



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

Consejero Ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D.C., doce (12) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 05001-23-33-000-2016-00126-00 (69.733)
Demandante: Luis Carlos Guerra Vélez
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y otro
Referencia: Reparación directa – Apelación de sentencia - Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 2080 de 2021

TEMAS: *ACTIO IN REM VERSO* – es una acción subsidiaria y excepcional / *ACTIO IN REM VERSO*- no procede cuando el enriquecimiento injusto tiene origen en alguna de las fuentes de obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico.

1. Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 10 de noviembre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

2. Se solicita que se declare el enriquecimiento sin causa por parte de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil¹ y el Aeropuerto Olaya Herrera de Medellín, y el empobrecimiento correlativo del demandante, como consecuencia de su designación como interventor *ad hoc* del Contrato de Concesión n.º 8000011-OK, labor que desempeñó en calidad de Director Aeronáutico Regional II, sin obtener una contraprestación adicional al salario que percibía, a pesar de que en el referido contrato de concesión se estableció el pago de honorarios por las labores de interventoría.

II. ANTECEDENTES

La demanda y las razones en las que se fundamenta

3. El 26 de enero de 2016², el señor Luis Carlos Guerra Vélez, en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentó demanda contra la Aeronáutica Civil y el Aeropuerto Olaya Herrera de Medellín, en la que formuló las siguientes pretensiones (transcritas en su tenor literal, incluso con sus posibles errores):

“Primera.

Que se declare que se presentó un enriquecimiento sin justa causa a favor de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL – AEROCIVIL y AEROPUERTO OLAYA HERRERA, correlativo a lo anterior se presentó un empobrecimiento del patrimonio económico del señor LUIS CARLOS GUERRA VELEZ.

¹ En adelante, Aeronáutica Civil.

² Folios 1 a 92 del cuaderno principal.



Radicación: 05001-23-33-000-2016-00126-00 (69.733)
Actor: Luis Carlos Guerra Vélez
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y otro
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

Segundo.

Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL -AEROCIVIL y AEROPUERTO OLAYA HERRERA, a cancelar a varo del señor **LUIS CARLOS GUERRA VELEZ**, las sumas adeudadas por la prestación del servicio de interventoría en la concesión "AEROPUERTO CENTRO NORTE".

4. Como fundamentos fácticos y jurídicos, en síntesis, se mencionaron los siguientes:

5. El demandante laboró para la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en calidad de Director Aeronáutico Regional II, Grado 37, entre el 26 de enero de 2004 y el 7 de noviembre de 2014.

6. En 2007 se celebró el Contrato de Concesión n° 8000011-OK entre la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, el establecimiento público Aeropuerto Olaya Herrera y la Sociedad Operadora de Aeropuertos Centro Norte S.A., que tuvo por objeto la administración, operación, explotación comercial, adecuación, modernización y mantenimiento de los Aeropuertos Antonio Roldán Betancur de Carepa, El Caraño de Quibdó, José María Córdoba de Rionegro, Las Brujas de Corozal, Los Garzones de Montería y Olaya Herrera de Medellín.

7. Mediante comunicación del 12 de mayo de 2008, el Director de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil designó al demandante como interventor *ad hoc* del referido Contrato de Concesión n° 8000011-OK, en el que también le informó sobre sus deberes y responsabilidades a la luz de lo dispuesto en la Resolución 3307 de 1997 y el clausulado de dicho contrato de concesión.

8. En la referida comunicación se indicó que el ejercicio de la interventoría *ad hoc* sería transitorio y que la entidad se encontraba adelantando el proceso de contratación de quien ejercería de manera definitiva esa labor; sin embargo, dicha contratación nunca se produjo y el demandante se vio obligado a continuar asumiendo simultáneamente sus funciones de Director Aeronáutico Regional y de interventor del contrato de concesión.

9. De conformidad con el clausulado del contrato, el concesionario Airplan³ era el encargado de realizar abonos o aportes a una cuenta bancaria administrada por la Fiduciaria Bancolombia, para el pago de los gastos correspondientes a la interventoría del mismo.

