



La *actio in rem verso* en la responsabilidad patrimonial del Estado colombiano:
evolución, alcance y retos tras la sentencia de unificación de 2025

Laura Sofía León Sánchez
Sebastián Camilo Mesa Martínez

Director
Doctor José Ignacio Londoño Muñoz

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magíster en Derecho

Universidad Pontificia Bolivariana Medellín
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas
Maestría en Derecho
Profundización en Derecho Administrativo
2025

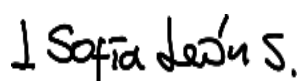
Contenido

| | |
|---|----|
| Resumen..... | 4 |
| Introducción..... | 5 |
| 1. El enriquecimiento sin causa en el ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado | 6 |
| 1.1 Marco conceptual..... | 6 |
| 1.2 El enriquecimiento sin causa en la jurisprudencia del Consejo de Estado..... | 7 |
| 1.2.1 Primera etapa | 8 |
| 1.2.2 Segunda etapa | 10 |
| 1.2.3 Tercera etapa..... | 11 |
| 2. La sentencia de unificación de 2012: su evolución jurisprudencial (2012-2025) y las críticas doctrinales..... | 13 |
| 2.1 La sentencia de unificación del 2012 | 13 |
| 2.2. Dinámica decisional durante el periodo 2012-2025 | 16 |
| 2.2.1 Aplicación amplia de la sentencia de unificación de 2012..... | 16 |
| 2.2.2 Aplicación restringida de la SU del 2012..... | 18 |
| 2.3 Criticas de la doctrina a la SU de 2012 | 20 |
| 3. La sentencia de unificación de 2025: rectificación del precedente de 2012 y redefinición jurisprudencial de la <i>actio in rem verso</i> | 24 |
| 3.1 La sentencia de unificación del 2025 | 24 |
| 3.2 Evaluación de la SU de 2025..... | 29 |
| 4. Conclusiones..... | 31 |
| Referencias | 33 |

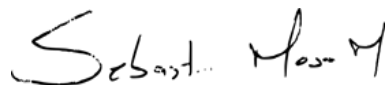
Declaración de originalidad

El contenido de este documento no ha sido presentado con anterioridad para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o en cualquiera otra universidad.

Declaramos, así mismo, que hemos respetado los derechos de autor y hemos hecho uso correcto de las normas de citación de fuentes, con base en lo dispuesto en las normas de publicación previstas en los reglamentos de la Universidad.



Laura Sofía León Sánchez



Sebastián Camilo Mesa Martínez

Resumen

El artículo analiza si la sentencia de unificación del 31 de julio de 2025 del Consejo de Estado superó los problemas de dispersión jurisprudencial, inseguridad jurídica e inoperancia práctica generados por la sentencia de unificación de 2012 sobre la *actio in rem verso* o si, por el contrario, continuó con los obstáculos que limitan su eficacia como herramienta compensatoria frente a prestaciones realizadas sin el respaldo de un contrato estatal. El razonamiento que se sostiene es que, si bien la sentencia del 2025 subsanó aspectos de la sentencia de 2012, en especial al aclarar que la procedencia del enriquecimiento sin causa no se encuentra limitada a un catálogo taxativo o determinado de hipótesis y rectificar la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en relación con la primera hipótesis de la sentencia de 2012, que no debe estudiarse como un enriquecimiento sin causa, sino como un evento de falla del servicio, lo cierto es que esta decisión no resolvió por completo los problemas de eficacia de la figura, pues conserva su carácter estrictamente excepcional y de difícil aplicación práctica. La metodología se basa en un análisis jurisprudencial de las principales sentencias del Consejo de Estado entre 1980 y 2025, organizado en tres etapas, con especial énfasis en las sentencias de unificación de 2012 y 2025. Entre las conclusiones está que, a pesar de la mayor claridad conceptual de la sentencia de unificación de 2025, no logra despejar las barreras estructurales que restringen la utilidad de la *actio in rem verso* en el ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Palabras clave: *actio in rem verso*, enriquecimiento sin justa causa, seguridad jurídica, igualdad.

Introducción

La problemática que aborda este artículo se centra en los alcances y limitaciones de la *actio in rem verso* en la jurisdicción colombiana de lo contencioso administrativo, especialmente después de la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 31 de julio de 2025. La pregunta que orienta el artículo es clara: ¿logró esta providencia superar los problemas de dispersión jurisprudencial, inseguridad jurídica e inoperancia práctica que se presentaron con la unificación de 2012 o persisten algunos obstáculos que restringen su eficacia como mecanismo compensatorio cuando se prestan servicios o se suministran bienes sin contrato estatal?

La relevancia de este interrogante radica en que, tras la sentencia de unificación de 2012, la jurisprudencia osciló entre lecturas amplias y restrictivas de sus hipótesis, generando fallos contradictorios y una aplicación incierta de la figura. En este contexto, la sentencia de 2025 se presentó como un intento de rectificación, al redefinir el alcance de las causales, precisar la incidencia de la buena fe del contratista y replantear la hipótesis del constreñimiento como un supuesto de falla del servicio, y no como un evento de enriquecimiento sin causa. La metodología empleada combina el análisis dogmático de la figura del enriquecimiento sin causa y la *actio in rem verso* con un examen sistemático de la jurisprudencia del Consejo de Estado entre 1980 y 2025, organizada en tres etapas: la aplicación amplia de los años ochenta y noventa, la restricción iniciada en 2006 y la delimitación a través de las sentencias de unificación de 2012 y 2025.

El artículo se estructura en tres apartados: primero, el marco conceptual y el desarrollo jurisprudencial hasta la sentencia de unificación de 2012; segundo, la sentencia de unificación del 2012 y su aplicación jurisprudencial durante el periodo 2012-2025 y tercero, un análisis crítico de la sentencia de unificación de 2025 frente a los problemas que buscaba resolver y su aplicación a futuros casos sobre *actio in rem verso*.

El trabajo concluye que, si bien la sentencia de 2025 corrige errores conceptuales de la providencia de 2012, su impacto práctico continúa siendo limitado, pues mantiene el carácter excepcional y de difícil aplicación de la *actio in rem verso*.

1. El enriquecimiento sin causa en el ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado

1.1 Marco conceptual

Dentro del sistema jurídico contemporáneo se ha consolidado el principio según el cual el patrimonio de una persona no puede incrementarse injustificadamente a expensas del patrimonio de otra. Esta idea, que responde a una exigencia básica de justicia y equidad, ha dado lugar al desarrollo doctrinal y jurisprudencial del enriquecimiento sin causa, figura reconocida como fuente autónoma de obligaciones y orientada a restablecer el equilibrio económico cuando este se ve alterado sin una justificación legal válida.

Su recepción en Colombia se remonta a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en los años treinta a partir de la interpretación del artículo 8 de la Ley 153 de 1887. Así, en sentencia del 19 de noviembre de 1936, la Corte precisó que el enriquecimiento sin causa estriba en el principio general del derecho según el cual nadie puede enriquecerse *torticeramente* a costa de otro y señaló los elementos que deben coexistir para su configuración: i) que exista un enriquecimiento o una ventaja patrimonial, positiva o negativa; ii) que haya un empobrecimiento correlativo; iii) que el desequilibrio entre los dos patrimonios se haya producido sin causa jurídica; iv) que el demandante carezca de cualquiera otra acción y v) que con ella no se pretenda soslayar una disposición imperativa de la ley. Desde esa época se precisó, además, que el objeto del enriquecimiento sin causa es reparar el daño y no indemnizarlo (Corte Suprema de Justicia, 1936).

En efecto, el enriquecimiento “sin causa” se produce cuando existe un desplazamiento de valor que genera un incremento patrimonial en un sujeto a costa del patrimonio de otro, sin que exista una causa jurídica que lo justifique, entendiendo por causa un estado de derecho preexistente que permite y justifica el desplazamiento que le sirve de base, por lo que se atribuye al perjudicado la acción de restitución (Bohórquez Yepes, 2014).

