de la entidad contratante como del contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos y por último conocer el tratamiento dado por la legislación y la jurisprudencia colombiana para los casos de hechos cumplidos.

De igual manera, se realiza un análisis jurisprudencial con el fin de determinar las responsabilidades de tipo disciplinario, fiscal, y penal, que podrían incurrir tanto la entidad contratante como el contratista de un bien de una obra o de un servicio, con ocasión de los hechos cumplidos y cuál es la consecuencia en la contratación estatal.

# HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

## 1. Antecedentes

La presente investigación basada en sentencias del Consejo de Estado Colombiano, de una muestra que involucra diferentes demandas, busca hacer un análisis de las responsabilidades tanto del contratante como del contratista en los hechos cumplidos derivados de la ejecución de un contrato Estatal, y como consecuencia de estas actuaciones, determinar las afectaciones a la contratación pública en Colombia.

Así mismo, el trabajo investigativo está encaminado a determinar las causas de los hechos cumplidos, dado que en la contratación pública este tipo de conducta es muy recurrente, y afecta el ordenamiento jurídico, específicamente en lo que se refiere a la no aplicación de la normatividad en materia de contratación estatal.

En el desarrollo de los Contratos Estatales, se pueden dar casos donde los contratistas que ejecuten un bien o un servicio sin la debida celebración de un contrato o sin el lleno de los requisitos legales, se configuran con esta práctica dos situaciones a saber: En primer lugar el enriquecimiento injustificado del Estado Colombiano y en segundo lugar un perjuicio para el Contratista el cual se empobrece como consecuencia de esta práctica. También el hecho cumplido se da cuando existiendo un contrato, se realicen obras, bienes o servicios que no fueron pactados inicialmente y que no se legalizaron de manera debida dentro del contrato principal. La presente investigación busca identificar las fallas en los procesos precontractuales, contractuales y en la liquidación de los contratos, determinar las responsabilidades, con el fin de que las entidades y los

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

particulares que fungen como contratistas, puedan, en el marco de la Ley y la jurisprudencia, realizar una contratación eficaz en la cual las partes satisfagan sus respectivas necesidades.

El presente trabajo se justifica en la necesidad de interpretar adecuadamente un hecho cumplido, teniendo en cuenta que la contratación pública en Colombia está reglamentada legalmente bajo las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, el Decreto 1510 de 2013 y la jurisprudencia; es por lo que los servidores públicos y los contratistas, deben actuar en el marco de mencionada legislación. Por lo anterior, toda obra, bien o servicio debe ser adquirido siempre mediante un contrato, que una vez perfeccionado, debe enmarcarse en las disposiciones de la ley y no puede ser ejecutado por la falta de un respaldo presupuestal, bien sea que, con anterioridad a la ejecución del contrato, no haya existido presupuesto o que existiendo el rubro específico, el recurso espiró por no utilizarlo dentro de los términos de ley.

Adicionalmente a lo anterior, la ley impide al supervisor o al interventor, autorizar pagos generados por tal situación y de efectuarse algún tipo de pago, podría estar tipificado en actuaciones de tipo penal, disciplinario y fiscal, conductas que son investigadas por los organismos de control, como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la Republica o la Fiscalía General de la Nación. Actualmente en Colombia el hecho cumplido se configura como una conducta cada vez más recurrente afectando a las entidades y los contratistas.

No obstante lo anterior, el Consejo de Estado ha establecido jurisprudencia al respecto la cual abordaremos en los siguientes capítulos. Así las cosas, la siguiente investigación busca

# HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

puntualizar las responsabilidades de los actores de la Contratación Estatal en la ocurrencia de los hechos cumplidos, y en los eventos donde se presente, establecer el tratamiento dado, esto en el marco de las normas legales y la jurisprudencia que ha fallado sobre este particular.

## **1.1 Estado Del Arte**

A lo largo de la historia de la contratación colombiana, los hechos cumplidos se han venido presentando en la adquisición de obras, bienes o servicios y de manera especial en contratos de infraestructura que por su magnitud, por su especialidad, por las condiciones técnicas específicas, así como una planeación que no cumple con los objetivos de los proyectos, hace que los contratistas y las entidades estatales incurran en esta práctica.

Al respecto, el Estado Colombiano cuenta con legislación y jurisprudencia que han enmarcado los procedimientos que rigen la contratación pública, y de manera específica en lo que tiene que ver con el enriquecimiento injustificado de las entidades estatales que surge como consecuencia de los hechos cumplidos,

En primer lugar la legislación existente en nuestro país en materia de contratación estatal busca que la adquisición de las necesidades del estado sea surtida mediante procesos establecidos en la ley para las etapas precontractual y contractual. Esta normatividad tiene como pilar la constitución nacional, la ley 80 de 1993 y demás normas que regulan la contratación.

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

En segundo lugar una de las primeras referencias jurisprudenciales en materia de hechos cumplidos en Colombia se remonta a una sentencia del año 1936 de la corte suprema de justicia la cual ha sentado jurisprudencia en el sentido que la acción de reembolso, es decir el pago al contratista por la ejecución de obras fuera de un contrato, es un mecanismo para reparar los actos injustos originarios de acciones que fueron legales. Cabe anotar que para que se configure un hecho cumplido, se debe presentar lo siguiente: que exista un aumento de patrimonio a favor del contratante, y que se presente un empobrecimiento de capital de la parte afectada (contratista), así mismo que esta situación no cuente con una causa jurídica.

Con relación a los hechos cumplidos, los siguientes textos analizan el tema y son de especial importancia para la presente investigación.

- Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de: Magíster en Derecho con profundización en Derecho Administrativo Universidad Nacional de Colombia Facultad de --- -
- Derecho, Ciencias Políticas y Sociales – sede Tunja. Título La autonomía de la actio de in rem verso vs la pretensión contenciosa administrativa de reparación directa para alegar el enriquecimiento sin causa. (Camargo, 2014)
- Sobre la corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Cuadernos Fedesarrollo 56. (Arango, 2017).
- El enriquecimiento sin causa y la acción in rem verso en materia de responsabilidad estatal por realización de obras, presentación de servicios y suministro de bienes sin contrato estatal. Corporación Universitaria Americana. (Fonseca, 2013).

# HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

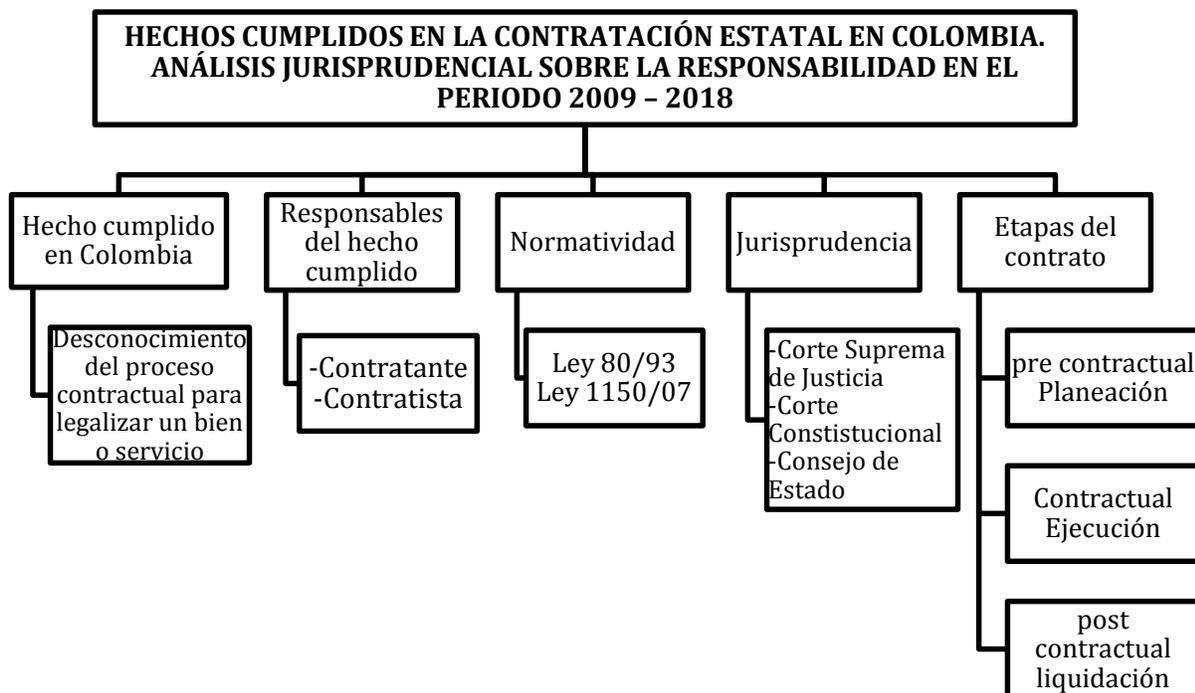
-El enriquecimiento sin causa y su aplicación en materia Contencioso Administrativa en Colombia.

Universidad Santo Tomás, (Useche, 2014).