10. Entre 2008 y 2013 se giraron a la referida cuenta bancaria recursos por valor de \$507'508.554, correspondientes a lo que se denominaba "ingresos regulados" e "ingresos no regulados"; y durante ese mismo período el demandante ejerció las labores de interventoría. Al 31 de diciembre de 2013 los excedentes reflejados en la cuenta de interventoría, que correspondían al ahorro obtenido por las entidades concedentes por el hecho de haber tenido una interventoría *ad hoc*, ascendieron a \$19.793'861.692.

³ Entidad que la demanda solo mencionó hasta este punto del relato fáctico.



Radicación: 05001-23-33-000-2016-00126-00 (69.733)
Actor: Luis Carlos Guerra Vélez
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y otro
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

11. Los dineros consignados por el Concesionario Airplan para el pago de la interventoría, en la cuenta bancaria referida, no correspondían a recursos públicos ni provenían del tesoro, por cuanto dicha entidad es de naturaleza privada y sin participación estatal, de manera que la prohibición prevista en el artículo 128 constitucional no resultaba aplicable al caso del demandante.

12. El cumplimiento de las labores de interventoría *ad hoc* generó un ahorro para las entidades demandadas, a costa del empobrecimiento correlativo del demandante, lo que además le produjo problemas de salud por la excesiva carga laboral y emocional que soportó durante la ejecución de esa actividad.

13. En sede administrativa, el demandante solicitó a las entidades accionadas el reconocimiento y pago de los derechos salariales de los que considera tiene derecho, por razón de las labores de interventoría que desempeñó, solicitud que le fue resuelta de forma negativa.

La contestación de la demanda del Aeropuerto Olaya Herrera de Medellín

14. El demandado Aeropuerto Olaya Herrera de Medellín contestó dentro del término legal, oponiéndose a las pretensiones del libelo introductorio⁴. Como excepciones de fondo propuso las denominadas “*inexistencia de enriquecimiento ilícito de la demandada*”, “*inexistencia de causa para ejercer la acción in rem verso*” e “*inexistencia de relación contractual*”.

15. Sostuvo que la *actio in rem verso* reviste una naturaleza autónoma e independiente de la acción de reparación directa, lo que impide que en el marco de la segunda se ventilen pretensiones propias de la primera.

16. Afirmó que no puede predicarse un enriquecimiento a costa de un empobrecimiento correlativo del demandante, pues la entidad no obtuvo una ventaja patrimonial como resultado de la actividad desempeñada por aquél.

17. Adujo que el ejercicio de la acción *in rem verso* está condicionado a la existencia previa de un contrato, circunstancia que en este caso no se presenta, y que, como el nominador del demandante era la Aeronáutica Civil y no el Aeropuerto Olaya Herrera, este último no estaba legitimado en la causa por pasiva para responder por reclamaciones dirigidas a obtener el pago de salarios, honorarios u otro tipo de contraprestación como las que se efectúan en la demanda.

La contestación de la demanda de la Aeronáutica Civil

18. Se opuso a las pretensiones⁵ y formuló las excepciones previas de “*no comprender la demanda todos los litisconsortes necesarios*” y “*caducidad*”, y como excepciones de fondo las denominadas “*falta de legitimación en la causa - actio in rem verso*”, “*inexistencia de daño antijurídico*” e “*inexistencia de carácter cierto y personal del daño*”.

⁴ Folios 106 a 112 del cuaderno principal.

⁵ Folios 121 a 148 del cuaderno principal.



Radicación: 05001-23-33-000-2016-00126-00 (69.733)
Actor: Luis Carlos Guerra Vélez
Demandado: Unidad Administrativa Especial de
Aeronáutica Civil y otro
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

19. Indicó que ni la entidad ni su colaborador para la ejecución del contrato de concesión (la Sociedad Operadora de Aeropuertos del Norte S.A. conformada por OACN S.A. y AIRPLAN S.A.) obtuvieron una ventaja patrimonial a costa de un empobrecimiento correlativo del demandante, comoquiera que los recursos correspondientes al pago de las labores de interventoría, consignados por parte de AIRPLAN S.A. en la cuenta bancaria destinada para tal efecto, fueron utilizados para suscribir y ejecutar contratos de apoyo a la interventoría *ad hoc* que ejerció el demandante en la época de los hechos. Añadió que a la luz de los cometidos estatales y la finalidad pública que perseguía satisfacer la entidad, no puede predicarse la existencia de un lucro producto de su actividad contractual y, por lo tanto, no podía entenderse que se hubiese producido un enriquecimiento que posibilitara el ejercicio de la *actio in rem verso*.