En este punto aparece la *actio in rem verso*, entendida como la pretensión procesal mediante la cual se reclama, en sede judicial, la restitución derivada del enriquecimiento sin causa. Por su parte, el enriquecimiento sin causa encuentra su fundamento en el principio de equidad, bajo el postulado de que nadie puede enriquecerse sin derecho en perjuicio de otro. De ahí que la *actio in rem verso* constituya el mecanismo procesal para hacer efectivo dicho principio en el ámbito de lo contencioso administrativo, tal como lo indicó el Consejo de Estado (2009). De acuerdo con lo anterior, el enriquecimiento sin causa es un principio general del derecho que prohíbe incrementar el patrimonio sin justificación alguna; mientras que la *actio in rem verso* es el mecanismo procesal por medio de la cual se eleva la pretensión que reclama los efectos de la vulneración de dicho principio general.

Ahora, establecido el marco conceptual del enriquecimiento sin causa y de la *actio in rem verso*, corresponde examinar su recepción en el ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, la aplicación de esta figura en la jurisdicción contencioso administrativa no ha sido lineal, sino que ha transitado por diversas etapas, como se expondrá a continuación.

1.2 El enriquecimiento sin causa en la jurisprudencia del Consejo de Estado

En la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la figura del enriquecimiento sin causa se ha desarrollado vía jurisprudencial a partir de la interpretación del artículo 8 de la Ley 153 de 1887. Su uso se dio especialmente frente a los denominados hechos cumplidos, es decir, aquellas situaciones que se presentaban cuando un sujeto ejecuta una prestación a favor del Estado o cuando las prestaciones no estaban comprendidas en el contrato o este ya había terminado o no se había perfeccionado. Este desarrollo respondió a una noción de justicia conmutativa, según la cual no puede haber desplazamiento patrimonial sin causa jurídica eficiente y justa.

Como explica Hernández Silva (2024), la evolución jurisprudencial de la *actio in rem verso* en Colombia puede dividirse en tres momentos: una primera etapa caracterizada por su aplicación amplia como fuente subsidiaria de obligaciones, una segunda de restricción a partir de 2006 y una tercera que culmina con la sentencia de

unificación de 2012. En síntesis, la primera etapa (1984-2006) admitió la acción como fuente subsidiaria de obligaciones en favor de quienes ejecutaban prestaciones útiles al Estado; la segunda (2006-2011) restringió su procedencia al enfatizar su carácter excepcional; y la tercera concluyó con la Sentencia de Unificación de 2012, que fijó sus límites formales y materiales (Hernández Silva, 2024, p. 70). De acuerdo con esto, el desarrollo de la *actio in rem verso* ha sido gradual y refleja la tensión jurisprudencial entre equidad y legalidad, pasando de ser un instrumento de justicia correctiva a una figura de aplicación estrictamente excepcional dentro del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

1.2.1 Primera etapa

En el estudio de la jurisprudencia contencioso administrativa colombiana sobre el enriquecimiento sin justa causa como fuente autónoma de obligaciones, se identifica una primera etapa que se desarrolló entre la década de 1980 y comienzos del siglo XXI, caracterizada por una aplicación amplia de la *actio in rem verso*. Durante este periodo, la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvía los litigios derivados de prestaciones ejecutadas sin respaldo contractual acudiendo al principio general según el cual “nadie puede enriquecerse sin justa causa a costa de otro”. La sola ausencia de un contrato estatal perfeccionado bastaba para presumir la falta de causa jurídica del desplazamiento patrimonial, de modo que, acreditados el empobrecimiento del particular y el correlativo enriquecimiento de la Administración, se entendían configurados los elementos esenciales de la figura.

Uno de los primeros precedentes en que se admitió dicha tesis fue la Sentencia del 9 de marzo de 1984 en la cual el Consejo de Estado reconoció que, aun sin la existencia de un contrato formalmente perfeccionado, la entidad debía pagar el valor de las prestaciones ejecutadas y efectivamente recibidas. La Corporación concluyó que la Administración se había enriquecido al recibir la obra financiada con recursos propios del contratista, quien sufrió un empobrecimiento correlativo, por tanto, resultaba procedente ordenar la restitución con fundamento en la figura del enriquecimiento sin causa como fuente autónoma de obligaciones (Consejo de Estado, 1984a).

La postura anterior fue reiterada en Sentencia del 11 de diciembre de 1984 (expediente 4070) en la que el Consejo de Estado acudió al artículo 831 del Código de Comercio para sustentar la procedencia de la *actio in rem verso* con el fin de decidir las pretensiones de la demanda, al considerar que la conducta de la administración constituyó un hecho perjudicial para la sociedad demandante, que prestó un servicio de suyo oneroso sin percibir contraprestación alguna, y favorable para la entidad pública que se lucró de dicho servicio (Consejo de Estado, 1984b). Se destaca de esta decisión la aplicación de una norma del derecho privado para su aplicación en el contencioso administrativo.

En desarrollo de esa misma línea, el Consejo de Estado en la Sentencia del 6 de septiembre de 1991 conoció de un proceso relacionado con la prestación de servicios de mantenimiento de equipos de oficina sin que mediara contrato perfeccionado. En esta oportunidad, la Corporación invocó expresamente el artículo 831 del Código de Comercio para fundamentar la procedencia del enriquecimiento sin causa, al constatar que el contratista se había empobrecido correlativamente al beneficio que recibió la entidad. Con ello, se reafirmó que bastaba la acreditación del desplazamiento patrimonial para estructurar la condena a favor del particular (Consejo de Estado, 1991).

Las sentencias del 11 de julio de 1996 (expediente 9409) y la del 8 de noviembre de 2001 (expediente 12853) reiteraron esta orientación al dar prevalencia al derecho sustancial sobre el formalismo contractual, al ordenar el pago de obras o servicios ejecutados sin contrato y recibidos por la Administración. En ambas, la Sección Tercera enfatizó la buena fe, el equilibrio contractual y la prohibición de que el Estado se enriquezca indebidamente a costa del particular.

De esta forma, el Consejo de Estado consolidó una línea jurisprudencial que reconocía el enriquecimiento sin causa como fuente subsidiaria de obligaciones, incluso en escenarios donde se desconocían las formalidades propias de la contratación estatal. Bastaba demostrar el desplazamiento patrimonial y la utilidad para la entidad pública para que se entendieran acreditados los presupuestos de la figura y procediera el pago correspondiente.

1.2.2 Segunda etapa

A partir del año 2006, la Sección Tercera, en un auto de gran trascendencia, replanteó la procedencia de la *actio in rem verso* en el contencioso administrativo y le otorgó un carácter más restrictivo, al considerar que la especialidad de las normas que rigen la formación y ejecución del contrato estatal impide aplicar el enriquecimiento sin causa para definir las obligaciones de la entidad pública cuando el contrato no se ha configurado o está terminado.

Así, en la providencia del 30 de marzo de 2006 el Consejo de Estado precisó que el empobrecimiento alegado por el contratista no podía considerarse injustificado cuando provenía de su propia decisión de ejecutar prestaciones sin contrato válido ni garantías legales. En ese sentido, la Corporación sostuvo que no puede admitirse la existencia de un enriquecimiento sin causa cuando es el propio particular quien asume voluntariamente la prestación del servicio sin asegurar la correspondiente contraprestación mediante los procedimientos y mecanismos establecidos para la contratación estatal (Consejo de Estado, 2006).

La línea jurisprudencial sentada en 2006 se consolidó en decisiones posteriores en las que el Consejo de Estado adoptó un enfoque más estricto frente a las reclamaciones fundadas en el enriquecimiento sin causa. En la Sentencia de 2008 (expediente 15079), la Sala subrayó que no era posible acudir al enriquecimiento sin causa cuando la situación debatida estaba regida por normas imperativas de la contratación estatal, cuya inobservancia no podía ser convalidada mediante la aplicación de una figura de carácter subsidiario. En esta providencia el litigio se decidió por los cauces propios de la responsabilidad extracontractual, donde se examinó los elementos que la componen, esto es, daño e imputación.

Otra providencia que merece especial atención es la que corresponde al expediente 14669 proferida el 7 de junio de 2007 en la cual la Sala efectuó una breve exposición sobre las denominadas *tesis positiva* y *tesis negativa* en torno a la aplicación del enriquecimiento sin causa. En esta providencia se advirtió que la posición vigente consiste en que la figura no puede utilizarse para regular situaciones que impliquen la transgresión del ordenamiento jurídico ni para suplir deficiencias de gestión

administrativa, como la falta de apropiación presupuestal. Asimismo, se reiteró que, además de los requisitos tradicionales de la *actio in rem verso*, resulta indispensable verificar que con la pretensión no se pretenda soslayar una norma imperativa y que el demandante no haya actuado en su propio interés ni incurrido en culpa o negligencia.