- Nueve (9) sentencias del Consejo de Estado Colombiano relacionadas en el capítulo 3 de la presente investigación.

## 1.2 Marcos Referenciales

### 1.2.1 Mapa conceptual



### 1.2.2 Marco Jurídico

La ley colombiana, prohíbe la práctica de hechos cumplidos en la contratación tal y como lo establecen las siguientes normas: *-Presupuesto de Rentas y recursos de capital de 2019 (L.1940,*

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

art.15, 2018), - *Código General Disciplinario* L.734, art. 48 (2002), - *Código de Comercio*. (Decreto 410, art. 831, 1971) párr.1, normas que se analizan en el capítulo 3.

De otra parte, la primera referencia jurisprudencial sobre casos de hechos cumplidos en Colombia se remonta al año 1936 en la cual la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia publicada en la Gaceta judicial número 471 establece: “El enriquecimiento sin causa estriba en el principio general del derecho de que nadie puede enriquecerse torticeramente a costa de otro”. (C.S.J. 1936, p. 1) párr.1.

De igual manera, el consejo de estado ha fallado para casos de hechos cumplidos. La presente investigación se realizó de una muestra de nueve (9) sentencias relacionadas con esta práctica, que contienen diferentes casos en las cuales se evidencian los siguientes hechos: en primer lugar cuando los ordenadores del gasto o los representantes legales de la entidad estatal con el fin de cumplir los objetos y las metas ordenan al contratista la ejecución de obras no previstas que no cuentan con un respaldo presupuestal y en segundo lugar cuando el contratista por su propia cuenta realiza obras sin que exista soporte legal, es decir mencionadas actividades no fueron incluidas dentro del contrato.

Los elementos jurídicos y los conceptos generales que se estudiarán en torno a la presente investigación están enfocados específicamente a la normativa que se mencionan a continuación:

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA los artículos 6, 83, 90, 209, 267, 151, 315 numeral 9, 342 y 345,
- LEY 80 DE 1993: Artículos: 3, 4, 5, 23, 24, 25, 26, 29, 39, 41, 50, 51, 52, 53, 63, 64 y 66
- LEY 1150 DE 2007 artículos 13, 15 y 17.
- Ley 732 de 2002: Artículos 14, 27, 28, 29, 38, 39, 46, 47, 52, 54 y 57.
- Ley 1940 de 2018 Artículo 15
- Ley 734 de 2002 art. 48
- Decreto 410 de 1971
- Nueve (9) sentencias del Consejo de Estado referenciadas en el capítulo 3.
- Una (1) sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

## **2 Los Hechos Cumplidos en la Contratación Colombiana**

La contratación estatal en Colombia se rige legalmente entre otras por las siguientes normas: La Constitución Política de Colombia, las Leyes: 80 de 1993, 1150 de 2007, 1882 de 2018 y los Decretos 1510 de 2013, 1082 de 2015 además de la Jurisprudencia existente. Estas normas direccionan todos los procesos precontractuales, contractuales y post contractuales que deben cumplir y hacer cumplir los funcionarios de las Entidades del Estado y los particulares que fungen como contratistas. En la ejecución de los Contratos Estatales para la realización de una obra, de un bien o de un servicio, se han presentado procesos que no cumplen con la normativa establecida por la Ley, afectando de manera grave al Estado y al particular, perjudicando el correcto funcionamiento de la Entidad Estatal.

Dentro de las prácticas al margen de la Ley recurrentes en la Contratación en Colombia se encuentra los hechos cumplidos que han sido definidos por la Cámara Colombiana de la Infraestructura como:

Son actuaciones administrativas mediante las cuales una entidad pública materializa una obligación de erogación o pago sin el trámite presupuestal correspondiente. Estas obligaciones no se podrán cumplir sin la existencia de una sentencia judicial condenatoria o de una conciliación judicial. (Cámara de Colombiana de la infraestructura, 2013, p. 3).

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

Así mismo, el estado colombiano prohíbe los hechos cumplidos tal y como lo establecen las siguientes normas:

a. *Presupuesto de Rentas y recursos de capital de 2019*, dispone:

Prohíbese tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. El representante legal y ordenador del gasto o en quienes estos hayan delegado, responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma (L.1940, art.15, 2018).

b. *Código General Disciplinario L.734*, art. 48 (2002) Señala como una falta gravísima “asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o en exceso del saldo disponible de apropiación o que afecten vigencias futuras, sin contar con las autorizaciones pertinentes” (párr.22).

c. Código de Comercio dispone: “nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro”. (Decreto 410, art. 831, 1971) párr.1.

Sin embargo, es recurrente que en el contrato estatal se presenten actividades adicionales o complementarias que en algunos casos son necesarias e indispensables para cumplir con su objeto (en especial en contratos de infraestructura), que no fueron incluidas en el contrato principal, lo que obliga a realizar los procesos legales para su ejecución. Pero en ocasiones este requisito establecido en la ley no se cumple (contrato adicional u otrosí), en razón a la falta de respaldo

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

presupuestal o por omisión; sin embargo, el particular ejecuta las obras. También se presenta la ejecución de servicios o de obras sin la existencia del contrato. Estas actuaciones, prohibidas por la ley, son reclamadas por los particulares a las entidades estatales con el fin de que las mismas sean pagadas, surtiendo todas las instancias legales establecidas.

Por otro lado, la definición de la Cámara Colombiana de la Infraestructura concluye que es necesaria la existencia de un fallo judicial mediante sentencia para dirimir los conflictos generados por los hechos cumplidos en la contratación estatal en Colombia. Es así como la sección tercera del consejo de estado, estudia estos casos en su última instancia.

Así mismo, la corte suprema de justicia en sentencia del año 1936 estableció cinco requisitos para estimar procedente la *actio in rem verso*:

- 1) Debe existir un enriquecimiento, 2) Un empobrecimiento correlativo, 3) El cual debe revestir el carácter de injusto (sin causa), 4) Debe estarse ante un evento en el cual no es procedente acudir a otro tipo de acción, y 5) No se podrá soslayar con su ejercicio una disposición imperativa de la ley. (C.S.J. 1936, p. 1) párr.1

De igual manera, el Consejo de Estado menciona en la Sentencia C.E., Sección quinta, no. 76001-23-31-000-2011-01141-01, 2018 para los casos de hechos cumplidos, analiza dos premisas resultantes de esta práctica: 1) Enriquecimiento sin causa. Se define como el incremento patrimonial de la Entidad Estatal cuando la misma adeuda al Contratista pagos por bienes, obras y/o por servicios que fueron ejecutados fuera del marco del contrato principal o que fueron

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

ejecutados sin la existencia del contrato (hechos cumplidos), y 2) Actio de in rem verso. Es una expresión latina que significa "Acción de Reembolso", hace referencia al enriquecimiento ilícito, o más bien sin causa. Es la acción de pago por parte de la Entidad Estatal al particular (contratista) como consecuencia del enriquecimiento sin justa causa.

A su vez el consejo de estado mediante Sentencia C.E., Sala Plena, no. 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), del 19 de noviembre del 2012, establece que para reconocer un hecho cumplido de una obra, bien o servicio que fue ejecutado para una Entidad del Estado sin que exista contrato o suscrito uno no cuenta con los requisitos presupuestales para su ejecución, podría resultar procedente su reconocimiento económico de manera excepcional y según la interpretación objetiva por parte de los jueces para cada caso, en el entendido que el Consejo de Estado concluya en su fallo que la Entidad Estatal indujo a la ejecución de la obra, para beneficio propio fuera de lo establecido en el contrato o que lo impuso sin existir contrato alguno, o por urgencia en la Salud o por catástrofes y/o orden público.

En ese sentido el consejo de estado es enfático en la sentencia en comento, que la “actio de in rem verso” no puede ser utilizada para que el Contratista reclame el pago de bienes, obras o servicios que se ejecuten a favor de la Entidad Estatal Contratante sin contrato alguno o existiendo este se realicen obras no contratadas, evadiendo los procedimientos establecidos por la Ley la cual establece que todo contrato es solemne, es decir, siempre se debe formalizar por escrito, debe tener un objetivo claro y un acuerdo económico entre las partes para el pago del bien. Al margen de lo anterior, el C.E menciona en la Sentencia C.E., Sala Plena, no. 73001-23-31-000-2000-03075-

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

01(24897), del 19 de noviembre del 2012, que la “Actio de in rem verso” es procedente en los siguientes casos:

- 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 constricto 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

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

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.” (Colombia Compra Eficiente, 2017)

Las tres condiciones anteriores determinan que demandas pueden ser procedentes en casos de hechos cumplidos siempre y cuando el particular soporte de manera evidente cualquiera de los casos mencionados.

Hay que mencionar además, que la sentencia en mención del consejo de estado sobre hechos cumplidos en la contratación, establece en el caso de acceder a la demanda del contratista, solo reconocerá el monto del enriquecimiento. Así mismo, deja claro la corporación en la jurisprudencia que el fallo para cada caso estudiado debe advertir la posible existencia de algún ilícito, de falta disciplinaria, fiscal o penal tanto del funcionario público como del contratista y compulsar copias a la entidad de control respectiva.