20. Finalmente, sostuvo que el demandante fue debidamente remunerado por la prestación efectiva del servicio al interior de la entidad y que las labores por él desempeñadas se enmarcaron simplemente en el ejercicio de las funciones que le correspondían como servidor público, en aplicación del Decreto 1647 de 1967.

La sentencia de primera instancia

21. En sentencia de 10 de noviembre de 2022, el Tribunal Administrativo Antioquia negó las pretensiones de la demanda⁶.

22. En primer lugar, precisó que el medio de control de reparación directa fue ejercido de forma oportuna, en tanto el último hecho al que se atribuye el daño antijurídico reclamado ocurrió el 31 de diciembre de 2013 (cuando cesó el ejercicio de demandante como interventor *ad hoc*) y la demanda fue incoada el 9 de diciembre de 2015.

23. En segundo lugar, estimó que la figura del funcionario *ad hoc* está destinada a satisfacer el servicio público y su uso es frecuente en la administración, en casos en los que el nominador, de conformidad con el manual de funciones, designa a un empleado suyo para que cumpla con un determinado fin. En ese sentido, en virtud de lo previsto en el catálogo funcional del cargo que ostentaba el demandante, el Director de la Aeronáutica Civil se encontraba facultado para designarlo como interventor *ad hoc*, denominación que no lo habilitaba para reclamar el pago de emolumentos que por disposición normativa le corresponden a quien ejerce como titular en forma permanente.

24. Agregó que, por expresa prohibición constitucional, nadie puede percibir doble asignación proveniente del tesoro, y ello no solo se predica del ingreso que se reciba de varios empleos públicos, sino que se extiende a otro tipo de remuneraciones, de manera que no le es dable al demandante acudir a la acción de enriquecimiento sin causa, pues su supuesto empobrecimiento se explica por el cumplimiento de una relación legal o convencional.

25. El Tribunal sostuvo que tampoco está acreditado el provecho que obtuvieron las entidades demandadas con la designación del demandante como

⁶ Folios 359 a 369 del cuaderno principal.



Radicación: 05001-23-33-000-2016-00126-00 (69.733)
Actor: Luis Carlos Guerra Vélez
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y otro
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

interventor *ad hoc* del contrato de concesión, pues los recursos consignados en la cuenta bancaria para el pago de las actividades de interventoría fueron destinados a sufragar el apoyo a la misma, a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios.

El recurso de apelación

26. Inconforme con la decisión, el demandante interpuso recurso de apelación⁷ sustentado en que el daño antijurídico reclamado estaba debidamente probado, pues el ejercicio de las labores de interventoría no estaba dentro de las funciones que tenía asignadas como Director Aeronáutico de la Regional Antioquia, y que el hecho de que dentro de tales se encontrara la de aceptar y asumir las que le fueran asignadas por su superior jerárquico, no suponía que pudiera desempeñar cualquier actividad que no estuviese legalmente prevista.

27. Sostuvo que se vio sometido a una carga que no estaba en el deber jurídico de soportar, pues la interventoría de los contratos estatales, en los términos de la Ley 80 de 1993, requiere que se adelante un proceso de selección en un tiempo determinado, lo que implicaba que la duración de la interventoría *ad hoc* por él desempeñada debía ser de corta duración, y no prolongarse por más de 3 años como ocurrió en su caso.

28. Manifestó su desacuerdo con que el Tribunal no encontrara acreditada la causación de un detrimento en su contra por el hecho de que hubiese percibido un salario como Director Aeronáutico durante el tiempo que ejerció la interventoría *ad hoc*, indicando que lo que se reclama en la demanda es el pago de un mayor salario al devengado, como contraprestación por el ejercicio de funciones adicionales a las que detentaba y en aplicación del principio “*a salario igual trabajo igual*”, e insistió en que el desempeño de tales funciones generó un enriquecimiento para las entidades demandadas.