En resumen, esta segunda etapa jurisprudencial del Consejo de Estado se caracterizó por una línea restrictiva frente a la aplicación amplia del enriquecimiento sin causa que había predominado a comienzos de los 80. A partir del auto mencionado del 2006 y de las sentencias posteriores, la Sección Tercera consolidó la tesis de que la *actio in rem verso* tiene un carácter estrictamente subsidiario y que no puede ser invocada para eludir normas imperativas de la contratación estatal ni para suplir la negligencia procesal de los contratistas.

En síntesis, esta segunda etapa consolidó una línea restrictiva y subsidiaria de la *actio in rem verso* orientada a preservar la legalidad del régimen de contratación estatal y a impedir que se utilizara para eludir normas imperativas o suplir la negligencia del contratista. Sin embargo, las diferencias interpretativas que surgieron en su aplicación práctica llevaron al Consejo de Estado a unificar criterios mediante la sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012.

1.2.3 Tercera etapa

Las tensiones entre los principios de equidad y legalidad, y las interpretaciones contradictorias sobre la procedencia del enriquecimiento sin causa en la contratación estatal, hicieron evidente la necesidad de fijar una posición jurisprudencial uniforme. Por ello, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió unificar la jurisprudencia sobre la *actio in rem verso* y establecer reglas claras acerca de su naturaleza, procedencia y medio de control aplicable.

En desarrollo de esa finalidad, el Consejo de Estado asumió el conocimiento del recurso de apelación interpuesto por el municipio de Melgar, y mediante Sentencia del 19 de noviembre de 2012 (expediente 24897), con ponencia del consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa, dictó la Sentencia de Unificación en materia de enriquecimiento sin causa y *actio in rem verso*. Esta decisión marcó el inicio de una tercera etapa

jurisprudencial, que busca superar la dispersión interpretativa de los años anteriores y reafirma su carácter subsidiario y excepcional dentro del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado.

2. La sentencia de unificación de 2012: su evolución jurisprudencial (2012-2025) y las críticas doctrinales

2.1 La sentencia de unificación del 2012

En la sentencia de unificación del 2012, el Consejo de Estado explicó que la *actio in rem verso*, más que una acción autónoma, es una es una pretensión restitutoria frente a un enriquecimiento injustificado, por lo cual, el medio de control para acudir a la administración y formular pretensiones de enriquecimiento sin causa es la acción de reparación directa. Frente al debate doctrinal que la concebía como una acción independiente de carácter compensatorio, el Consejo de Estado aclaró que su autonomía es sustancial y no procesal, razón por la cual el empobrecido únicamente puede exigir la restitución hasta el monto del enriquecimiento, sin que haya lugar a una indemnización plena.

Como antecedente, la sentencia de unificación citó la providencia del 29 de agosto de 2007 (expediente 15469) en la cual se indicó que para la procedencia de la *actio in rem verso* debían concurrir ciertos elementos: la existencia de un enriquecimiento, un correlativo empobrecimiento, la ausencia de causa jurídica que lo justifique, la inexistencia de otra acción idónea para reclamar la restitución y que con ella no se pretenda desconocer una norma imperativa.

Sobre esta base, la Sala sostuvo que, por regla general, la *actio in rem verso* no puede ser invocada para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal, porque uno de sus requisitos, es que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa de la contratación pública. No obstante, reconoció que, de manera excepcional y por razones de interés público, resulta procedente la *actio in rem verso*. Para sustentar esta afirmación, el Consejo de Estado hizo referencia a tres casos específicos que, a su juicio, justificaban la aplicación de la figura jurídica. Los casos señalados por la Corporación fueron:

- l) 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 (Consejo de Estado, 2012).

De acuerdo con lo anterior, el Consejo de Estado encontró procedente la *actio in rem verso*, cuando la entidad pública, abusando de su *imperium*, impone al particular la ejecución de prestaciones en su beneficio; cuando fuera urgente e indispensable adquirir bienes, servicios u obras para evitar una amenaza grave e inminente, en especial al derecho fundamental a la salud, sin posibilidad de acudir al proceso de selección; o

cuando la administración omite declarar la urgencia manifiesta y, sin contrato escrito, ordena la ejecución de prestaciones en casos no exceptuados por la Ley 80 de 1993.

La Sala también enfatizó que en materia contractual lo determinante es la buena fe objetiva prevista en los artículos 871 del Código de Comercio y 1603 del Código Civil, la cual impone comportamientos leales y conformes al ordenamiento jurídico; y rechazó que la simple creencia de actuar conforme a derecho o buena fe subjetiva pueda justificar la procedencia de la *actio in rem verso* en ausencia de contrato.

Así, la sentencia de unificación de 2012 delimitó el alcance de la *actio in rem verso* en el derecho administrativo colombiano, precisando que, por regla general, no procede en ausencia de contrato estatal, salvo en situaciones excepcionales debidamente acreditadas; además indicó que la restitución es solo compensatoria, es decir, que se circunscribe al monto del enriquecimiento injustificado, sin perjuicio de la obligación de compulsar copias para las investigaciones penales, disciplinarias o fiscales a que haya lugar.

En el caso analizado en la sentencia del 19 de noviembre de 2012, el Consejo de Estado concluyó que no era posible admitir el enriquecimiento sin causa, porque con la pretensión se buscaba desconocer normas imperativas que exigen la forma escrita y los procedimientos de selección en la contratación estatal. Además, precisó que la situación debatida no se enmarcaba en ninguna de las hipótesis excepcionales en las que, a juicio de la Sala, la *actio in rem verso* podría prosperar aun en ausencia de contrato.

No obstante, la decisión no fue pacífica. La consejera Stella Conto Díaz Castillo presentó salvamento por considerar que la sentencia convertía en inoperante la figura del enriquecimiento sin causa en el contencioso administrativo, impidiendo materializar el principio de equidad, desconocido cuando se presenta el enriquecimiento sin causa. Consideró que, en el caso concreto, sí se configuraban los presupuestos del enriquecimiento sin causa y que la decisión mayoritaria, al adoptar esta postura, “*resolvió reemplazar al legislador y desconocer al constituyente*”, por defender las normas de la contratación estatal, prescindiendo del principio de enriquecimiento sin causa. Criticó además la negación de la buena fe objetiva como presunción constitucional y la interpretación restrictiva del artículo 83 de la Constitución.

A raíz de esta decisión, el panorama en el país se vio marcado por una dispersión jurisprudencial. Por un lado, la interpretación sobre el carácter taxativo de las tres hipótesis planteadas en la sentencia del Consejo de Estado y una interpretación más amplia de la sentencia, donde se entendió que la SU no buscó limitar la *actio in rem verso* exclusivamente a las tres causales ejemplificadas.

2.2. Dinámica decisional durante el periodo 2012-2025

La sentencia de unificación surgió para superar la dispersión de criterios existente en torno al enriquecimiento sin causa, tal como fue reconocido en la misma providencia:

12. La anterior reseña de la evolución jurisprudencial pone en evidencia que hay una pluralidad de posiciones sobre estos temas que finalmente se traducen en una situación de ambigüedad e inseguridad, razón por la cual se hace necesario que la Sección Tercera proceda a unificar la jurisprudencia aplicable a este tipo de asuntos y por ello ha asumido el conocimiento del presente caso (Consejo de Estado, 2012).

La sentencia dejó establecido que la *actio in rem verso* tiene un carácter excepcional, y que, por regla general, no procede cuando se trata de prestaciones ejecutadas sin contrato estatal, salvo en hipótesis específicas. No obstante, la aplicación de este precedente no fue uniforme.

Entre 2013 y 2025, la jurisprudencia del Consejo de Estado evidenció una dinámica interpretativa oscilante, en la que las hipótesis fijadas por la unificación de 2012 fueron aplicadas de manera diversa: en algunos casos con lectura restrictiva y en otros con una ampliación de sus supuestos, lo cual reavivó el debate que la propia sentencia buscó cerrar.