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

De otra parte, para que la entidad estatal reconozca un hecho cumplido el acta de liquidación final no debe contener las obras, bienes o servicios ejecutados por fuera del contrato, solamente debe contener todo lo relacionado con la ejecución pactada en el acuerdo contractual, en su objeto, en las especificaciones y cantidades establecidas en el contrato. Para el reconocimiento de un hecho cumplido, las partes pueden buscar su pago mediante el mecanismo de la conciliación o en su defecto de no llegar a un acuerdo, podrían las partes acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Es necesario recalcar que la agencia nacional de contratación del estado colombia compra eficiente, con relación al problema que se suscita cuando el contratista ejecuta un servicio, bien u obra con posterioridad a la terminación del contrato establece lo siguiente:

Los hechos cumplidos se configuran: i) cuando se adquieren obligaciones sin que medie soporte legal que los respalde, ii) cuando existiendo un contrato, se inicia la ejecución sin que se cumplieran los requisitos necesarios para que proceda y iii) cuando en la ejecución de un contrato se adicionan bienes o servicios no incluidos desde el inicio (Colombia Compra Eficiente, 2017) párr.2

Los hechos cumplidos son una práctica recurrente en los procesos de contratación en nuestro país, donde la entidad contratante se *enriquece* y el particular que funge como contratista se *empobrece*. En el capítulo 3 se analizan nueve (9) sentencias del consejo de estado escogidas de una muestra de jurisprudencia de esta Corporación relacionada con hechos cumplidos, las

# HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

cuales de manera específica estudian diferentes casos de esta práctica en la contratación estatal. El C.E. es la entidad encargada de establecer en última instancia las responsabilidades de los actores (contratante y contratista).

### **3 Análisis de las responsabilidades en la configuración de hechos cumplidos**

Este análisis se aborda en dos vías: por un lado, desde la responsabilidad de la entidad estatal y de otro, desde la responsabilidad del contratista en los procesos de hechos cumplidos en la contratación pública.

La muestra seleccionada de sentencias del consejo de estado a analizar en el periodo 2009 a 2018, estudian casos de hechos cumplidos en la contratación colombiana, en los que se puede establecer diferentes acontecimientos en los procesos contractuales en los cuales el contratista y la entidad contratante, con el fin de ejecutar determinados ítems en su respectiva gestión y en aras de darle continuidad a una obra, a un bien o a un servicio a la comunidad, o por imposiciones del ordenador del gasto, o por mala planeación, se le ordena al contratista la ejecución de actividades por fuera del contrato principal, lo que genera que al momento de liquidar el contrato las administraciones no reconocen dichas actividades por no contar en algunos casos con el respaldo presupuestal, además de lo anterior, el servidor público podría estar incurriendo en faltas de tipo: disciplinarias, fiscales o penales.

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

Ahora bien, esta investigación está enfocada al análisis jurisprudencial de nueve (9) Sentencias del Consejo de Estado: En primer lugar, C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo Sección 5, no.76001-23-31-000-2011-01141-01, en segundo lugar, C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A, no.66001-23-31-000-2007-00299-01(37958), en tercer lugar, C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, No.85001-23-31-000-2003-00035-01(35026), en cuarto lugar, C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A, no. 25000-23-26-000-2000-02011-01(24969), en quinto lugar, C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A, no.47001-23-31-000-2000-10277-01(37492).

Sexto lugar, C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C, no. 05001-23-31-000-2012-00690-01(54121) B, séptimo lugar, C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Plena Sección Tercera Subsección B., no.05001-23-31-000-1998-03680-01(29742), en octavo lugar, C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C, no.25000-23-26-000-2000-02080-01(27194) y en noveno lugar, C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Plena Sección Tercera, no.73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), las cuales son expedidas por el consejo de estado colombiano en el periodo comprendido entre el año 2009 y 2018, para lo cual se realiza el siguiente estudio detallado a cada una de ellas teniendo en cuenta las circunstancias jurídicas específicas de hechos cumplidos:

HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

1.- SENTENCIA: 76001-23-31-000-2011-01141-01

SALA Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección 5.

MAGISTRADO  
PONENTE CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

FECHA 5/07/2018

CONTRATO  
ESTATAL Contrato de prestación de servicios 333 el 14 de enero de 2008.

ENTIDAD CAJANAL EICE en liquidación.

**Tabla 1.** Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 76001-23-31-000-2011-01141-01

| CONTRATISTA   | CONTRATANTE   |
|---|---|
| El contratista, ejecutó la prestación de su servicio después de la fecha de finalización del contrato sin el respectivo sustento contractual en el entendido que debía existir un contrato adicional o un otrosí que avalara las mayores cantidades del servicio a prestar. La contratista a pesar de rendir informes de su asesoría no contó con adición y prórroga al contrato. | CAJANAL EICE en liquidación le comunicó a la contratista que el contrato 333 de 2008 terminó el 4 de noviembre de 2008, informando sobre la fecha de vencimiento y de los trámites para la prórroga. La Entidad requiere a la contratista para la firma del otrosí sin que esta se presentara para la firma y el respectivo perfeccionamiento del contrato. |

(C.E., Sección quinta, no. 76001-23-31-000-2011-01141-01, 2018)

Nota: La tabla anterior hace una comparación entre los argumentos dados por el contratista y los de la entidad estatal contratante. Elaboración propia. Adaptado de la sentencia No. 76001-23-31-000-2011-01141-01.

Mediante el contrato de prestación de servicios profesionales No. 333 de 2008 CAJANAL EICE en liquidación contrató a la Señora MARISOL GÓMEZ RODRÍGUEZ para la prestación de servicios como abogada por tres meses. Una vez vencido el plazo contractual la contratista

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

continúa prestando el servicio a la Entidad. Es así como el consejo de estado mediante fallo pudo establecer que la Contratista una vez cumplido el plazo y el monto del contrato, continuó prestando sus servicios profesionales en el marco de su objeto, sin la existencia de los requisitos necesarios para ejecutar su labor (el contrato estaba vencido y no contaba con disponibilidad presupuestal para continuar).

La sección quinta determina que la causa del enriquecimiento de la entidad (CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN), obedeció a la conducta desarrollada por la contratista quien, no obstante, el vencimiento del contrato número 333 de 2008 suscrito con CAJANAL, continuó realizando labores y a su vez entregaba informes, sin comunicar a la entidad que era necesario realizar una adición en dinero y la respectiva prórroga a citado contrato.

2.- SENTENCIA: 66001-23-31-000-2007-00299-01(37958)

SALA Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A

MAGISTRADO  
PONENTE MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

FECHA 8/02/2017

CONTRATO  
ESTATAL Contrato 238 de 2006

ENTIDAD Municipio de Dos Quebradas.

HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

**Tabla 2.** Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 66001-23-31-000-2007-00299-01(37958)

| CONTRATISTA   | CONTRATANTE  |
|---|--|
| El contratista prestó los servicios de vigilancia en el Municipio de Dos Quebradas sin que exista contrato. Esto por instrucciones del Municipio quien le solicitó prestar los servicios una vez terminado el contrato principal. Lo anterior es recurrente en diferentes periodos de tiempo entre octubre de 2006 a junio de 2007. El contratista presta los servicios de vigilancia en estos periodos sin que exista contrato estatal alguno. | La entidad le manifestó al demandante la necesidad continuar con la prestación del servicio no obstante el vencimiento del contrato, porque los bienes no podían quedar desprotegidos, todo esto mientras se adelantaban los trámites de legalización del siguiente contrato, de ahí que la prestación del servicio continuó pero sin contrato. La alcaldesa impuso al contratista, de facto, mantenerse en los puestos de trabajo, para proteger los bienes de la institución, porque es evidente que si se retiraba el personal de vigilancia, las consecuencias negativas sobre el patrimonio y la integridad de los mismos era evidente. |

(C.E., Sección tercera, no. 66001-23-31-000-2007-00299-01(37958), 2017)

Nota: La tabla anterior hace una comparación entre los argumentos dados por el contratista y los de la entidad estatal contratante. Elaboración propia. Adaptado de la sentencia No. 66001-23-31-000-2007-00299-01(37958).

El Municipio de dos quebradas (Risaralda) contrató los servicios de vigilancia para las instituciones educativas oficiales de este municipio, mediante el contrato No. 179 de 2006. Al vencerse el contrato, la entidad estatal le manifiesta que continúe con la prestación del servicio dado que no puede dejar desprotegidos las instalaciones. La sala mediante el fallo de la presente Sentencia pudo determinar la responsabilidad de la entidad dado que provocó el hecho cumplido causando un daño al contratista por solicitarle continuar con la prestación del servicio de vigilancia.

HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

3.- SENTENCIA: 85001-23-31-000-2003-00035-01(35026)

SALA Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera

MAGISTRADO  
PONENTE ENRIQUE GIL BOTERO

FECHA 22/07/2009

CONTRATO  
ESTATAL Contrato 179 de 1987

ENTIDAD Instituto Nacional de Vías – INVIAS.