El concepto del Ministerio Público en segunda instancia

29. El 7 de junio del 2023 el Ministerio Público emitió su concepto⁸, solicitando confirmar la sentencia impugnada al considerar que no se configuró un daño que deba ser reparado por las entidades demandadas, y que las pruebas que obran en el expediente no permiten acreditar la existencia de un enriquecimiento de aquellas y un empobrecimiento correlativo del demandante. Añadió que los argumentos del actor se dirigen a cuestionar la asignación de la cual fue objeto y que se deriva de un acto administrativo contenido en el oficio de fecha 12 de mayo de 2008 (que efectuó la designación del demandante como interventor *ad hoc*), en cuyo caso es aquel el que se debió someter a control judicial.

II. CONSIDERACIONES

30. Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado y evidenciado, en principio, el cumplimiento de los presupuestos

⁷ Folios 372 a 379 del cuaderno principal.

⁸ Índice 15 del historial de actuaciones de SAMAI en segunda instancia.



Radicación: 05001-23-33-000-2016-00126-00 (69.733)
Actor: Luis Carlos Guerra Vélez
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y otro
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

procesales (jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda, legitimación en la causa por activa y por pasiva, el agotamiento del requisito de conciliación extrajudicial y verificados los requisitos de la demanda en forma), procede la Sala a decidir la segunda instancia de la presente *litis*.

31. Con ese propósito, se abordarán los siguientes asuntos: (i) el objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos para resolver la controversia; (ii) el caso concreto; (iii) las conclusiones; y (iv) la condena en costas y agencias en derecho.

El objeto del recurso de apelación interpuesto y los problemas jurídicos para resolver la controversia

32. La Sala ha establecido⁹ que el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente, están llamados a excluirse del debate en la instancia superior.

33. En ese sentido, de conformidad con los argumentos del recurso de apelación, la decisión que corresponde adoptar la Corporación exige abordar el siguiente problema: ¿se reúnen los requisitos necesarios de la *actio in rem verso* en la controversia planteada por la parte demandante? En caso de respuesta afirmativa, ¿habría lugar a la indemnización de perjuicios?

La postura unificada vigente sobre el enriquecimiento sin causa, la *actio in rem verso* y los elementos que la caracterizan.

34. Mediante sentencia del 19 de noviembre de 2012, la Sección Tercera de esta Corporación, en Sala Plena¹⁰, unificó su postura en torno a diversos aspectos del enriquecimiento sin causa y la *actio in rem verso*, con la finalidad de: i) precisar algunos de los requisitos para su procedencia y ii) determinar cuál es la acción pertinente para reclamar la compensación¹¹ correspondiente.

35. Así, en lo atinente a los requisitos de procedencia, precisó que *“por regla general, el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la actio de in rem verso, que en nuestro derecho es un principio general (...) no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique”*. Esa tesis, como lo explica la misma providencia, no supone que la acción de enriquecimiento sin causa no pueda ser ejercida en eventos diferentes, sino que *“la actio de in rem verso no puede ser utilizada para reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado en favor*

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 21060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Reiterada en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 6 de abril de 2018, exp. 46005, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 19 de noviembre de 2012, exp. 24897, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹¹ En aquella oportunidad, la Sección Tercera precisó que *“el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio y por consiguiente el demandante, de prosperarle sus pretensiones, sólo tendrá derecho al monto del enriquecimiento”*.



Radicación: 05001-23-33-000-2016-00126-00 (69.733)
Actor: Luis Carlos Guerra Vélez
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y otro
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

de la administración sin contrato alguno o al margen de este, eludiendo así el mandato imperativo de la ley que prevé que el contrato estatal es solemne porque debe celebrarse por escrito”; en la medida que “la actio de in rem verso requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente”.