2.2.1 Aplicación amplia de la sentencia de unificación de 2012

En algunos casos se entendió de manera amplia la sentencia de unificación, entendiendo que las tres hipótesis no eran taxativas. Por ejemplo, en la providencia de expediente 28570, relativo a la prestación del servicio de parqueadero para vehículos

inmovilizados por orden de la Fiscalía, la Sala citó expresamente que no se trataba de una lista cerrada de casos, no obstante, reconoció la procedencia de la *actio in rem verso* aplicando la primera hipótesis, esto es, el constreñimiento ejercido por la entidad pública (Consejo de Estado, 2014a).

De forma similar, se observa cómo el Consejo de Estado ha optado por aplicar un criterio flexible en el estudio del enriquecimiento sin causa, priorizando la compensación del particular cuando la prestación se relacionaba con un bien jurídico superior o esencial. Este enfoque se evidencia por ejemplo en los expedientes 41233 de 2017 y 29892 de 2014.

Dicho esto, en el caso del expediente 41233, el Consejo de Estado resolvió condenar a la entidad territorial a compensar a la parte demandante por el suministro ininterrumpido del suministro de agua, por considerar que este recurso hídrico era un servicio público esencial y necesario para proteger el derecho a la salud y la integridad de la población. En este caso se determinó que, aunque el suministro de agua carecía de soporte contractual, el enriquecimiento era injustificado porque la interrupción habría causado consecuencias nefastas, justificando así la aplicación de la segunda hipótesis excepcional de la SU 2012 (Consejo de Estado, 2017).

De manera similar, en la decisión correspondiente al expediente 29892 (servicio de alimentación), el Consejo de Estado confirmó la condena a una entidad pública. Aquí, la parte demandante reclamó los derechos económicos derivados de la prestación del servicio de alimentos a pacientes y empelados de la clínica San Pedro Claver del ISS. El Consejo de Estado concluyó que la prestación de ese servicio era urgente y necesaria para garantizar el derecho a la salud y que, si bien el consorcio demandante no había actuado por cuenta y riesgo, sino con conocimiento y anuencia de la administración, la falta de perfeccionamiento del contrato obedeció a limitaciones de tipo presupuestal de la entidad, no a un ánimo deliberado del contratista de eludir la ley (Consejo de Estado, 2014b).

Igual ocurrió en la Sentencia de febrero 6 de 2020, donde el Consejo de Estado adoptó una lectura flexible de la sentencia de unificación de 2012, al extender la excepción prevista para el derecho fundamental a la salud hacia el derecho fundamental

a la educación, al considerar que su continuidad resultaba indispensable para la reintegración social y económica de personas desmovilizadas y desplazadas.

Los anteriores pronunciamientos reflejan la verdadera finalidad de la *actio in rem verso*, que no es otra que buscar la equidad para aquellos particulares que ejecutaban obras o prestaban un servicio a favor del Estado, dando prevalencia a una justicia material y no formal.

2.2.2 Aplicación restringida de la SU del 2012

Contrario sensu, otro grupo de decisiones asumió una postura restrictiva, limitando la procedencia de la *actio in rem verso* a los tres supuestos enunciados por la SU de 2012. Así, en otro caso relativo al mismo servicio de parqueadero (expediente 52076), el Consejo de Estado negó las pretensiones al considerar que, aunque se demostró una actuación irregular de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Pasto, que continuó recibiendo ingresos del servicio de parqueadero y modificó los porcentajes de participación después de la terminación del Convenio 015 de 2002 sin cumplir los requisitos contractuales, dicha conducta no configuraba ninguno de los supuestos de la sentencia de unificación, pues no implicó constreñimiento ni coacción al particular en la prestación del servicio (Consejo de Estado, 2021).

En desarrollo de esa misma línea interpretativa, otras decisiones asumieron la sentencia de unificación de forma restringida, considerando que las hipótesis eran taxativas. Tal fue el caso del expediente 33173 (Consejo de Estado, 2015), donde se negó la pretensión al concluir que no hubo constreñimiento. De manera similar, en el expediente 37610 de 2018, aunque la Sala no dijo que las causales de la SU eran restringidas, negó la prosperidad de la demanda por no acreditarse coacción alguna, resaltando que el propio demandante consintió en la prestación del servicio sin contrato, asumiendo así las consecuencias desfavorables de su actuación.

Similar postura se consolidó en otras decisiones, como en el expediente 45448, en el que se supeditó la procedencia de la figura a la ocurrencia de alguna de esas tres hipótesis (Consejo de Estado 2016). Así mismo, en el expediente 69206 de 2023 se demandó el pago por la ejecución de obras adicionales de redes de agua, alcantarillado

y energía para un complejo militar que resultaban necesarias para la funcionalidad de la construcción.

En este caso, la Sala negó las pretensiones al concluir que no se configuraba la primera hipótesis de la SU de 2012, por cuanto no se acreditó que dichas obras hubieran sido impuestas por la entidad en ejercicio de su *imperium*, reafirmando así la aplicación estricta de los criterios de excepcionalidad fijados en la providencia unificadora.

En particular, en el expediente 64423 (Consejo de Estado, 2023b), relativo a la ejecución de obras en establecimientos educativos en el distrito de Barranquilla, la Sala analizó la alegada urgencia para garantizar la vida y la continuidad del servicio educativo, y concluyó que no se configuraba la segunda hipótesis, pues el material probatorio era insuficiente para acreditar una situación de apremio que impidiera acudir a los procedimientos contractuales.

A su vez, en el expediente 45888 relativo a una prestación de servicios de salud durante siete años, a pesar de enmarcarse en una de las hipótesis excepcionales de la SU 2012, el Consejo de Estado negó las pretensiones del hospital. La razón principal fue que la prestación ininterrumpida de servicios durante siete años sin soporte contractual no podía catalogarse como una medida "urgente" o "inminente" (Consejo de Estado, 2019).

En el caso del expediente 56891 relativo al suministro de víveres a la Secretaría de Educación del departamento del Guaviare, se negó la compensación reclamada por el demandante. Allí el Consejo de Estado resaltó que la exigencia de la prueba de la condición "amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud" de que trata la segunda hipótesis de la postura unificada de procedencia de la *actio in rem verso*, ostenta una importancia superlativa, pues es la situación que permite hacer una excepción a la obligatoriedad de los mandatos legales de contratación estatal y habilita la prescindencia y afirmó que no basta con aducir que la prestación ejecutada sin contrato contribuyó a la garantía del derecho a la salud, pues en ese campo cualquier actuación que ignore ley, pero se ejecute en función de tales fines parecería estar justificada, asunto que no tiene cabida en un Estado social de derecho (Consejo de Estado, 2022).

La comparación de los casos de parqueaderos (28570 vs. 52076) o de los servicios de salud (29892 vs. 45888), revela que supuestos fácticos sustancialmente

semejantes recibieron soluciones opuestas, dependiendo de si el tribunal priorizó la equidad o la legalidad formal. Esta disparidad ilustra la pérdida del objetivo original de la SU de 2012: brindar seguridad jurídica.

2.3 Críticas de la doctrina a la SU de 2012

La sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012 fue objeto de críticas por parte de la doctrina, en relación con diversos aspectos, como la interpretación restrictiva del principio constitucional de la buena fe, la inoperancia de la figura de la *actio in rem verso* como acción autónoma, el carácter excepcional y limitado de las tres hipótesis de procedencia reconocidas por el fallo y la confusión conceptual en la primera de ellas (el constreñimiento de la entidad al contratista), pues dicho supuesto corresponde, en realidad, a un título de imputación propio de la responsabilidad extracontractual del Estado.

En cuanto a la interpretación restrictiva del principio constitucional de la buena fe, Cabra Camargo (2014) sostuvo que la sentencia de unificación de 2012 desconoció el alcance del artículo 83 de la Constitución al limitar su aplicación mediante la distinción entre buena fe objetiva (conducta leal y ajustada al ordenamiento) y buena fe subjetiva (creencia de obrar conforme a derecho). La autora, apoyándose en la postura disidente de la consejera Stella Conto Díaz del Castillo, señaló que la Corporación no estaba autorizada para introducir tal diferenciación, lo que vació de contenido el principio e invirtió en la práctica su presunción, al llevar a asumir la mala fe como regla general en las actuaciones de los particulares frente a la Administración (Cabra Camargo, 2014).