**Tabla 3.** Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 85001-23-31-000-2003-00035-01(35026).

| CONTATISTA  | CONTARTANTE   |
|---|---|
| Al vencer el contrato, el Contratista continuó prestando los servicios durante tres meses más. El Contratista en la demanda establece que INVIAS le solicitó verbalmente no facturar mientras legaliza una adición al contrato de interventoría continuado con su labor sin contrato hasta que esta situación se normalizara. | INVIAS solicitó al Contratista para que se procediera a la entrega y liquidación del contrato una vez vencido el plazo contractual. |

(C.E., Sección tercera, no. 85001-23-31-000-2003-00035-01(35026), 2017)

Nota: La tabla anterior hace una comparación entre los argumentos dados por el contratista y los de la entidad estatal contratante. Elaboración propia. Adaptado de la sentencia No. 85001-23-31-000-2003-00035-01(35026).

El INVIAS mediante contrato 179 de 1987 contrata la interventoría de las obras de construcción y pavimentación de los sectores Río Tocarán - La Cabuya - Tame –, de la carretera Yopal - La Cabuya - Sácama - Tame. El contratista una vez vencido el plazo contractual, continúa

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

con la ejecución de la interventoría por tres meses más, sin que estas funciones tuvieran el respectivo sustento contractual. El fallo de la sentencia en estudio establece la responsabilidad del contratista dado que asumió de manera voluntaria continuar su servicio como interventor una vez vencido el contrato principal sin la previa suscripción de contrato.

4.- SENTENCIA: 25000-23-26-000-2000-02011-01(24969)

SALA Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A

MAGISTRADO  
PONENTE MAURICIO FAJARDO GOMEZ

FECHA 13/02/2013

CONTRATO  
ESTATAL Contrato 104 de 1998

ENTIDAD Cámara de Representantes.

*Tabla 4. Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 25000-23-26-000-2000-02011-01(24969)*

| CONTRATISTA  | CONTRATANTE  |
|--|--|
| El Contratista presta los servicios de Fotocopiado a la Cámara de representantes. Una vez finalizado el contrato continúa prestando el servicio dos meses más por solicitud del representante legal del Contratante. | La Cámara de Representantes permite la prestación de servicios de fotocopiado una vez finalizado el contrato No. 104 de 1998 sin que mediara adición al contrato, configurándose el enriquecimiento sin justa causa a favor de la entidad Contratante. |

(C.E., Sección tercer, no. 25000-23-26-000-2000-02011-01(24969), 2013)

Nota: La tabla anterior hace una comparación entre los argumentos dados por el contratista y los de la entidad estatal contratante. Elaboración propia. Adaptado de la sentencia No. 25000-23-26-000-2000-02011-01(24969).

HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

La cámara de representantes suscribió el contrato 104 de 1998 para prestar el servicio de fotocopiado en mencionada corporación. Al finalizar el contrato de fotocopiado continúa la cámara de representantes ordenando la prestación de mencionado servicio. La sala de lo contencioso administrativo sección tercera subsección A del consejo de estado en este caso determinó la responsabilidad de un hecho cumplido al contratante, en razón a que encontró que la causa para el enriquecimiento sin justa causa de la entidad fue porque la misma impuso de manera fehaciente al contratista la ejecución del servicio por fuera de un contrato estatal.

5.- SENTENCIA: 47001-23-31-000-2000-10277-01(37492)

SALA Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A

MAGISTRADO  
PONENTE MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

FECHA 7/12/2016

CONTRATO  
ESTATAL Contratos 066 y 076 de 1997

ENTIDAD Instituto de los Seguros Sociales – ISS.

**Tabla 5.** Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 47001-23-31-000-2000-10277-01(37492)

| CONTRATISTA   | CONTRATANTE  |
|---|--|
| Los dos contratistas ejecutaron mayores cantidades de obra después de la liquidación final de los contratos en la misma Institución de salud (clínica de Santa Marta) sin dejar nunca constancias en actas. | El ISS no suscribe contratos adicionales por obras adicionales realizadas por los contratistas en el marco de los contratos 066 y 076 de 1997. Los dos contratos fueron liquidados bilateralmente. Sin embargo la entidad contratante, cuantifica las obras adicionales comprobando que efectivamente se ejecutaron. |

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

(C.E., Sección tercera, no. 47001-23-31-000-2000-10277-01(37492))

Nota: La tabla anterior hace una comparación entre los argumentos dados por el contratista y los de la entidad estatal contratante. Elaboración propia. Adaptado de la sentencia No. 47001-23-31-000-2000-10277-01(37492).

El instituto de los seguros sociales (ISS) celebró los siguientes contratos de obra en las instalaciones de la clínica santa marta: No. 066 de 1997 cuyo objeto fue la ejecución de obras en la clínica y el contrato No. 067 de 1997 para realizar obras civiles en la clínica santa marta.

Las obras se ejecutaron en la misma institución de salud y en el mismo intervalo de tiempo. Los contratos fueron liquidados por las partes y posteriormente cada contratista ejecutó mayores cantidades de obra. El consejo de estrado en este caso particular, observa descuido de las obligaciones de los contratistas dado que después de la fecha de liquidación, continúan ejecutando obras sin tener contrato con la esperanza y también con la expectativa de cobrar las obras adicionales. Es por lo anterior que la sala considera que la responsabilidad del hecho cumplido recae sobre los dos contratistas.

6.- SENTENCIA: 05001-23-31-000-2012-00690-01(54121) B

SALA Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C

MAGISTRADO  
PONENTE JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

FECHA 27/11/2017

HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

|                  |   |
|------------------|---|
| CONTRATO ESTATAL | Contrato de concesión 0275 DE 1996      |
| ENTIDAD          | Agencia Nacional de Infraestructura ANI |

**Tabla 6.** Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 05001-23-31-000-2012-00690-01(54121) B

| CONTRATISTA   | CONTRATANTE  |
|---|--|
| El contratista realizó obras de infraestructura sin la debida legalización, sin la existencia de un contrato Estatal y además estaba plenamente informada por parte de la ANI de que no se realizaría adición alguna al contrato de concesión No. 0275 esto en razón a la falta de presupuesto. | La ANI le informó al contratista que no contaba con la disponibilidad presupuestal suficiente para la construcción de obras adicionales mediante la adición del contrato 0275. De igual manera el contratante no realizó estudios o diseños para la construcción de la obra adicional. |

(C.E., Sección tercera, no. 05001-23-31-000-2012-00690-01(54121)B, 2017)

Nota: La tabla anterior hace una comparación entre los argumentos dados por el contratista y los de la entidad estatal contratante. Elaboración propia. Adaptado de la sentencia No. 05001-23-31-000-2012-00690-01(54121) B.

La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) suscribió el contrato de concesión No. 0275 de 1.996 el cual tenía por objeto la ejecución de los estudios, diseños, y obras civiles de un proyecto vial en el oriente de Medellín. Se pudo establecer que tanto el contratante como el contratista, realizaron gestiones para la realización de un contrato adicional que incluía la construcción de una obra de doble calzada enmarcada dentro del contrato de concesión. Sin embargo, esta adición nunca se suscribió, pero el contratista ejecutó mencionada obra. Las partes suscriben acuerdo conciliatorio.

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

El consejo de estado mediante Sentencia en estudio pudo establecer que el acuerdo conciliatorio no es procedente, dado que los requisitos para la conciliación no se cumplieron; de igual manera el C.E. indica que la firma DEVIMED estaba plenamente informada de que no se adicionaría el contrato en razón a que la entidad no contaba con la respectiva disponibilidad presupuestal, sin embargo, ejecutó la obra. Estableció además la sala, que el contratante buscaba una vez inició las obras, la legalización de esta situación. Así mismo la corporación estableció que la entidad contratante no participó ni ordenó esta indebida actuación. Es por lo anterior que la sala establece que el hecho cumplido que se configura en la demanda es de responsabilidad del contratista quien ejecutó una obra sin el debido respaldo contractual.

7.- SENTENCIA: 05001-23-31-000-1998-03680-01(29742).

SALA Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Plena Sección Tercera  
Subsección B.

MAGISTRADO  
PONENTE RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO

FECHA 29/10/2015

CONTRATO  
ESTATAL Contrato de 15 de marzo de 1996 MADU (Municipios Asociados de Urabá).

ENTIDAD Municipio asociadlos de Urabá.

HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

**Tabla 7.** Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 05001-23-31-000-1998-03680-01(29742)

| CONTARTISTA  | CONTRATANTE   |
|--|---|
| El Contratista ejecutó la prestación de servicios de Asesoría Contable para municipios del Urabá, previamente a la firma del contrato. Para su pago se acuerda en este que se pagarán estos servicios en la primera cuota. | La Entidad contratante suscribió el contrato de prestación de servicios profesionales para asesoría contable el cual incluía en la cláusula 4 el pago de un hecho cumplido por lo que establece que ya ha realizado trabajos previos en los municipios del Urabá. |

(C.E., Sección tercera, no. 05001-23-31-000-1998-03680-01(29742), 2015)

Nota: La tabla anterior hace una comparación entre los argumentos dados por el contratista y los de la entidad estatal contratante. Elaboración propia. Adaptado de la sentencia No. 05001-23-31-000-1998-03680-01(29742).