36. Aquellos otros eventos en los que, según la providencia de unificación, se admite la procedencia de la acción de reembolso sin que medie contrato alguno, de manera excepcional y por razones de interés público o general, son los siguientes:

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

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

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

37. A su vez, en lo relativo a la acción contencioso administrativa procedente para elevar la pretensión de reembolso por enriquecimiento sin causa, la sentencia de unificación aclaró que *“la vía procesal en lo contencioso administrativo para recabar un enriquecimiento incausado es la de la reparación directa porque mediante ésta se puede demandar la reparación del daño y esto es precisamente lo que padece quien se ve empobrecido si quien correlativamente se enriquece **sin una causa que lo justifique**”* (énfasis de la Subsección).

38. Por otro lado, la sentencia de unificación mantuvo incólumes los elementos característicos de la acción *in rem verso*, los cuales son¹²:

a) Es de naturaleza subsidiaria, lo que significa que sólo es procedente siempre y cuando el demandante no cuente con ningún otro tipo de acción para pretender el restablecimiento patrimonial deprecado.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto del 6 de agosto de 2009, expediente 13001-23-26-000-2005-01843-01 (33.921), C.P. Enrique Gil Botero.



Radicación: 05001-23-33-000-2016-00126-00 (69.733)
Actor: Luis Carlos Guerra Vélez
Demandado: Unidad Administrativa Especial de
Aeronáutica Civil y otro
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

b) En directa relación con lo anterior, la acción tiene el rasgo de excepcional, dado que el traslado patrimonial injustificado (enriquecimiento alegado) no debe tener nacimiento u origen en ninguna de las fuentes de las obligaciones señaladas en el artículo 1494 del Código Civil.

c) Se trata de una acción única y exclusivamente de rango compensatorio, es decir, a través de la misma no se puede pretender la indemnización o reparación de un perjuicio, sino que el contenido y alcance de la misma se circunscribe al monto en que se enriqueció sin causa el patrimonio del demandado, que debe corresponder (correlativamente) al aminoramiento que padeció el demandante.

El caso concreto

39. Revisados los elementos probatorios aportados al expediente, se observa que, mediante Oficio del 12 de mayo de 2008¹³, suscrito por el Director General de la Aeronáutica Civil y el Gerente del Aeropuerto Olaya Herrera, se designó al demandante como interventor *ad hoc* del Contrato de Concesión n° 8000011-OK de 2008.

40. De conformidad con la certificación laboral expedida por la Oficina de Talento Humano de la Aeronáutica Civil¹⁴, el demandante se vinculó a la entidad desde el 27 de enero de 2004 mediante nombramiento ordinario¹⁵, y para el 22 de julio de 2014 ocupaba el cargo de Director Aeronáutico Regional Grado 37. Indica igualmente esa certificación que se desempeñó como interventor de la Concesión Centro Norte entre mayo de 2008 y el 31 de diciembre de 2013.

41. Aunque en el expediente no obra el acto administrativo de nombramiento ni la historia laboral del demandante, que permitan determinar con precisión la naturaleza de su vinculación con la Aeronáutica Civil durante el lapso en que la misma se prolongó, no existe controversia entre las partes sobre el hecho de que aquél detentaba la condición de servidor público. Ciertamente, dicha entidad, al pronunciarse sobre el hecho primero del escrito introductorio¹⁶, señaló que el mismo era cierto¹⁷, que el señor Guerra Vélez fue nombrado mediante Resolución n° 00378 de 2004 en el cargo de Director Aeronáutico Regional II, Nivel 62, Grado 37, en la Dirección Aeronáutica Regional, y que *“este nombramiento terminó el 07 de noviembre de 2014, mediante acto administrativo No. 05473 por medio del cual, fue declarado insubsistente en el cargo”*.

42. Obra en el plenario el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales del cargo Director Aeronáutico Regional II (ocupado por el demandante en la época de los hechos)¹⁸, en cuya función n° 12 se indica *“Las demás funciones que le asigne el superior inmediato y que correspondan a la naturaleza del cargo”*. De lo anterior se desprende que el Director General de la Aeronáutica Civil, como

¹³ Folios 17 y 18 del cuaderno 1.

¹⁴ Folio 23 del cuaderno 1.

¹⁵ No especifica en qué cargo.

¹⁶ El hecho primero de la demanda es del siguiente tenor: *“El señor LUIS CARLOS GUERRA VÉLEZ, identificado con la cédula de ciudadanía número 70.072.375 de Medellín Antioquia, se desempeñó como Director Aeronáutico Regional II, Grado 37. Desde el 26 de enero de 2004 hasta el 7 de noviembre de 2014”*.