En la misma línea, Otálora Guerrero (2024) advierte que la jurisprudencia formalista posterior a la SU 2012, al priorizar la solemnidad absoluta del contrato escrito, terminó por romper la buena fe objetiva, pues reducir el problema a la mera formalidad implica “desconocer de tajo la existencia de esos comportamientos y la confianza que se puede suscitar de ellos” (2024, p. 50) por parte de la Administración, según el autor, la SU de 2012 elude la buena fe objetiva, cuando el Estado genera confianza en el particular mediante actos u omisiones que propician la ejecución del servicio (hechos cumplidos) y luego la defrauda al desconocer la compensación económica. El autor considera que

este comportamiento, contrario al principio *venire contra factum proprium*, constituye una violación a la buena fe y a la confianza legítima que el Estado está obligado a reparar conforme con el artículo 90 constitucional (Otálora Guerrero, 2024).

Otro reproche fundamental se centró en la vía procesal elegida por el Consejo de Estado que determinó que la *actio in rem verso* no es una acción autónoma e independiente, sino una pretensión restitutoria que debe tramitarse a través del medio de control de reparación directa.

Sobre lo anterior, Cabra Camargo (2014) argumenta que la naturaleza de la *actio in rem verso* es única y exclusivamente de rango compensatorio, pues su objetivo no es la indemnización o reparación de un perjuicio, sino que su alcance se circunscribe al monto del enriquecimiento sin causa del patrimonio del demandado, el cual debe ser correlativo al aminoramiento que padeció el demandante. Esta autora critica la jurisprudencia del Consejo de Estado que encausó la pretensión de enriquecimiento dentro del medio de control de reparación directa, dado que según ella, la *actio in rem verso* es la procedente en sede de lo contencioso administrativo para resolver casos de hechos cumplidos y además está estrechamente ligada como cuerda procesal al principio de enriquecimiento sin causa, sin que pueda confundirse el alcance de dicho principio, con la cuerda procesal para invocarla, pues sostener lo contrario, sería afectar su naturaleza y la haría inoperante (Cabra Camargo, 2014).

En igual sentido, Palma Arias (2018) sostiene que tanto el enriquecimiento injustificado como la *actio in rem verso* son principios generales del derecho en Colombia que manifiestan un carácter subsidiario, excepcional y compensatorio. Esta autora criticó la sentencia de unificación del 2012 al considerar que la posición doctrinal del Consejo de Estado determinó que la regla general es que el enriquecimiento incausado, y colateralmente la *actio in rem verso*, son principios generales en el derecho colombiano, pero que su autonomía es meramente sustancial, porque para su ejecución es necesaria invocarla como una pretensión dentro del medio de control de reparación directa. En esa línea, Palma Arias respalda el salvamento de voto de la magistrada Stella Conto Díaz del Castillo, quien defendió que la *actio in rem verso* y la reparación directa poseen elementos estructurales distintos que justifican su tratamiento como acciones autónomas.

Adicionalmente, la doctrina cuestionó el carácter restrictivo, excepcional y de difícil interpretación de las tres hipótesis que la sentencia de unificación admitió como vías de procedencia. En efecto, se observa que a pesar de la intención del Consejo de Estado de unificar su jurisprudencia en relación con la *actio in rem verso* y establecer que, por regla general, la misma no podía ser invocada para reclamar el pago de prestaciones ejecutadas sin un contrato estatal, el problema se trasladó a la interpretación y aplicación de las causales de excepcionalidad de dicha figura.

En términos similares, aunque no se trate de una crítica doctrinal sino de una advertencia formulada desde el propio seno del Consejo de Estado, el magistrado Enrique Gil Botero, en su aclaración de voto a la sentencia con radicado interno 19045, proferida el 30 de enero de 2013 por la Sección Tercera, Subsección C, anticipó las dificultades interpretativas que generarían las hipótesis de procedencia fijadas por la Sala. El magistrado señaló que dichas causales se construyeron sobre “conceptos amplios, vagos y generales”, cuya aplicación futura podía devenir especialmente problemática por los conflictos hermenéuticos que suscitaría entre los operadores jurídicos.

A su turno, Velásquez Rico (2020, p. 23) señaló que, aunque dicha providencia perseguía el legítimo propósito de garantizar seguridad jurídica y prevenir la contratación irregular, su aplicación de la figura del enriquecimiento sin causa fue desacertada, ya que en los supuestos contemplados por la sentencia sí existía una causa jurídica que excluía la configuración de esta institución. Según el autor, en esos eventos la causa puede derivarse de una falla del servicio o de relaciones contractuales imperfectas, por lo que las reclamaciones correspondientes debieron encauzarse por las vías propias de la reparación directa o de las controversias contractuales.

Por su parte, Echeverri Correa (2020) señaló que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha mantenido una aplicación estricta de la sentencia de unificación de 2012, limitándose rigurosamente a los tres supuestos en ella previstos. De acuerdo con su revisión de las sentencias proferidas entre el 19 de noviembre de 2012 y el 31 de mayo de 2020, la autora evidenció que la Corporación ha conservado una disciplina casi absoluta en la aplicación de dichos criterios, excluyendo de plano los casos que no se ajustan estrictamente a los eventos contemplados por la unificación jurisprudencial.

(Echeverri Correa, 2020, p. 16). Otras críticas estuvieron dirigidas a que el primer supuesto de la sentencia de unificación (constreñimiento/supremacía) corresponde de facto a situaciones donde la fuente de la obligación de reparar se halla en la falla del servicio.

En este sentido, Marta Nubia Velásquez Rico (como se citó en Hernández Silva, 2024, pp. 105-106) expuso que cuando la entidad impone al particular la ejecución de actividades sin respaldo contractual, no se produce un desplazamiento patrimonial injustificado sino una actuación antijurídica atribuible al Estado “toda vez que esta actuación de una entidad de imponer o constreñir a un particular para ejecute actividades propias de un contrato sin que se cuente con el respectivo escrito es contraria a nuestro ordenamiento jurídico” (Hernández Silva, 2024, pp. 105-106).

Finalmente, Agudelo Ibáñez (2018, p. 18) coincidió en que el constreñimiento del contratista no da lugar a un enriquecimiento sin causa, sino a una responsabilidad extracontractual del Estado, pues se trata de una conducta arbitraria que genera un daño antijurídico plenamente indemnizable, conforme con el artículo 90 de la Constitución Política. A su juicio, en tales eventos procede el medio de control de reparación directa, ya que limitar la respuesta judicial a una compensación patrimonial desconocería el principio de reparación integral que rige la responsabilidad estatal.

Conforme con lo expuesto, la sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012 generó un amplio debate doctrinal al evidenciar tensiones entre la seguridad jurídica y los principios materiales de justicia y buena fe. La doctrina coincidió en señalar que, aunque la decisión buscó frenar la contratación irregular y unificar criterios, terminó restringiendo de manera excesiva la aplicación del enriquecimiento sin causa y debilitando la figura de la *actio in rem verso* como mecanismo autónomo de compensación.

A ello se suma que las tres hipótesis de procedencia fijadas por la Sala, particularmente la relativa al constreñimiento adolecen de confusión conceptual y trasladan el problema al terreno de la responsabilidad extracontractual del Estado, lo que, como advirtieron varios autores y el propio magistrado Gil Botero en su aclaración de voto, plantea serias dificultades hermenéuticas y de coherencia con el artículo 90 de la Constitución.

3. La sentencia de unificación de 2025: rectificación del precedente de 2012 y redefinición jurisprudencial de la *actio in rem verso*

3.1 La sentencia de unificación del 2025

El análisis precedente permite concluir que la Sentencia de Unificación del 19 de noviembre de 2012 no logró consolidar un marco interpretativo estable sobre la *actio in rem verso* en la contratación estatal. Si bien resolvió el debate procesal al definir que el medio de control idóneo para reclamar el enriquecimiento sin causa es la reparación directa, la delimitación de tres hipótesis excepcionales de procedencia, generó nuevas tensiones hermenéuticas.

En efecto, la jurisprudencia posterior se dividió entre quienes entendieron dichas hipótesis como taxativas y quienes las consideraron meramente ejemplificativas, lo que produjo decisiones contradictorias frente a casos sustancialmente semejantes. Esta situación fue advertida por el propio Consejo de Estado que, en decisión del 10 de diciembre de 2024, precisó que la unificación no creó tres supuestos únicos de procedencia como de manera errada se ha entendido en no pocas oportunidades, advirtiendo de posturas divergentes sobre la interpretación de dichas causales.