El 15 de marzo de 1996, la asociación de Municipios Asociados de Urabá, (MADU) suscribió el contrato de prestación de servicios profesionales para la asesoría contable de varias entidades territoriales. En la cláusula 4 de mencionado contrato, se establece el pago de una suma de dinero que debe pagarse al contratista al momento de la suscripción del contrato porque este ya había realizado trabajos previos a la celebración del contrato en los municipios de Urabá. Por lo anterior, el consejo de estado, evidencia un hecho cumplido.

El pago que autorizó la entidad en el contrato es ilegal, dado que el servicio a pagar ya había sido ejecutado, queriendo legalizar mencionado servicio prestado posterior a su ejecución. Por lo anterior la corporación falla declarando la nulidad de la cláusula 4 del contrato de 15 de marzo de 1996 que establece el pago de los trabajos previos.

HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

8.- SENTENCIA: 25000-23-26-000-2000-02080-01(27194)

SALA Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C

MAGISTRADO  
PONENTE OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ  
FECHA 29/04/2015

CONTRATO  
ESTATAL Contrato de 1993 VERBAL

ENTIDAD FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

**Tabla 8.** Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 25000-23-26-000-2000-02080-01(27194)

| CONTRATISTA  | CONTRATANTE   |
|--|---|
| El Contratista celebró, sin previa licitación, con la FGN, contrato de arrendamiento para el parqueo y custodia de los vehículos durante los años del 1993 a 2000. | La Fiscalía General de la Nación en abril de 1993 celebra el contrato verbal de arrendamiento de un parqueadero para vehículos, el cual es administrado por la Entidad Estatal. |

(C.E., Sección tercera, no. 25000-23-26-000-2000-02080-01(27194), 2015)

Nota: La tabla anterior hace una comparación entre los argumentos dados por el contratista y los de la entidad estatal contratante. Elaboración propia. Adaptado de la sentencia No. 25000-23-26-000-2000-02080-01(27194).

La Fiscalía General de la Nación mediante contrato verbal del año 1993 toma en arriendo un inmueble en la ciudad de Bogotá que tiene como propósito se usado como parqueadero de vehículos. El consejo de estado en la sentencia en estudio pudo establecer que mencionado

HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

parqueadero fue usado por la entidad imponiendo al contratante la prestación del servicio de parqueo; indica además, que la FGN no canceló ningún valor por este servicio al contratista.

Por lo anterior, El consejo de estado responsabiliza a la entidad contratante por el enriquecimiento sin causa. Concluye además que la fiscalía obtuvo provecho económico al parquear los vehículos en el inmueble del contratista ocasionándole un detrimento patrimonial.

9.- SENTENCIA: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897)

SALA Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Plena Sección Tercera

MAGISTRADO  
PONENTE JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

FECHA 19/11/2012

CONTRATO  
ESTATAL Contrato de obra 8 del 2/04/98 se celebraron tres (3) contratos verbales

ENTIDAD Municipio de Melgar – Tolima.

**Tabla 9.** Responsabilidades contratante - contratista en la ocurrencia de los hechos cumplidos de la sentencia no. 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897)

| CONTRATISTA   | CONTRATANTE   |
|---|---|
| El Contratista después de suscribir el Acta de Liquidación Final del contrato principal, ejecutó obras viales en el municipio de Melgar mediante la celebración de tres contratos verbales. | El Municipio de Melgar mediante acuerdos verbales para la ejecución de obras viales, certifica que el contratista las realizó después de la liquidación del contrato. |

(C.E., Sección tercera, no.73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), 2012)

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

Nota: La tabla anterior hace una comparación entre los argumentos dados por el contratista y los de la entidad estatal contratante. Elaboración propia. Adaptado de la sentencia No. *73001-23-31-000-2000-03075-01(24897)*.

El Municipio de melgar mediante contrato No. 08 de 1998 ejecutó unas obras de infraestructura en algunas vías del municipio de melgar - tolima. Una vez liquidado el contrato, las partes celebraron tres acuerdos verbales mediante los cuales el contratista ejecutaría más obras en mencionado municipio. La Corporación en la sentencia en comento, estableció que no existe responsabilidad del contratante puesto que este no constringió al contratista para la ejecución de obras por fuera del contrato principal; el contratista ejecutó las obras sin el cumplimiento de los requisitos legales (sin la existencia de un contrato), por lo que no se configura un enriquecimiento sin justa causa.

#### **4 Tratamiento dado por la legislación y la jurisprudencia colombiana para los casos de hechos cumplidos**

La contratación pública colombiana cuenta con una legislación que busca orientar a las entidades estatales a cumplir con todos los procesos establecidos necesarios para la adquisición de obras, bienes y servicios en las etapas precontractuales, contractuales y post contractuales. Es así como la Ley 80 de 1993 establece que todo contrato es solemne en el entendido que este se perfecciona cuando hay un acuerdo entre la entidad contratante y el contratista en cuanto a tres premisas concluyentes contenidas en el estatuto de contratación: el valor, el objeto y que se realice por escrito.

Hay que mencionar además que el estatuto de contratación colombiano establece las responsabilidades de los servidores públicos en cuanto a los principios de planeación, buena fe en los procesos precontractuales:

- 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.
- 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos. (L.80, art.26, 1993) párr. 1

La sección tercera del consejo de estado instancia que decide sobre las demandas que por hechos cumplidos se presentan en esta corporación, cuenta con la sentencia número C.E., Sección tercera, no.73001-23-31-000-2000-03075-01(24897) del 19 de noviembre de 2012 la cual establece 3 condiciones sobre los casos donde es procedente el hecho cumplido de forma excepcional cuando no exista un contrato escrito:

- a. Cuando se demuestre de modo evidente que es únicamente responsabilidad de la entidad contratante sin ninguna participación del particular (contratista), la que en uso de su investidura obliga o impone al particular a la ejecución de una obra de un bien o de un servicio en su beneficio por fuera de las condiciones iniciales del contrato estatal o la inexistencia de este.
  
- b. Cuando es urgente la adquisición de una obra, un servicio o un bien para evitar una amenaza o una lesión al derecho a la salud, que es principio fundamental.

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

c. Cuando la administración de la entidad estatal, teniendo que declarar la urgencia manifiesta no lo hace y existiendo un caso urgente que se deba ejecutar de manera apremiante (obra, bien o servicio) por alguna calamidad, ya sea por desastres naturales (terremotos, incendios, inundaciones, etc.), o por motivos de orden público, decide la administración sin que exista contrato alguno, solicitar a particulares la ejecución de obras que son urgentes y prioritarios para salvaguardar la vida de las personas (párr. 252).

Por otra parte, el consejo de estado establece que el acta de liquidación final es una declaración de las partes (cuando es bilateral) en la cual se da por terminado y también se da por cumplido a satisfacción el objeto del contrato por el contratista. El acta de liquidación establece que las partes se encuentran a paz y salvo por todo concepto. La liquidación presta mérito ejecutivo y constituye un mecanismo para finalizar el contrato con la cual, tanto el contratista como la entidad contratante se declaran a paz y salvo. Si no existen salvedades en el acta de liquidación impide que en el futuro se puedan reclamar judicialmente saldos que no fueron objeto de salvedad. (Colombia Compra Eficiente, 2017)

Como se ha dicho las tres excepciones establecidas en la sentencia de unificación, establece que en el acta de liquidación final no procede para hechos cumplidos dado que este documento certifica la entrega y el recibo a satisfacción de los bienes, obras o servicios y da por temida la

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

relación contractual. Al respecto la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente (2017) ha puntualizado:

El reconocimiento de hechos cumplidos -aquellas actividades, bienes o servicios adquiridos por una entidad estatal sin causa jurídica, como el contrato- no procede en la liquidación de un contrato, ya que el contenido de ésta sólo debe incorporar los asuntos relacionados con las prestaciones derivadas del contrato y su ejecución, es decir, aquellas que deben contar con respaldo presupuestal, en atención al principio de legalidad del gasto público. Para el reconocimiento y pago de los hechos cumplidos la entidad estatal debe realizar el trámite administrativo y presupuestal correspondiente para lo cual las partes, sin perjuicio de la responsabilidad a que haya lugar, pueden acudir a la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos o en su defecto a la jurisdicción contencioso-administrativa. (párr.2)

Así mismo, la agencia estatal de contratación (colombia compra eficiente) establece recomendaciones concretas para los casos de hechos cumplidos:

Las entidades estatales deben realizar un juicioso estudio de planeación contractual, identificando sus necesidades y los medios para satisfacerlas. La planeación requiere de la entidad estatal un proceso encaminado al conocimiento del mercado y de sus partícipes para utilizar sus recursos de la manera más adecuada y satisfacer

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

sus necesidades generando mayor valor por dinero en cada una de sus adquisiciones. Finalmente, las partes de mutuo acuerdo pueden acudir ante la procuraduría general de la nación para la legalización de los hechos cumplidos a través de la conciliación prejudicial como mecanismo alternativo de solución de conflictos, por medio de la cual, se legaliza la actuación que constituyó una inadecuada labor administrativa en la planeación de los procesos contractuales. (párr.4)

Es importante señalar, que los hechos cumplidos, están definidos y sancionados desde el punto de vista presupuestal en la L.1940, art. 15 (2018) “Prohíbese tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. El representante legal y ordenador del gasto o en quienes estos hayan delegado, responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma”. párr.15

De igual forma, el Código Único Disciplinario, establece como falta gravísima “asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o en exceso del saldo disponible de apropiación o que afecten vigencias futuras sin contar con las autorizaciones pertinentes.”. (L. 734, Art.48, 2002) Párr.22.

Así mismo, cuando se evidencia la posible comisión de un delito, el servidor público, que incurra en la práctica de los hechos cumplidos, estaría incurso en celebración indebida de contratos.

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

Es así como los funcionarios del Estado están incurso en el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales establecido en el código Penal Colombiano:

Contrato sin cumplimiento de requisitos legales. El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años. (L. 599, Art. 410, 2000) párr. 1

Claramente la normatividad colombiana prohíbe al funcionario público adquirir obligaciones (bienes, obras o servicios) sin el lleno de los requisitos legales, sin embargo, en los casos de hechos cumplidos estas leyes no son cumplidas. El Consejo de estado, tal y como se ha descrito en la presente investigación, da un tratamiento en marco en la ley para cada caso particular.

Con relación a los contratos sin el lleno de los requisitos legales, delito en el que podría estar incurso el servidor público de la entidad estatal contratante en los casos de hechos cumplidos, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia estableció que:

El tipo penal de un contrato sin el lleno de los requisitos legales se estructura cuando el servidor público desatiende los condicionamientos atinentes a un contrato,

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

específicamente en estos tres eventos: 1) Cuando lo tramita sin cumplir los requisitos de esa fase contractual. 2) Cuando lo celebra sin observar los presupuestos necesarios para su perfección o sin verificar el cumplimiento de los requisitos inherentes a la fase precontractual. 3) Cuando liquida el contrato sin sujetarse a las exigencias requeridas para el efecto. (C.S.J., Sala. Plena, SP 2025 - 2018, p. 113, 2018) párr.40

## 5 CONCLUSIONES

En las entidades estatales de Colombia es recurrente la mala práctica de los hechos cumplidos en la contratación. Son tres las causas que configuran este procedimiento: en primer lugar, cuando se realizan obras sin que exista contrato, cuando existiendo un contrato se inicia sin cumplir los requisitos legales para su ejecución y cuando en el desarrollo del contrato se adicionan bienes, obras o servicios no incluidos en el mismo, sin amparo legal contemplado en el ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia y la ley en Colombia facultan a las entidades del estado para realizar todos los procedimientos legales en las etapas precontractual y contractual tendientes a realizar una contratación de calidad para satisfacer las necesidades del estado, con el fin de buscar que la adquisición de los bienes, las obras o los servicios sean ejecutadas buscando cumplir con sus objetos. Por ello las entidades estatales deben contar con estudios previos que involucren todos los parámetros técnicos, jurídicos, financieros y de mercado, con el propósito de optimizar la planeación, identificando con claridad y estructurando todas las necesidades del proceso contractual por ejecutar.

Los hechos cumplidos pueden ser resueltos por las partes, antes de acudir al consejo de estado, de mutuo acuerdo mediante una legalización de conciliación prejudicial cuando se acude ante la procuraduría general de la nación para su legalización.

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

Los fallos del CE estudiados en la presente investigación dan cuenta de cómo en la contratación Estatal colombiana se presenta esta práctica, no obstante la existencia de legislación y de jurisprudencia, se sigue presentando de manera recurrente comprobando el enriquecimiento sin justa causa del contratista y el empobrecimiento del contratante. En cuadro anexo se relaciona en detalle las nueve sentencias.

Por todo lo anterior, para evitar la ocurrencia de la práctica de los hechos cumplidos en la contratación estatal, en primer lugar las entidades como punto de partida en la etapa precontractual deben cumplir y hacer cumplir la Ley, en segundo lugar contar con una debida planeación que desarrolle con total claridad los objetivos planteados por la administración, en el entendido que la planeación en las entidades del estado es un asunto esencial para la supervivencia del mismo y en tercer lugar ejecutar las obras, bienes o servicios conforme con: los diseños, planos, pliegos de condiciones, ítems de construcción y demás documentos que hacen parte integral del contrato.

Sin embargo, el consejo de estado al establecer las excepciones para el reconocimiento de un hecho cumplido, permite cumplir con el objeto contractual en aras de velar la vida, en casos de catástrofes y donde esté en peligro la vida de las personas, siempre buscando el beneficio de las sociedad.

Es importante subrayar que la práctica de los hechos cumplidos se puede disminuir contando con unos estudios previos juiciosos, con diseños acordes con las necesidades, con supervisiones e interventorías que velen por el estricto cumplimiento de lo establecido en el

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

contrato. En los eventos de requerir mayores obras o actividades no previstas en el contrato principal para cumplir con su objeto, se debe recurrir a los medios legales establecidos en la ley 80 de 1993 (contratos adicionales otrosí) y la jurisprudencia así mismo contar con el debido recurso económico.

Como alternativa para que los hechos cumplidos no causen daño tanto al contratante como al contratista, las entidades estatales podrían estudiar la viabilidad jurídica de incluir dentro de los seguros solicitados un amparo que cubra un porcentaje del valor del con el fin de garantizar la ejecución del contrato.

# HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

## Lista de Referencias

Constitución Política de Colombia (julio de 1991).

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Cámara Colombiana de la Infraestructura. (Septiembre de 2013). Boletín Jurídico, tercera edición.

Recuperado de:

[https://www.infraestructura.org.co/filef\\_contenido.php?IDe=177](https://www.infraestructura.org.co/filef_contenido.php?IDe=177)

Decreto 410/71, marzo 27, 1971. Ministerio de Justicia. (Colombia). 25/06/19. Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41102>

Ley 153/87, agosto 15, 1887. Ministerio de Gobierno. [F.P.]: 7.151. (Colombia). 25/06/19.

Recuperado de:

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=15805>

Ley 734/02, febrero 5 de 2002. Procuraduría General de la Nación. (Colombia). 22/07/19.

Recuperado de:

<https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/L-734-02.htm>

Ley 599, julio 24 de 2000, Presidencia [F.P.]: 44.097 (Colombia). 24/07/2000

Recuperado de:

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0599\\_2000.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html)

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, 2018, Magistrado ponente: C. Moreno, 76001-23-31-000-2011-01141-01. Boletín de Jurisprudencia No. 209 Colombia

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, 2017, Magistrado ponente: M. Velásquez, 66001-23-31-000-2007-00299-01(37958). Boletín de Jurisprudencia No.193 Colombia

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, 2009, Magistrado ponente: E. Botero, 85001- 85001-23-31-000-2003-00035-01(35026) Boletín de Jurisprudencia No.45 Colombia

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, 2013, Magistrado ponente: M. Fajardo, 85001- 25000-23-26-000-2000-02011-01(24969) Boletín de Jurisprudencia No.117 Colombia

## HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, 2016, Magistrado ponente: M. Velásquez, 85001- 47001-23-31-000-2000-10277-01(37492) Boletín de Jurisprudencia No.12 Colombia

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, 2017, Magistrado ponente: J. Santofimio, 05001-23-31-000-2012-00690-01(54121) B Boletín de Jurisprudencia No.201 Colombia

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, 2015, Magistrado ponente: R. Pazos, 05001-23-31-000-1998-03680-01(29742) Boletín de Jurisprudencia No.174 Colombia

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, 2015, Magistrado ponente: O. Valle, 05001- 25000-23-26-000-2000-02080-01(27194) Boletín de Jurisprudencia No.164 Colombia

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, 2012, magistrado ponente: J. Santofimio, 05001- 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897) Boletín de Jurisprudencia No. 115 Colombia

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, 2012, magistrado ponente: J. Santofimio, 05001- 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897) Boletín de Jurisprudencia No. 115 Colombia.

Colombia Compra Eficiente, Subdirección de Gestión Contractual, 2017, subdirectora Ana Lucía Gutiérrez Guingue. Respuesta a consulta #4201713000002108

Recuperado

de:

<https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/concepto/2017/4201713000002108/4201713000002108-original.pdf>

Corte Suprema de Justicia [C.S.J.], Sala Plena, junio 6, 2018. M.P: E. Patiño, SP 2025 - 2018, Gaceta Judicial [G.J.] (No. 8) (Colombia).

Recuperado

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/penal/penal/determinan-cuando-se-estructura-el-delito-de-contrato-sin-cumplimiento-de>

Corte Suprema de Justicia [C.S.J.], Sala Plena, noviembre 19, 1936. Gaceta Judicial [G.J.] (No. 471) (Colombia).

Recuperado

HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

<http://www.cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2019/07/11/25133/>

Cabra, C. (2014). La autonomía de la actio de in rem verso vs la pretensión contenciosa administrativa de reparación directa para alegar el enriquecimiento sin causa. (tesis de maestría Universidad Nacional de Colombia). Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/40953/1/46670192.2014.pdf>

Useche, J (2014). El enriquecimiento sin causa y su aplicación en materia Contencioso Administrativa en Colombia. (tesis de maestría Universidad Santo Tomás). Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2528/Usechejaimeanx1.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

# HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

## ANEXO RELACIÓN DE LAS SENTENCIAS ANALIZADAS

| SENTENCIA #<br>RADICACIÓN                     | SALA  | REFERENCIA  | CONTRATO ESTATAL - ENTIDAD  | RESPONSABILIDADES   |   | CONOCER EL TRATAMIENTO DADO POR LA JURISPRUDENCIA COLOMBIANA PARA LOS CASOS DE HECHOS CUMPLIDOS.   |
|---|---|---|---|---|---|--|
|   |   |   |   | CONTRATISTA   | CONTRATANTE   |  |
| 76001-23-31-000-2011-01141-015/07/2018        | SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA MAGISTRADO CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA | Contrato de prestación de servicios profesionales número 333 el 14 de enero de 2008 CAJANAL - CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN | El contratista, ejecutó la prestación de su servicio después de la fecha de finalización del contrato sin el respectivo sustento contractual en el entendido que debía existir un contrato adicional o un otrosí que avalara las mayores cantidades del servicio a prestar. La contratista a pesar de rendir informes de su asesoría no contó con adición y prórroga al contrato. | CAJANAL EICE le comunicó a la contratista que el contrato 333 de 2008 terminó el 4 de noviembre de 2008, informando sobre la fecha de vencimiento y de los trámites para la prórroga. La Entidad requiere a la contratista para la firma del otrosí sin que la ella se presentara para la firma y el respectivo perfeccionamiento del contrato. | El consejo de Estado para este caso particular puntualiza los siguientes:<br>1) El contrato fue liquidado de manera bilateral el cual constituye un título ejecutivo el que incluye que las partes están de acuerdo con lo liquidado.<br>2) La Sala establece que no puede invocarse para reclamar el pago de bienes o servicios el actio de in rem verso. Este requiere para su procedencia, que no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa. Hay excepción hecha de ciertos eventos de urgencia manifiesta o en caso excepcionales:<br>a) Cuando se acredite de manera fehaciente que fue la entidad pública la que impulsó al particular a la ejecución de bienes o servicios fuera del marco del contrato estatal.<br>b) En los que es urgente y necesario adquirir bienes, o servicios con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente al derecho a la salud.<br>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, sin contrato.<br>3) La Sala señala que la buena fe para justificar el pago de un bien o de un servicio, no es suficiente, más cuando dicho principio debe observarse de manera objetiva y no subjetiva.<br>4) El Fallo de Sección tercera es denegar las pretensiones de la demanda. La corporación concluye que solamente procede al reconocimiento de hechos cumplidos solo de manera excepcional en los casos precisos. aclara que la buena fe para justificar un pago de un bien o de un servicio bajo la teoría de los hechos cumplidos no es suficiente, más aún cuando debe observarse de manera objetiva y no subjetiva. LA buena fe objetiva busca preservar el interés general, los recursos Públicos, el sistema democrático y participativo. |
| 66001-23-31-000-2007-00299-01(37958)8/02/2017 | SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A MAGISTRADO MARTA NUBIA   | APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA                | contrato No. 238 de 2006 Municipio de Dos Quebradas   | El contratista prestó los servicios de vigilancia en el Municipio de Dos Quebradas sin que exista contrato. Esto por instrucciones del Municipio quien le solicitó prestar los servicios una vez terminado el contrato principal. Lo anterior es recurrente en diferentes periodos de tiempo entre  | La entidad le manifestó al demandante la necesidad de que, al vencimiento del contrato, continuara con la prestación del servicio, porque los bienes no podían quedar desprotegidos, todo esto mientras se adelantaban los trámites de legalización del   | De conformidad con el literal a) de la sentencia de unificación de septiembre de 2012 es posible reconocer el dinero equivalente al enriquecimiento que percibe una parte y al empobrecimiento que sufre otra, cuando "... 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  |

# HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| <p>VELÁSQUEZ RICO</p>   | <p>octubre de 2006 a junio de 2007. El contratista presta los servicios de vigilancia en estos periodos sin que exista contrato estatal alguno</p> | <p>siguiente contrato, de ahí que la prestación del servicio continuó pero sin contrato. la alcaldesa impuso al contratista, de facto o por la fuerza de los hechos, mantenerse en los puestos de trabajo, para proteger los bienes de la institución, porque es evidente que si se retiraba el personal de vigilancia, las consecuencias negativas sobre el patrimonio y la integridad de los mismos era evidente.</p> | <p><i>beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo". la Sala concluye que, en principio, el municipio de Dosquebradas debe responder por el enriquecimiento injustificado que recibió, pues se configuró una de las excepciones que la jurisprudencia admite para compensarle al particular el detrimento económico que sufre como consecuencia de la actuación intencional de la entidad estatal. No obstante, el estudio de los términos concretos de la responsabilidad y el monto de la indemnización se hará a continuación.</i></p> <p><i>Adicionalmente, se aclara que la conducta del municipio se enmarca en una de aquellas imprudencias que provocaron que el demandante prestara el servicio que necesitaba aquél para evitar que se causara un daño potencial, que por sí mismo no tiene que asumir el particular sino la entidad. Se trató, más que de un constreñimiento, de una presión que produjo el resultado que ahora se le reprocha al municipio. Declárase que el municipio de Dosquebradas se enriqueció sin justa causa en los periodos de ejecución del servicio de vigilancia considerados en la parte motiva de esta providencia.</i></p> |
| <p>85001-23-31-000-2003-00035-01(35026) ) 22/07/2009</p> <p>SALA DE LO CONTENCIOS O ADMINISTRATIVA SECCION TERCERA MAGISTRADO ENRIQUE GIL BOTERO</p>                  | <p>Sentencia del 6 de diciembre de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo del Casanare.</p>  | <p>contrato 179 de 1987 - INVIAS</p> <p>Al vencer el contrato, el Contratista continuó prestando los servicios durante tres meses más. El contratista en la demanda establece que INVIAS le solicitó verbalmente no facturar mientras legaliza una adición al contrato de interventoría continuado con su labor sin contrato hasta que esta situación se normalizara.</p>   | <p>INVIAS solicitó al Contratista para que se procediera a la entrega y liquidación del contrato una vez vencido el plazo contractual.</p> <p>La sala revoca el fallo donde acepta la pretensión del contratista porque no fue posible afirmar enriquecimiento El mismo contratista no suscribió el contrato adicional teniendo todo los tramites de los procedimientos previos al contrato, el contratista ejecutó durante tres meses la consultoría sin que existiera contrato. deniega la demanda.</p>  |
| <p>25000-23-26-000-2000-02011-01(24969) ) 13/02/2013</p> <p>SALA DE LO CONTENCIOS O ADMINISTRATIVA SECCION TERCERA SUBSECCION A MAGISTRADO MAURICIO FAJARDO GOMEZ</p> | <p>Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa</p>  | <p>Contrato No. 104 de 1998 - CÁMARA DE REPRESENTANTES</p> <p>El contratista presta los servicios de Fotocopiado a la Cámara de representantes. Una vez finalizado el contrato continúa prestando el servicio dos meses más por solicitud del representante legal del Contratante</p>   | <p>La Cámara de Representantes permite la prestación de servicios de fotocopiado una vez finalizado el contrato No. 104 de 1998 sin que mediara adición al contrato, configurándose el enriquecimiento sin justa causa a favor de la entidad Contratante.</p> <p>La sala encontró que se configuró la prima causa para la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin justa causa: (a) Cuando se acredite de manera fehaciente que fue la entidad pública la que impulsó al particular a la ejecución de bienes o servicios fuera del marco del contrato estatal.).</p> <p>“PRIMERO.<br/>-Declárase administrativamente responsable a la Nación – Cámara de Representantes, por los perjuicios ocasionados a la parte actora .<br/>“SEGUNDO. - Como consecuencia de la declaración anterior, condenase a la Nación – Cámara de Representantes a restituir por concepto de perjuicios materiales causados al señor Helmy Cueba Leal la suma de ochenta y seis millones ochocientos ochenta y dos mil ciento sesenta y ocho pesos (\$86.882.168).</p>  |

# HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

|   |   |   |   |  |   |   |
|---|---|---|---|--|---|---|
| <p><b>47001-23-31-000-2000-10277-01(37492)</b><br/>)<br/><b>7/12/2016</b></p>   | <p>SALA DE LO CONTENCIOS O ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A MAGISTRADO MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO</p>      | <p>Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa</p> | <p>Contratos No. 066-97 y 076-97 - ISS</p>          | <p>Los dos contratistas ejecutaron mayores cantidades de obra después de la liquidación final de los contactos en la misma institución de salud (clínica de Santa Marta) sin dejar nunca constancias en actas.</p>   | <p>El ISS no suscribe contratos adicionales por obras adicionales realizadas por los contratistas en el marco de los contratos 066 y 076 de 1997. Los dos contratos fueron liquidados bilateralmente. Sin embargo la entidad contratante, cuantifica las obras adicionales comprobando que efectivamente se ejecutaron.</p> | <p>La sala concluye que el contratista no acreditó haber recibido por parte del representante legal del ISS solicitud o autorización para ejecutar las mayores cantidades de obra. Era indispensable acreditar tal solicitud en razón a la protección judicial a través del actio in rem verso en el caso de que se puede ejecutar un trabajo si el contratista no participó en la configuración del hecho. el contratante actúa con grave imprudencia pues habiendo entregado las obras contratadas continuaron ejecutando más sin acreditar en este proceso que el representante legal se los haya ordenado o pedido</p>  |
| <p><b>05001-23-31-000-2012-00690-01(54121)</b><br/>)B<br/><b>27/11/2017</b></p> | <p>SALA DE LO CONTENCIOS O ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C MAGISTRADO JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA</p> | <p>Acción De Reparación Directa (Apelación Sentencia)</p> | <p>Contrato de concesión No. 0275 de 1996 - ANI</p> | <p>El contratista realizó obras de infraestructura sin la debida legalización, sin la existencia de un contrato Estatal y además estaba plenamente informada por parte de la ANI de que no se realizaría adición alguna al contrato de concesión No. 0275 esto en razón a la falta de presupuesto.</p> | <p>La ANI le informó al contratista que no contaba con la disponibilidad presupuestal suficiente para la construcción de obras adicionales mediante la adición del contrato 0275. De igual manera el contratante no realizó estudios o diseños para la construcción de la obra adicional.</p>                               | <p>La Corporación prueba que el INCO no construyó a la firma DEVIMED ni le impuso la ejecución de las pretensiones sin contrato con base en su autoridad, la participación del concesionario fue voluntaria y libre además en este caso no se presentaron situaciones relacionadas con estados de excepción ni de fuerza mayor o caso fortuito. La actuación del contratista fue culposa ya que INCO le advirtió de la inexistencia de recursos para la construcción del proyecto vial. La sala hace mención de la sentencia de unificación del expediente 24897 la cual afirma que el actio de in rem verso no puede ser utilizada para reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado en favor de la administración sin contrato o pagar un contrato que no este por escrito como lo establece la ley. Sin embargo, deja claro que el actio de in rem verso se puede dar de manera excepcional cuando se acredite de manera evidente en estos casos: 1. cuando la entidad estatal impuso la ejecución de un servicio o un bien si el respectivo contrato o existiendo este se ejecute sin que se realice su legalización.</p> |

2. cuando es urgente y necesario el bien o servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente al derecho a la salud.

3. En caso de urgencia manifiesta y la entidad estatal solicita la ejecución de obras sin contrato.

Si se advierte algún delito o falta disciplinaria o fiscal el juzgador en la sentencia que resuelve el asunto del hecho cumplido está obligado a compulsar copias para el inicio de las respectivas investigaciones disciplinarias, fiscales o penales. a los entes respectivos. EL consejo de Estado evidencia que no hubo intervención del INCO y que el contratista inicio la construcción de la vía por iniciativa propia.

Descuido grave y una negligencia en el manejo de las obligaciones, porque habiendo terminado sus compromisos contractuales en diciembre, decidieron hacer más cantidades de obra sin contrato, desde luego que con la esperanza o expectativa de cobrarlas, que es

# HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

|   |  |  |  |  |   |   |
|---|--|--|--|--|---|---|
|   |  |  |  |  |   | lo que ahora castiga la ley, impidiéndoles recuperar los costos en los que incurrieron.   |
| <b>05001-23-31-000-1998-03680-01(29742)</b><br>)<br><b>29/10/2015</b> | SALA DE LO CONTENCIOS O ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION B MAGISTRADO RAMIRO PAZOS GUERRERO | Acción De Controversias Contractuales (Apelación Sentencia)    | De Contrato de 15 de marzo de 1996 MADU (Municipios Asociados de Urabá)  | se pactó que el contratista recibiría de su contratante “la suma de DOCE MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL PESOS (\$12.348.000) al momento de la firma y ejecución del presente contrato. Como una primera cuota de pago del precio del presente contrato, por razones de equidad puesto que a la fecha de la firma de este EL CONTRATISTA ya ha realizado un trabajo previo en estos MUNICIPIOS” | La Entidad contratante suscribió el contrato de prestación de servicios profesionales para asesoría contable el cual incluía en la cláusula 4 el pago de un hecho cumplido por lo que establece que ya ha realizado trabajos previos en los municipios del Urabá. | La ley 80 de 1993 obliga a todas las entidades del estado a realizar procesos de selección ya sea por licitación pública o contratación directa y una vez realizada la selección del contratista, se debe celebrar un CONTRATO ESCRITO que debe contener el precio y el objeto.<br><br>Esta exigencia es también para contratos de urgencia manifiesta, igualmente una vez suscrito el contrato, la ejecución solo podrá autorizarse cuando exista registro presupuestal y, si es del caso, la aprobación de garantías, y todas las exigencias de acuerdo con el art. 41 de mencionada en la ley 80<br><br>El Consejo de Estado declara la nulidad absoluta dado que la cláusula 4 del Contrato configuraba la legalización de un hecho cumplido.   |
| <b>25000-23-26-000-2000-02080-01(27194)</b><br>)<br><b>29/04/2015</b> | SALA DE LO CONTENCIOS O ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C MAGISTRADO OLGA MELIDA VALLE     | Apelación De Sentencia - Acción De Controversias Contractuales | CONTRATO VERBAL - FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN  | El Contratista celebró, sin previa licitación, con la FGN, contrato de arrendamiento para el parqueo y custodia de los vehículos durante los años del 1993 a 2000  | La Fiscalía General de la Nación en abril de 1993 celebra el contrato verbal de arrendamiento de un parqueadero para vehículos, el cual es administrado por la Entidad Estatal.   | El Consejo de Estado declara administrativamente responsable a la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, por el enriquecimiento sin causa que se ha configurado por la falta de pago de las sumas adeudadas por dicha entidad al señor José Agustín Molano Orti   |
| <b>73001-23-31-000-2000-03075-01(24897)</b><br>)<br><b>19/11/2012</b> | SALA DE LO CONTENCIOS O ADMINISTRATIVO PLENA SECCION TERCERA MAGISTRADO JAIME ORLANDO SANTOFIMIO     | Acción De Controversias Contractuales (Sentencia)              | contrato de obra 8 del 2/04/98 se celebraron tres (3) contratos verbales para la realización de unas obras en la calle 7ª entre carreras 15 y 18 del municipio, así como en la carrera 18 entre calles 7ª y 7ª A. - MUNICIPIO DE MELGAR. | El Contratista después de suscribir el acta de liquidación final, ejecutó obras viales en el municipio de Melgar mediante la celebración de tres contratos verbales.   | El Municipio de Melgar mediante acuerdos verbales para la ejecución de obras viales, certifica que el contratista las realizó después de la liquidación del contrato.   | La sala concluye: cuando se formulen demandas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en ejercicio de la actio de in rem verso, el proceso tendrá doble instancia de acuerdo con lo establecido en los artículos 132 y 134B del C.C.A<br>Por consiguiente, de la actio de in rem verso, cuya cuantía no exceda de 500 salarios mínimos legales mensuales, conocerán en primera instancia los jueces administrativos y en la segunda instancia los Tribunales Administrativos.<br><br>Cuando la cuantía exceda los 500 SMLMV conocerán en primera instancia los Tribunales Administrativos y en segunda instancia la Sección Tercera del Consejo de Estado, El hecho cumplido no es admitido en razón porque se está desconociendo el cumplimiento de la norma (ley80) que exige que los contratos estatales se celebren por escrito.<br><br>EL contrato se rige bajo la premisa de la buena fe objetiva que implica que se debe tener presente todos los principios y valores del ordenamiento jurídico. la Sala del Consejo de Estado niega la totalidad de las pretensiones de la demanda. |

# HECHOS CUMPLIDOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN EL PERIODO 2009 – 2018

---

La Sentencia establece tres premisas para los casos de hechos cumplidos:  
1- cuando se acredite fehacientemente que fue exclusivamente de la entidad pública la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó a impuso al particular la ejecuciones de bienes o servicios

2- Urgente adquirir bienes o servicios para evitar una amenaza o lesión inminente al derecho de la salud.

3- debiéndose declarar urgencia manifiesta la administración omite tal declaratoria y solicita la ejecución de obras sin contrato.

---