¹⁷ Folio 122 del cuaderno 1.

¹⁸ Archivo “Hoja de Vida Luis Carlos Parte 3”, Folios 43 a 46 del Disco Compacto # 2 del Cuaderno 1.



Radicación: 05001-23-33-000-2016-00126-00 (69.733)
Actor: Luis Carlos Guerra Vélez
Demandado: Unidad Administrativa Especial de
Aeronáutica Civil y otro
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

cabeza máxima de la entidad y, por ende, superior jerárquico del demandante, estaba facultado para asignarle funciones adicionales a las contempladas en el manual. De lo anterior se desprende que el Director General de la Aeronáutica Civil, como cabeza máxima de la entidad y, por ende, superior jerárquico del demandante, estaba facultado para asignarle funciones adicionales a las contempladas en el manual, siempre que las mismas estuvieran acordes con la naturaleza del cargo y con el resto de sus funciones.

43. De otro lado, mediante escrito radicado el 6 de marzo de 2015¹⁹, el demandante solicitó a la Aeronáutica Civil el reconocimiento y pago de *“la remuneración adicional o sobresueldo por el trabajo realizado como interventor al Contrato de Concesión Nro. 8000011-ok de marzo de 2008”*. La entidad respondió de forma negativa mediante escrito del 6 de abril de 2015²⁰, indicando que *“de acuerdo a las funciones esenciales [aquello] estaba dentro de las labores que le asignara el superior jerárquico”*.

44. Como se indicó en los antecedentes, el demandante afirma la existencia de un enriquecimiento sin causa en favor de las entidades demandadas y un empobrecimiento correlativo en detrimento suyo por el hecho de que no recibiera una contraprestación adicional por la interventoría *ad hoc*, en tanto que durante ese interregno no obtuvo un salario mayor al que recibía en el cargo de Director Aeronáutico Regional II, Nivel 62, Grado 37.

45. En este punto resulta oportuno recordar que, antes de la expedición de la Ley 1474 de 2011, no existía una definición legal para los conceptos de supervisión e interventoría contractual, y fue precisamente el artículo 83 de la norma en cita el que se encargó de proporcionar tal claridad²¹. De esa suerte, el ejercicio de la vigilancia y seguimiento al cumplimiento del contrato no se enmarcaba dentro de una u otra categoría solo por la forma en que se denominara, sino que exigía remitirse a las particularidades propias de la actividad que se desarrollara en cada caso.

46. Teniendo en cuenta que el negocio jurídico del caso concreto fue celebrado en marzo de 2008, para dilucidar si las actividades desarrolladas por el demandante en el marco del Contrato de Concesión Nro. 8000011-OK consistieron propiamente en una interventoría contractual o se enmarcaron en labores de supervisión, es necesario remitirse a los elementos de juicio aportados a la actuación. Es así como la cláusula 102 del Contrato²² señala que *“la supervisión y la vigilancia de la*

¹⁹ Folios 19 y 20 del cuaderno 1.

²⁰ Folios 22 y 22 del cuaderno 1

²¹ **ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL.** *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría (...).”

²² Folio 111 del archivo CONTRATO.pdf, visible en el Disco Compacto # 2 del Cuaderno 1.



Radicación: 05001-23-33-000-2016-00126-00 (69.733)
Actor: Luis Carlos Guerra Vélez
Demandado: Unidad Administrativa Especial de
Aeronáutica Civil y otro
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

ejecución y cumplimiento del Contrato serán ejercidas por un Interventor, en los términos de este Contrato, y del correspondiente Contrato de Interventoría. El Interventor ejercerá la supervisión de todos los aspectos de la ejecución contractual (...)”; así mismo, en el considerando n° 5 del Oficio del 12 de mayo de 2008 se indica que la designación como interventor *ad hoc* se efectúa en consonancia con lo dispuesto en la precitada cláusula 102 del negocio jurídico. No queda duda, entonces, que lo desempeñado por el demandante era, auténticamente, una supervisión de todos los aspectos propios del cumplimiento del contrato (técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico).