En virtud de ello, el Consejo de Estado profirió la Sentencia de Unificación 2025CE-SUJ-3-001 (expediente 57464) del 31 de julio de 2025, en la cual buscó superar las críticas puntuales que se le hicieron a la SU del 2012 y centró su discusión en los siguientes puntos: i) la vía procesal para el trámite de esta pretensión; ii) los elementos que determinan su configuración; iii) la excepcionalidad que la caracteriza; iv) si los casos enunciados en dicho fallo son taxativos o si, por el contrario, constituyen solo una relación enunciativa de eventos en los que es viable ordenar la compensación del empobrecimiento injustamente configurado, en situaciones en las que se ejecutan actividades en favor de una entidad pública sin respaldo contractual y v) la necesidad de probar tales circunstancias fácticas.

En esta nueva sentencia de unificación, respecto de las hipótesis en las que de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la *actio de in rem verso*, el Consejo de Estado precisó puntualmente que al emplearse en

la decisión del 2012 la expresión “entre otros” se evidenció que esos títulos eran meramente enunciativos, lo que quiere decir que los mismos no compendieron de manera taxativa las circunstancias que válidamente pueden dar lugar a reconocer una compensación por enriquecimiento sin justa causa.

Con la anterior precisión, se superó el carácter cerrado y taxativo de las hipótesis previstas en la SU del 2012, aunque se reafirmó que, con independencia de esas hipótesis, dicho reconocimiento sigue siendo excepcional, con lo cual no puede ser empleado como herramienta para el reconocimiento o reclamación de desembolsos por el cumplimiento de actividades no acordadas mediante un contrato por escrito por cualquier circunstancia.

La SU del 2025 también rectificó la jurisprudencia de la Sección Tercera en torno al primer evento plasmado en la sentencia de unificación del año 2012 (constreñimiento), para señalar que, en estricto sentido, se trata de una hipótesis de falla del servicio. Sobre el punto anterior, el Consejo de Estado manifestó que esa eventualidad corresponde a la configuración de responsabilidad extracontractual del Estado, comoquiera que implica un alejamiento evidente entre la acción esperada por el ordenamiento jurídico y la conducta efectivamente desplegada por el sujeto de derecho público, ya que el ejercicio de un constreñimiento o imposición a un particular en ejercicio de la supremacía o autoridad de la entidad, no puede calificarse de manera distinta a circunstancia configurativa de una falla del servicio.

El análisis de la *actio in rem verso* en palabras del Consejo de Estado implica entonces que sea el juez quien deba verificar la concurrencia de sus elementos estructurantes, que deben ser debidamente acreditados por el demandante en el proceso, para determinar si procede o no el reconocimiento de dicho desbalance patrimonial, sin que ello se circunscriba a una relación predeterminada de sucesos, pero escrutando que no se origina en una circunstancia fáctica cualquiera.

También advirtió que el fallador deberá valorar el comportamiento de las partes, dando prevalencia a la conducta de buena fe de cara a la actividad ejecutada y a la confianza que pueda haber generado la administración sobre el interesado, así como la gravedad y urgencia en la continuidad de la prestación de un servicio, el grado de

conexidad que la actividad haya tenido con un contrato entre las partes y la necesidad de ello.

Supeditó además que para dicho reconocimiento, el juez debe verificar los elementos que de antaño fijó la Corte Suprema de Justicia para el enriquecimiento sin causa: i) la existencia de una ventaja patrimonial en beneficio de la entidad demandada; ii) un empobrecimiento correlativo sufrido por el demandante, el cual pueda atribuirse al acrecimiento mencionado; iii) la ausencia de causa jurídica en el desequilibrio producido, en cuanto a que no haya sido generada por un hecho o un acto jurídico, como tampoco por una disposición expresa de la ley; iv) que el demandante carezca de cualquier otro mecanismo para reclamar la compensación, lo que pone en evidencia su subsidiariedad; y v) la compensación no procede cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley, sin embargo, la SU del 2025 reiteró la regla fijada en la anterior unificación respecto a 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 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 y por supuesto agotando previamente los procedimientos señalados por el legislador.

La sentencia de unificación de 2025 enfatizó en el último requisito constitutivo del enriquecimiento sin justa causa –esto es, que la acción *in rem verso* no procede cuando con ella se pretende eludir una disposición imperativa de la ley–. Señaló la Sala que el principal desafío en este tipo de juicios radica en valorar la conducta de las partes, pues si se demuestra la intención de defraudar el ordenamiento jurídico, la consecuencia necesaria es la denegatoria de la compensación pretendida. Esta misma solución se impone, añadió, cuando no se acredita la ejecución de la actividad invocada ni se justifica de manera excepcional la omisión de la solemnidad exigida para la validez del negocio.

Añadió el Consejo de Estado que el juzgador debe analizar la gravedad y urgencia en la continuidad de un servicio que, en principio, solo debía prestarse hasta una determinada fecha según lo estipulado en un contrato previo, entendiendo la *urgencia* como la necesidad inmediata de continuar con la prestación del servicio y la gravedad como la valoración de las implicaciones que tendría suspender dicha prestación, aun en ausencia de un contrato que respalde el desarrollo de la actividad. Además, al juez le

corresponde analizar si las labores ejecutadas tenían relación directa y necesaria con el contrato originalmente celebrado ya que, si las actividades son autónomas, diferentes o ajenas al objeto contractual inicial, no pueden cubrirse bajo la figura del enriquecimiento sin causa.

Entonces, la SU del 2025 mantuvo la posición relativa a la buena fe objetiva, al requerir que el reconocimiento compensatorio excepcional se funde en la plena prueba de la actividad desarrollada, sustentada en la demostración de una circunstancia extraordinaria de interés general y siempre que la conducta del particular (buena fe objetiva) no haya tenido por objeto o consecuencia deliberada eludir el cumplimiento de los mandatos imperativos de la ley de contratación.

Enfatizó además el máximo tribunal de la jurisdicción contenciosa administrativa en la necesidad de que el demandante, más allá de alegar la mera existencia de una hipótesis prevista en una lista predeterminada, demuestre que sus supuestos de hecho se configuraron, sin que ello signifique que las hipótesis planteadas en la sentencia del 19 de noviembre de 2012 no puedan ser esgrimidas para soportar la configuración de un enriquecimiento sin justa causa, salvo en aquellos eventos de constreñimiento ejercido por parte de la entidad, que como se anotó con antelación, corresponde a un evento de responsabilidad extracontractual del Estado.

Por último, la sentencia de unificación de 2025 mantuvo y reforzó la naturaleza estrictamente compensatoria de la pretensión derivada del enriquecimiento sin justa causa (*actio in rem verso*), esto es, que el objetivo de la compensación es corregir un traslado patrimonial injustificado y restablecer el equilibrio patrimonial entre los sujetos y que la condena se circunscribe estrictamente al monto del enriquecimiento del demandado, el cual debe ser correlativo al empobrecimiento sufrido por el demandante.

En resumen, esos fueron los principales puntos que abordó el Consejo de Estado en la sentencia de unificación de 2025, sin embargo, esa decisión no fue pacífica y tuvo posturas disidentes dentro de la misma corporación.

El magistrado Alberto Montaña Plata salvó su voto al considerar que la sentencia de unificación 2025 fue regresiva y dejó prácticamente inoperante la figura del enriquecimiento sin causa. Sostuvo que, en lugar de fortalecerla y precisar su alcance, la decisión introdujo reglas que vacían de contenido su aplicación, pues al exigir que

nunca se transgreda la norma imperativa de la contratación escrita en el sector público, la jurisdicción contencioso-administrativa quedaría impedida para reconocer cualquier enriquecimiento sin justa causa en ausencia de contrato formal, contrariando el propósito original de la unificación, que era aclarar –no restringir– los efectos de la sentencia de 2012. Finaliza su salvamento con la expresión de que el Consejo de Estado terminó por “sepultar las pretensiones de justicia” convirtiendo la figura en una fuente autónoma de obligaciones de exclusión absoluta, en lugar de una de procedencia excepcional.

Los magistrados Fredy Ibarra Martínez y William Barrera Muñoz también salvaron parcialmente su voto frente a la decisión mayoritaria de la Sala. El magistrado Ibarra Martínez manifestó que compartía la decisión de fondo sobre el caso concreto de negar las pretensiones y la necesidad de precisar que las hipótesis contempladas en la sentencia de unificación de 2012 no eran taxativas, sin embargo, salvó su voto al considerar que la sentencia incorporó requisitos ajenos a la teoría del enriquecimiento sin causa, como la gravedad y la urgencia, nunca exigidos por la jurisprudencia. Sostuvo que esas exigencias desvirtúan la naturaleza de la figura y trasladan al demandante una carga probatoria improcedente al obligarlo a demostrar condiciones que no forman parte de sus elementos esenciales, lo que debilita su fundamento en el principio de buena fe y en la protección del particular frente a las actuaciones de la administración que generan prestaciones sin contrato.

El magistrado William Barrera Muñoz salvó su voto al señalar que el debate sobre el enriquecimiento sin causa sigue siendo problemático, pues su tratamiento ha oscilado entre considerarlo un principio general, una fuente de obligaciones, un título de imputación o una figura autónoma. Sostuvo que debe diferenciarse entre los casos de prestaciones ejecutadas dentro de un contrato válido –que corresponden al medio de control de controversias contractuales– y aquellos realmente extracontractuales, advirtiendo que la falta de un modificadorio no transforma automáticamente el asunto en un enriquecimiento sin causa.

Propuso que las pretensiones por esta figura se acumulen de forma subsidiaria y señalar como i) principales las contractuales o extracontractuales o ii) como principales las contractuales, como subsidiarias las extracontractuales y iii) como subsidiarias de todas las anteriores las que atañen a esta unificación (el enriquecimiento sin causa).

En el caso concreto, el magistrado William Barrera Muñoz se apartó de la decisión por dos razones: primero, porque consideró que la Sala no aplicó correctamente la regla de unificación, ya que el vencimiento del plazo contractual no implica que el litigio pierda su origen contractual ni que deba resolverse bajo la figura del enriquecimiento sin causa; y segundo, porque estimó que la valoración probatoria fue deficiente, pues los documentos de nómina y pagos a la seguridad social acreditaban la prestación del servicio, aunque no precisaran el lugar donde se ejecutó la labor.

3.2 Evaluación de la SU de 2025

La sentencia de unificación de 2025, sin dudarlo, marcó un progreso frente a problemas conceptuales y hermenéuticos que la providencia del 19 de noviembre de 2012 dejó atrás, aun así, sus efectos no alcanzaron a solucionar por completo las tensiones que históricamente han acompañado la *actio in rem verso* en el derecho administrativo colombiano.

La decisión de unificación del 2025 logró superar algunos de los desaciertos más evidentes de su predecesora. Uno de sus mayores aciertos fue aclarar que las tres hipótesis de la SU de 2012 (constreñimiento, urgencia en salud y omisión de urgencia manifiesta) no constituían un catálogo cerrado ni excluyente, sino simples ejemplos de procedencia de la figura. Con ello, el Consejo de Estado corrigió la interpretación limitada y restrictiva que había convertido esas hipótesis en un obstáculo procesal a la figura.

De igual forma, la SU de 2025 corrigió el error conceptual derivado de la primera hipótesis de la sentencia del 2012, al precisar que el constreñimiento ejercido por la Administración no corresponde a un enriquecimiento injusto, sino a una conducta antijurídica constitutiva de falla del servicio, susceptible de ser reparada conforme con el artículo 90 de la Constitución. Con esta precisión, la Corporación definió con mayor claridad los ámbitos de aplicación de la *actio in rem verso* y de la responsabilidad extracontractual del Estado, evitando confusiones teóricas y errores de imputación que venían afectando la práctica judicial.

No obstante, pese a estos avances conceptuales, la sentencia de 2025 no logró resolver los problemas de eficacia práctica de la figura. En su esfuerzo por preservar la

observancia de las normas imperativas de la contratación estatal, la decisión reafirmó el carácter estrictamente excepcional y subsidiario del enriquecimiento sin causa, lo que continúa restringiendo su función como instrumento de justicia material. Además, la providencia incorporó nuevas exigencias que debe valorar el juez, como la prueba de la gravedad y la urgencia en la continuidad del servicio y la demostración reforzada de la buena fe objetiva, que lejos de facilitar su aplicación imponen al demandante una carga probatoria casi insuperable.

El fallo de unificación terminó trasladando al particular una carga probatoria desproporcionada, pues no solo debe demostrar el empobrecimiento correlativo y el enriquecimiento injustificado, sino también circunstancias excepcionales como la urgencia, la gravedad del caso y su buena fe objetiva. Esta acumulación de requisitos convierte la *actio in rem verso* en una figura teóricamente admisible y disponible para corregir el desplazamiento patrimonial, pero en la práctica de difícil éxito, ya que obliga al demandante a probar hechos y aportar documentos que, en muchos casos, solo obran en poder de la Administración.

La sentencia, además, mantiene una lectura desequilibrada de la buena fe objetiva, al trasladar de manera excesiva al particular la obligación de garantizar la legalidad del vínculo con la Administración. Esta posición desconoce que el primer responsable de cumplir y hacer cumplir las normas imperativas de la contratación pública es el propio Estado.

En síntesis, la sentencia de unificación del 31 de julio de 2025 aportó claridad conceptual, pero no logró devolver a la *actio in rem verso* el carácter de instrumento de justicia material y equilibrio patrimonial que por naturaleza le corresponde dentro del régimen de responsabilidad del Estado. Si bien corrigió varios de los desaciertos teóricos de la SU de 2012, la figura sigue anclada en una visión excesivamente formalista que privilegia la legalidad por encima de la justicia material. De esta manera, se mantiene la tensión no resuelta entre la seguridad jurídica y el principio de equidad que dio origen a la institución.

4. Conclusiones

El estudio de la *actio in rem verso* en el marco de la responsabilidad patrimonial del Estado colombiano permitió evidenciar que dicha figura ha transitado por un complejo proceso evolutivo, guiado más por la construcción jurisprudencial que por el desarrollo legislativo.

Desde las primeras sentencias de la Corte Suprema de Justicia en la década de 1930 y los pronunciamientos del Consejo de Estado en los años ochenta y noventa, pasando por la etapa restrictiva iniciada en 2006, y llegando a las sentencias de unificación de 2012 y 2025, demuestran que su interpretación estuvo marcada por la tensión permanente entre la justicia material y la legalidad formal que rige la contratación estatal.

La presente investigación permitió comprobar que el enriquecimiento sin causa como principio general del derecho y la *actio in rem verso* como su cauce procesal de carácter excepcional y compensatorio, han tenido un desarrollo jurisprudencial restrictivo y una eficacia limitada en la práctica judicial.

La sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012 marcó un punto de inflexión, pues si bien sistematizó los elementos de la *actio in rem verso* y definió que debía tramitarse a través del medio de control de reparación directa, restringió la aplicación de dicha institución y debilitó su función equitativa, al exigir que el contratista debía probar la buena fe objetiva a efectos de salir adelante con sus pretensiones.

Por su parte, la sentencia de unificación del 31 de julio de 2025 constituyó un esfuerzo por corregir esos desaciertos que generó la SU del 2012, al reconocer que las hipótesis señaladas en esta última decisión no eran taxativas y rectificar la postura en relación con la hipótesis del constreñimiento por parte de una entidad pública al particular no como un caso de enriquecimiento sin causa, sino como un evento de falla del servicio.

Sin embargo, la última unificación mantuvo la excepcionalidad de la *actio in rem verso* y reforzó la carga probatoria que debe desplegar el particular para ventilar sus pretensiones, lo que dificulta su aplicación a futuros casos e impide que esta figura cumpla su propósito como herramienta de justicia correctiva ante desplazamientos patrimoniales injustificados.

En definitiva, el recorrido histórico y jurisprudencial, demuestra que, si bien la jurisdicción contencioso administrativa ha avanzado en la delimitación conceptual del enriquecimiento sin causa, no se ha podido plasmar ese avance teórico en una aplicación práctica efectiva. La prevalencia del formalismo sobre la equidad, la rigidez de los requisitos probatorios y la persistente ausencia de un marco normativo que defina de manera expresa la figura, hacen que su operatividad sea excepcional y en muchos casos ilusoria.