47. Bajo este contexto, a la luz de los elementos probatorios indicados, no observa la Sala la existencia del traslado patrimonial injustificado que se afirma en la demanda y en el recurso de alzada, en tanto que la actividad desempeñada por el demandante *-a la que atribuye su empobrecimiento-* tuvo su origen en una fuente obligacional jurídica y legítima, esto es, la relación laboral legal y reglamentaria²³ que existía entre el señor Guerra Vélez y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil. Así, es claro que el ejercicio de *interventoría ad hoc* se produjo: i) en el marco del vínculo laboral que tenía con la Aeronáutica Civil, ii) en desarrollo de las funciones de supervisión contractual que le fueron asignadas por su superior jerárquico, conforme lo autorizaba el manual de funciones del cargo que aquél ostentaba; y iii) como consecuencia de un acto administrativo expedido por la entidad demandada, en calidad de empleadora (Oficio del 12 de mayo de 2008).

48. Como se precisó previamente, la jurisprudencia ha admitido que el medio de control que procede para ejercer la *actio in rem verso* es el de reparación directa, y ello deviene de que el empobrecimiento correlativo al enriquecimiento sin causa constituye auténticamente un daño. Asimismo, de manera pacífica y reiterada ha sostenido que dicha acción es de naturaleza subsidiaria y excepcional, lo que significa que sólo procede cuando el enriquecimiento deprecado no tenga origen en ninguna de las fuentes de las obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico.

49. En ese orden de ideas, es claro que no puede reputarse como daño la obligación que ostenta un servidor público de cumplir con el ordenamiento jurídico en general, y con las funciones previstas en la ley y el reglamento, en particular.

50. Bajo este contexto, es menester señalar que al *sub lite* no se aportó elemento de juicio alguno que demostrara, como lo sostuvo la parte actora, que el ejercicio de las funciones de interventoría y supervisión contractual generara el derecho a percibir bonificaciones, sobresueldos, emolumentos o factores prestacionales de cualquier índole, adicionales al salario ordinariamente devengado por el trabajador, con arreglo a lo normativa o reglamentariamente previsto al interior de la Aeronáutica Civil; de manera que tampoco se dan las condiciones para concluir la existencia de un enriquecimiento injusto en cabeza de las demandadas y un empobrecimiento correlativo en detrimento del demandante.

²³ La Sección Segunda de esta Corporación ha precisado que la clasificación tradicionalmente acogida por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina comprende dentro del género de servidor público a los empleados públicos, entendiendo por tales a las personas naturales vinculadas a la administración pública en virtud de una relación legal y reglamentaria, es decir, a través de un acto administrativo de nombramiento (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 26 de julio de 2018, exp. 4912-14, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez).



Radicación: 05001-23-33-000-2016-00126-00 (69.733)
Actor: Luis Carlos Guerra Vélez
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y otro
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

51. Lo expuesto, sin lugar a dudas, impide predicar la existencia de un enriquecimiento sin causa, en la medida que no se encuentran satisfechos los elementos necesarios para la procedencia de la *actio in rem verso*; lo cual impone a la Sala confirmar la providencia objeto de la alzada, en el sentido de negar las pretensiones de la demanda.

Costas

52. De conformidad con la remisión del primer inciso del artículo 188 del CPACA²⁴, y según lo establecido en el artículo 365-1 del CGP²⁵, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta de la parte a la cual se le imponen, toda vez que en el régimen actual dicha condena se determina con fundamento en un criterio objetivo, en este caso frente a la parte que ha resultado vencida.

53. En el caso que nos ocupa, la tesis promovida por el demandante resultó impróspera, lo que, a voces de lo dispuesto en los numerales 1 y 3 del artículo 365 del CGP, exige condenar a dicha parte al pago de las costas de segunda instancia. Esas costas serán liquidadas por la Secretaría del Tribunal de origen, según lo previsto en el artículo 366 del CGP²⁶.

Las agencias en derecho

54. El Acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda²⁷, estableció las tarifas de agencias en derecho.

55. En cuanto a los criterios para la fijación de las tarifas en los asuntos contencioso administrativos, el artículo 3 del referido Acuerdo dispuso que debía tenerse en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el apoderado, así como la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes.