Por esta razón, es indispensable la reevaluación de la *actio in rem verso* desde la óptica de la justicia material basada en el principio de equidad, tal y como fue concebida desde sus orígenes, para que el Estado no pueda beneficiarse de su propia irregularidad ni de los actos que induzcan a un particular a prestar un servicio o ejecutar una obra sin un contrato. El desafío en adelante será buscar el equilibrio entre la seguridad jurídica que reclama la contratación pública con la equidad que exige el principio de no enriquecimiento sin justa causa, para que esa figura deje de ser una excepción residual y se convierta en una verdadera garantía de equilibrio patrimonial en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.

En síntesis, la investigación permite afirmar que la sentencia de unificación del 31 de julio de 2025 no superó de manera definitiva los problemas de dispersión, inseguridad jurídica e ineficacia práctica que habían surgido tras la unificación de 2012. Aunque dio claridad conceptual y corrigió inconsistencias teóricas, su impacto real en la aplicación judicial de la *actio in rem verso* sigue siendo limitado. Por consiguiente, se mantiene la necesidad de promover una revisión normativa o jurisprudencial futura que fortalezca su operatividad como mecanismo efectivo de justicia material frente al Estado.

Referencias

- Agudelo Ibáñez, S. (2018). *La actio in rem verso: garantía para obtener el restablecimiento patrimonial por el enriquecimiento sin causa de la administración ante la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes sin contrato estatal*. La Actio In Rem Verso garantía para obtener el restablecimiento patrimonial por el enriquecimiento sin causa de la administración ante la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes sin contrato estat.pdf.
- Bohórquez Yepes, C. (2014). *El enriquecimiento sin causa en el derecho civil y administrativo: origen y evolución de la actio in rem verso*. Universidad Sergio Arboleda.
- Cabra Camargo, P. (2014). *La autonomía de la actio de in rem verso vs la pretensión contenciosa administrativa de reparación directa para alegar el enriquecimiento sin causa*. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/47632>.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (1984a). Sentencia del 9 de marzo (expediente 2850). C. P. Carlos Betancur Jaramillo. <http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=233563>.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. (1984b). Sentencia. 4070 de diciembre 11. C. P. Carlos Betancur Jaramillo.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. (1991). Sentencia de septiembre 6 (expediente 6306). C. P. Daniel Suárez Hernández. <http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=238989>.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. (1996). Sentencia de julio 11 (expediente 9409). C. P. Jesús María Carrillo Ballesteros. <http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=247425>.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. (2001). Sentencia de noviembre 8 (expediente12853). C. P. María Elena Giraldo Gómez.

- <http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=253493>.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (2006). Auto de marzo 30 (expediente 25662). C. P. Ramiro Saavedra Becerra. <http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=220740>.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. (2007). Sentencia de junio 7 (expediente 14669)6. C. P. Ramiro Saavedra Becerra. <http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=227479>.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. (2008). Sentencia de julio 30 (expediente 15079). C. P. Ramiro Saavedra Becerra. <http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=229392>.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (2009). Sentencia de julio 22 (expediente 35026). C. P. Enrique Gil Botero. <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=2000595>.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena de la Sección Tercera. (2012). Sentencia de noviembre 19. Radicado 73001-23-31-000-2000-03075-01 (expediente 24897). C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. <http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=2011870>.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. (2014a). Sentencia de marzo 3. Radicado 25000-23-26-000-2000-02353-0 (expediente 28570). <http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=2078282>.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. (2014b). Sentencia de julio 3. Radicado 25000-23-31-000-2003-00977-01 (29892). C. P. Daniel Rojas Betancourth.

<http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=2082180>.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. (2015). Sentencia del 15 de abril. Radicado 76001-23-31-000-2001-00107-01 (expediente 33173). C. P. Hernán Andrade Rincón (E).
<http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=2081542>.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. (2016). Sentencia de 14 de septiembre. Radicado 15001-23-31-000-2001-01218-01 (expediente 45448). C. P. Marta Nubia Velásquez Rico.
<http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=2086255>.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. (2017). Sentencia de junio 8. Radicado 73001-23-31-000-2008-00076-01 (expediente 41233). C. P. Ramiro Pazos Guerrero.
<http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=2111909>.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. (2018). Sentencia del 3 de diciembre. Radicado 25000-23-26-000-2004-02199-01 (expediente 37610). C. P. Marta Nubia Velásquez Rico (E).
<http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=2124337>.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. (2019) Sentencia de 24 de enero. Radicado 52001-23-31-000-2005-01716-01 (expediente 45888). C. P. Ramiro Pazos Guerrero.
<http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=2127162>.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. (2020). Sentencia de febrero 6. Radicado 05001-23-31-000-2009-01208-01 (expediente 46361) [Acción de Reparación Directa (Apelación Sentencia)]. C. P. María Adriana Marín.

<http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=2147431>.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. (2021). Sentencia de junio 4 (expediente 52076). C. P. María Adriana Marín. <http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=2180459>.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. (2022). Sentencia de 15 de julio. Radicado 50001-23-31-000-2010-00006-01 (expediente 56891). C. P. José Roberto Sáchica Méndez. <https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/50001233100020100000601/445085EF706336B2D1B60DF402E9AF58856799A59B08FE07F9CA3A6BAF412B3F/2>.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. (2023a). Sentencia de reparación directa de 4 de julio. Radicado 250002336000201503016 01 (expediente 69206). C. P. Marta Nubia Velásquez Rico. <https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/25000233600020150301601/980BBA068807DB88ADADE516248686BBE6F289EB7F710AC1C9DE7DD1CB5ABA5D/2>.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. (2023b). Sentencia de 22 de agosto. Radicado 08001-23-33-000-2016-00477-01 (expediente 64423). [Reparación directa]. C. P. José Roberto Sáchica Méndez. <https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/08001233300020160047701/3274A06C70C017625F1435C2CCD76DF27CB0483F711B28BA3BF9E4280C9F3538/2>.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (2024). Sentencia de diciembre 10. Radicado 76001-23-33-002-2015-01299-01 (expediente 62480). Acción de Reparación Directa (Apelación Sentencia). C. P. Alberto Montaña Plata. <https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100>

103/76001233300220150129901/B1218D57EEEFB64D869FFE5701778FF9A91
2D1157954DF5FADEEA01EA4B20241/2.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena de la Sección Tercera. (2025). Sentencia de 31 de julio. Radicado 08001233300020140044201 (expediente 57464). C. P. Fernando Alexei Pardo Flórez. <https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/08001233300020140044201/976C35812DC65ABDA304F8AC94439414FEDDD51EDDF0E284C4DD1684BE0E69E2/2>.

Corte Suprema de Justicia. (1936). Sentencia del 19 de noviembre. M. P. Juan Francisco Mújica. <https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/12/S-19-11-1936-2.pdf>

Echeverri Correa, H. (2020). El enriquecimiento sin causa a partir de la sentencia de unificación del Consejo de Estado del año 2012, limitación a la tutela judicial efectiva [Trabajo de Especialización en Derecho Procesal]. Universidad de Antioquia. El enriquecimiento sin causa a partir de la sentencia de unificación del Consejo de Estado del año 2012, limitación a la tutela judicial efectiva.

Gil Botero, E. (2013). Aclaración de voto en la Sentencia de enero 30 del Consejo de Estado. Radicado 19045, 07001-23-31-000-1999-00161-01 (expediente 19045). <http://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=html&file=2013540>.

Hernández Silva, A. (2024). *La responsabilidad del Estado por la ejecución de prestaciones sin el amparo del contrato estatal*. Universidad Externado de Colombia.

Otálora Guerrero, P. (2024). La valoración de los actos y omisiones de la administración pública como regla para la verificación judicial de la ruptura de la buena fe objetiva como fuente de responsabilidad del estado colombiano en los casos de ausencia de la forma escrita [Trabajo de maestría en Derecho]. Universidad Externado. content.

Palma Arias, T. (2018). La *actio in rem verso* en la jurisdicción contenciosa administrativa colombiana. *Vis Iuris Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 5(10), 143-181.

Velásquez Rico, M. (2020). *El enriquecimiento sin causa en la jurisdicción de lo contencioso administrativo: un debate inacabado*. El enriquecimiento sin causa en la jurisdicción de lo contencioso administrativo: un debate inacabado - vLex Colombia.