56. En lo que a este caso interesa, en la medida que el apoderado de la demandada Aeronáutica Civil intervino en el curso la segunda instancia, atendiendo

²⁴ Artículo 188. “Condena en costas: Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”. El inciso segundo de la norma en cita fue adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, que resulta aplicable al caso concreto atendiendo el momento en que se interpuso el recurso de apelación (24 de noviembre de 2022).

²⁵ Artículo 365 “Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: **1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. (...)**” (se destaca).

²⁶ Artículo 366 “Liquidación. **Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: (...)** **4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas (...)**” (se destaca).

²⁷ La demanda se presentó el 26 de enero de 2016 y el Acuerdo 1887 de 2003 fue derogado por el Acuerdo 10554 de agosto 5 de 2016.



Radicación: 05001-23-33-000-2016-00126-00 (69.733)
Actor: Luis Carlos Guerra Vélez
Demandado: Unidad Administrativa Especial de
Aeronáutica Civil y otro
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

los requerimientos probatorios elevados por la Corporación, la Sala estima suficiente dicha gestión para que se disponga la fijación de agencias en derecho en la liquidación de las costas en favor de la Aeronáutica Civil.

57. Para tal efecto, resulta oportuno anotar que en los procesos con cuantía, que se adelantan ante esta jurisdicción, las agencias en derecho en segunda instancia deben fijarse hasta en un 5% -límite máximo- del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia, según se dispuso en los numerales 3.1.2. y 3.1.3 del artículo 6²⁸ del mencionado Acuerdo 1887 de 2003, respectivamente.

58. De acuerdo con lo anterior, la Sala advierte que las pretensiones negadas en el sub lite ascendieron a \$19.792'861.692. Por lo anterior, las agencias en derecho segunda instancia se fijarán en un 0,01% del valor de las pretensiones negadas, es decir, \$1'979.286.

Conclusiones

59. La Sala confirmará la sentencia objeto de la alzada, de conformidad con los fundamentos que a continuación se recapitulan:

60. La acción *in rem verso* es de naturaleza subsidiaria y excepcional, lo que significa que sólo procede cuando el enriquecimiento deprecado no tenga origen en ninguna de las fuentes de las obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico y, consecuentemente, cuando quien solicita el restablecimiento patrimonial no cuente con otro tipo de acción.

61. Los elementos probatorios aportados a la actuación impiden predicar la existencia de un enriquecimiento sin causa, en la medida que la actividad desempeñada por el demandante, a la que atribuye su empobrecimiento tuvo su origen en una fuente obligacional jurídica y legítima: la relación laboral legal y reglamentaria²⁹ que existía entre el señor Guerra Vélez y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y ello se produjo en desarrollo de las funciones de supervisión e interventoría contractual que le fueron asignadas por su superior jerárquico, conforme lo autorizaba el manual de funciones del cargo que aquél ostentaba.

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

²⁸ "Artículo. 6º—Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho:(...).

"III CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (...).

"3.1.2. Primera instancia.

"Con cuantía: Hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

"3.1.3. Segunda instancia. (...)

"Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia" (se destaca).

²⁹ La Sección Segunda de esta Corporación ha precisado que la clasificación tradicionalmente acogida por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina comprende dentro del género de servidor público a los empleados públicos, entendiendo por tales a las personas naturales vinculadas a la administración pública en virtud de una relación legal y reglamentaria, es decir, a través de un acto administrativo de nombramiento (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 26 de julio de 2018, exp. 4912-14, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez).



Radicación: 05001-23-33-000-2016-00126-00 (69.733)
Actor: Luis Carlos Guerra Vélez
Demandado: Unidad Administrativa Especial de
Aeronáutica Civil y otro
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia proferida el 10 de noviembre de 2022 por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas en esta instancia a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por el Tribunal *a quo*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

Como agencias en derecho de la segunda instancia se fija la suma de \$1'979.286, en favor de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y a cargo de la parte demandante.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previa la anotación respectiva en el aplicativo SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
Con aclaración de voto

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
AUSENTE CON PERMISO

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF