

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., seis (6) de febrero de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 05001-23-31-000-2009-01208-01 (46361)

Actor: FUNDACIÓN SAN SEBASTIÁN DE URABÁ

Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Referencia: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Tema: ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA – Si bien la jurisprudencia del Consejo de Estado ha permitido la aplicación del principio de enriquecimiento sin justa causa en casos en los que es urgente evitar una amenaza o una lesión al derecho a la salud, debe hacerse extensivo a eventos en los que resulte indispensable la continuidad de la prestación de un servicio público, como el derecho fundamental a la educación para personas desmovilizadas del conflicto armado y desplazadas por la violencia.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la sentencia proferida el 12 de abril de 2012 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Descongestión, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La Fundación San Sebastián de Urabá promovió acción de reparación directa por enriquecimiento sin justa causa, por el menoscabo económico que, a su juicio, le causó el departamento de Antioquia -Secretaría de Educación para la Cultura- como consecuencia de la no remuneración de los servicios educativos que prestó a la población desmovilizada, desplazada y vulnerable del municipio de San Pedro de Urabá, desde el 15 de enero hasta el mes de julio de 2007.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

En escrito presentado el 31 de agosto de 2009 (fls. 1 a 21 c. 1), la Fundación San Sebastián de Urabá, por conducto de apoderado judicial (fl. 188 c. 1), interpuso demanda en contra del departamento de Antioquia, para que, mediante la acción de reparación directa, se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas:

Primera: Que se declare que el departamento de Antioquia (Secretaría de Educación y Cultura Departamental), representado por el doctor Luis Alfredo Ramos Botero o quien lo reemplace, es responsable del pago de cuatrocientos cincuenta y siete millones ochocientos veinticuatro mil quinientos pesos (\$457'824.500), suma de dinero adeudada por la entidad citada a favor de la fundación que represento, por concepto de prestación de los servicios de cobertura educativa en Sostenibilidad área urbana con centro educativo privado: En primaria CLEI II 14, en secundaria CLEI 3 y 4 116, en media CLEI 5 56. Sostenibilidad área rural corregimiento en establecimiento educativo oficial: En primaria CLEI II 16, en secundaria CLEI 3 y 4 40, en media CLEI 5. En primaria CLEI II 102, en secundaria CLEI 3 y 4 284, en media CLEI 5 30. Nueva área urbana con centro educativo privado: en primaria CLEI II 86, en secundaria CLEI 3 y 4 210, en media CLEI 5.6, en media CLEI 6.58. Nueva área rural corregimiento en planta física oficial: en primaria CLEI II 15, en secundaria CLEI 3 y 4 50, en media CLEI 6 8. Nueva área rural 3 y 4 425, en media CLEI 5 2, en media CLEI 6 48, en el municipio de San Pedro de Urabá (sostenibilidad y nuevos), durante 20 semanas que corresponden al primer semestre del año 2007 y que equivalen al valor contratado y pagado por las 20 semanas del segundo semestre del mismo año por los mismos alumnos.

Segunda: Que como consecuencia de la anterior declaración se condene al departamento de Antioquia al pago de cuatrocientos cincuenta y siete millones ochocientos veinticuatro mil quinientos pesos (\$457'824.500), suma de dinero que corresponde al valor de 20 semanas y adeudada por la entidad citada a favor de la fundación que represento, por concepto de prestación de los servicios de cobertura educativa antes relacionados, indexando las sumas adeudadas y que deben de ser pagados por el ente departamental a favor de la Fundación San Sebastián de Urabá.

Tercera: Que se realicen los desembolsos inmediatos de las sumas adeudadas y que deben ser pagadas a favor de la Fundación San Sebastián de Urabá.

Como fundamentos fácticos de la demanda se narraron los siguientes:

El departamento de Antioquia -Secretaría de Educación para la Cultura- suscribió con la Fundación San Sebastián de Urabá dos contratos, el 2006-SG-14-444 de 1º de junio de 2006 y el 2007-SG-15-240 de 30 de agosto de 2007, para la prestación del servicio educativo en el programa de ampliación de la cobertura educativa en el municipio de San Pedro de Urabá, consistente en la escolarización de 1931 personas adultas desmovilizadas y desplazadas por el conflicto armado.

La duración de cada contrato se estableció, el primero, por un año lectivo, esto es, 40 semanas y, el segundo, por 20 semanas, las cuales correspondieron al segundo semestre de 2007.

El contrato 2006-SG-15-444 fue celebrado el 1 de junio de 2006; sin embargo, de conformidad con el calendario aprobado previamente por el departamento de Antioquia, la prestación del servicio inició el 4 de febrero y terminó el 16 de diciembre de 2006.

La Fundación San Sebastián de Urabá, mediante la Resolución Rectoral 003 de 27 de noviembre de 2006, definió el calendario académico para la vigencia 2007, el cual fue aprobado por el secretario de educación del municipio de San Pedro de Urabá y por el director del núcleo educativo, quien se desempeñaba como representante del departamento de Antioquia – Secretaría de Educación para la Cultura-.

Las actividades académicas se iniciaron el 13 de enero de 2007, tal como lo certificó el director de núcleo del departamento de Antioquia, el alcalde municipal de San Pedro de Urabá y la auditoría contratada por el departamento de Antioquia, que fue realizada por la Universidad de Antioquia, labores que se desarrollaron de manera ininterrumpida para no afectar la prestación del servicio educativo de los estudiantes que lo requerían y evitar así la deserción escolar, al tratarse de una población eminentemente vulnerable, reinsertados y desplazados.

La prestación del servicio solo tuvo respaldo contractual hasta el 30 de agosto de 2007, fecha en la que se firmó el contrato 2007-SG-15-240 y en la que la Fundación San Sebastián de Urabá tuvo conocimiento de que no se le reconocería las 20 semanas del primer semestre, a pesar de que diferentes funcionarios en forma verbal expresaron que este se formalizaría por todo el año lectivo, tal como sucedió con el contrato suscrito en el año 2006, lo que generó un enriquecimiento a favor de la entidad demandada, como encargada de la prestación del servicio educativo en el departamento de Antioquia, y un empobrecimiento correlativo en contra de la fundación.

2.- El trámite en primera instancia

La demanda fue admitida mediante providencia del 21 de septiembre de 2009, que se notificó en debida forma a la entidad demandada y al Ministerio Público (fl. 191 c. 1).

El departamento de Antioquia contestó la demanda dentro de la respectiva oportunidad procesal y se opuso a sus pretensiones. Como razones de su defensa manifestó que la fundación demandante pretendía que lo mismo que ocurrió en el año 2006, en el que se dio cubrimiento a todo el año lectivo, sucedería con el contrato 2007-SG-15-240 de 30

de agosto de 2007; sin embargo, no tuvo en cuenta que para el primero de ellos se tenía un certificado de disponibilidad presupuestal que así lo permitía, mientras que para el segundo de ellos sólo se contaba con dos disponibilidades presupuestales que sumadas equivalían a \$457'824.500, con lo que se cubrían las 20 semanas del calendario académico, correspondientes al segundo semestre de 2007.

Expresó que si bien la Ley 80 de 1993 permitía la realización de contratos sin formalidades plenas, dicha posibilidad se encontraba sujeta a que el representante legal de la entidad contratante requiriera la continuidad en la prestación del servicio, situación que no ocurrió en el presente caso.

Adicionalmente, propuso la excepción que denominó "*buena fe*", en el entendido de que el departamento de Antioquia obró conforme a este postulado superior, amén de que observó las facultades constitucionales y legales establecidas en el ordenamiento jurídico sobre la contratación estatal establecidas en la Ley 80 de 1993 (fls. 199 a 210 c. 1).

El 4 de junio de 2009, el Tribunal de primera instancia abrió el proceso a pruebas y, mediante auto del 13 de septiembre de 2010, dio traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran alegatos de conclusión y concepto, respectivamente (fls. 215; 221 c. 1).

En esta oportunidad, la parte actora manifestó que se demostraron los hechos que sirvieron de fundamento a la presente acción, no solo con las peticiones mediante las cuales se solicitó el pago del servicio educativo prestado, sino también por el reconocimiento expreso que hicieron el alcalde del municipio de San Pedro de Urabá, el técnico en educación y el jefe de núcleo, funcionario del departamento de Antioquia, quienes certificaron la prestación del servicio en el período comprendido entre enero y julio de 2007 y expresaron su concepto favorable frente a su reconocimiento económico.

Agregó que la fundación accionante actuó confiada en la seriedad y buena fe de la administración departamental, plenamente fundada en las prácticas contractuales que se habían llevado a cabo anteriormente, en las que la Secretaría de Educación cubría plenamente en sus contratos la totalidad del servicio prestado, a lo que debía sumarse la necesidad en la continuidad de la prestación del servicio público de educación, el cual no podía ser negado no solo porque se interrumpiría el proceso educativo que venía en curso, sino por las condiciones socio-económicas en las que se encontraban los estudiantes, pues al hacer parte de una población desvinculada del conflicto armado se constituían en un sector especialmente vulnerable.

Señaló que la Fundación San Sebastián de Urabá realizó las gestiones que estaban a su alcance para la suscripción del contrato, lo cual se demostraba con la serie de comunicaciones dirigidas a la Secretaría de Educación, mediante las cuales le puso de presente la necesidad del cubrimiento del servicio educativo, lo cual se vio truncado por la negligencia de la entidad demandada, que todo el tiempo exhortó a la fundación para que continuara con la prestación del servicio con la promesa de la firma del contrato (fls. 225 a 227 c. 1).

En sus alegatos, el departamento de Antioquia manifestó que para la fundación demandante la emisión de la Resolución Rectoral 003 de 2006, que definió el calendario académico para el año 2007, era más que suficiente para entender que el contrato ya estaba vigente, sin firmarlo y sin contar con disponibilidad presupuestal. Adicionalmente, señaló que antes de que el alcalde municipal de San Pedro de Urabá y el jefe local de núcleo educativo, funcionario de la Secretaría de Educación para la Cultura del Departamento de Antioquia dieran su visto bueno, lo que debieron hacer era gestionar la suficiente disponibilidad presupuestal para atender este tipo de cobertura educativa.

Sostuvo que la prestación del servicio educativo en estas circunstancias obedeció a la decisión unilateral de la Fundación San Sebastián de Urabá de asumir por su cuenta y riesgo una labor que nadie le solicitó realizar, a sabiendas de que faltaba el elemento principal, el dinero para cubrir su pago.

Los contratos 2006-SG-15-444 y 2007-SG-15-240 eran contratos totalmente diferentes y no podía predicarse que el primero de ellos era la base del otro y aunque su objeto era similar, uno de ellos en efecto tuvo mayor disponibilidad y, además, en ningún momento se le manifestó al contratista que se tenía un compromiso presupuestal mayor para que procedieran a iniciar actividades y menos se le sometió a engaño para que se procediera a la ejecución del servicio de educación (fls. 222 a 224 c. 1).

El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

3. La sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 12 de abril de 2012, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Descongestión, accedió a las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:

Primera.- Condénese al Departamento de Antioquia a pagar a favor de la Fundación San Sebastián, el monto que corresponda de acuerdo con el ordinal siguiente, por los servicios educativos prestados por la Fundación San Sebastián por espacio de 20 semanas durante el primer semestre del año 2007.

Segunda.- La condena se liquidará en incidente que corresponda iniciar a la parte actora dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación del auto que disponga el obedecimiento de este fallo y que se tramitará conforme el artículo 17 del C de P.C. con arreglo a las bases trazadas en la parte motiva de esta providencia (fl. 246 c. ppal).

El *a quo* sostuvo que se estaba en presencia de la *actio in rem verso* bajo la teoría del enriquecimiento sin causa, toda vez que la parte actora procedió a prestar el servicio de educación desde el 15 de enero hasta el mes de julio de 2007, sin que este período, el cual comprendió 20 semanas, fuera incluido dentro del contrato de prestación de servicios 2007-SG-15-240 celebrado el 30 de agosto de 2007.

Sostuvo que en el caso concreto se acreditó que la prestación del servicio educativo por la Fundación San Sebastián de Urabá, sin estar amparada por un contrato estatal, se ejecutó de buena fe, en tanto se demostró que el mismo venía realizándose desde el año 2006. Agregó que evitar la interrupción del servicio educativo para estas personas vulnerables fue la razón por la cual la Fundación San Sebastián continuó con la prestación del servicio.

Precisó que desde el mes de febrero del año 2007, ante la renuencia del ente departamental para suscribir el contrato estatal, el alcalde municipal de San Pedro de Urabá requirió tanto a la Secretaría de Educación Departamental como al gobernador de Antioquia, para que se suscribiera dicho contrato, lo cual solo se hizo el 30 de agosto de 2007, por 20 semanas, desconociéndose las otras 20 semanas de prestación del servicio efectivo por parte de la Fundación San Sebastián de Urabá, correspondientes al primer semestre de 2007.

Estimó que en el caso concreto no era aceptable que la entidad accionada imputara culpa a la Fundación San Sebastián de Urabá por el desconocimiento de los procedimientos de selección y requisitos de perfeccionamiento del contrato, puesto que se trataba de una labor propia de la administración, más aun cuando el alcalde del municipio de San Pedro de Urabá había requerido a la entidad departamental para que realizara los trámites administrativos con miras a que el servicio educativo no fuera interrumpido, lo cual también fue solicitado por la misma comunidad educativa.

Consideró que no existía duda acerca del enriquecimiento de la administración departamental, consistente en la prestación del servicio educativo por parte de la Fundación San Sebastián de Urabá por el lapso de 20 semanas, durante el primer semestre del año lectivo 2007, así como del empobrecimiento correlativo de la parte actora que no obtuvo el pago correspondiente.

Conforme a lo anterior, concluyó que al estar reunidos los elementos que la jurisprudencia había exigido para la procedencia de la *actio in rem verso*, resultaba procedente condenar al departamento de Antioquia a cancelar la suma de dinero por el servicio educativo prestado; sin embargo, al no estar demostrado a cuánto ascendería dicho valor, la condena se haría en abstracto, teniendo en cuenta tanto el número de semanas cotizadas como los cupos efectivamente atendidos por el contratista durante todo ese tiempo. Lo anterior, habida cuenta de que el valor del contrato 2007-SG-15-240 celebrado por las partes en el mes de agosto de 2007 se calculó con fundamento en estos dos parámetros (fls. 230 a 246 c. ppal).

4. El recurso de apelación

De manera oportuna, el departamento de Antioquia manifestó su discrepancia con el fallo de primera instancia. Adujo que no se probó que el calendario académico propuesto para el año 2007 por la Fundación San Sebastián de Urabá, que iniciaba el 27 de enero de 2007, fuera aprobado por la Secretaría de Educación. En caso de aceptarse su aprobación, no se demostró que para tal fecha la administración departamental hubiera suscrito con la fundación demandante algún contrato de prestación de servicios de educación que cubrieran las 20 semanas del primer semestre del año 2007.

Adicionalmente, no se probó que la Administración hubiera autorizado, ordenado, o insinuado la prestación del servicio educativo.

Sostuvo que no se entendía cómo si el calendario académico inició el 27 de enero de 2007, sólo a partir del mes de febrero se solicitó a la administración departamental la continuidad en la prestación del servicio.

Aseveró que la Fundación San Sebastián de Urabá no podía desconocer la necesidad de formalización del contrato, del cual hacían parte las personas beneficiadas, el listado de docentes que participarían en la ejecución del contrato y la disponibilidad presupuestal, más aún cuando en el año 2006 la fundación demandante ya había participado en el perfeccionamiento de un contrato para la prestación del servicio de educación en los términos de la Ley 80 de 1993.

Señaló que, no obstante las diversas comunicaciones, no se probó que en efecto la Fundación San Sebastián de Urabá hubiera impartido el servicio de educación durante el primer semestre del año 2007, para lo cual hubiera sido necesario acreditar el número de estudiantes matriculados, tal como se exigió para los contratos que sí fueron suscritos. La ausencia de prueba sobre la prestación del servicio lo corroboraba la condena en abstracto del fallo de primera instancia. Si se aceptara que la prestación del servicio de educación se realizó en el primer semestre del año 2007, tendría que concluirse que ello se hizo por cuenta y riesgo de la fundación demandante (fls. 248 a 258 c. ppal).

5. El trámite en segunda instancia

El recurso fue concedido el 23 de enero de 2013 y admitido el 19 de abril siguiente. Posteriormente, el 28 de junio del mismo año se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto (fls. 275; 279; 281 c. ppal).

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio en esta oportunidad procesal (fl. 282 c. ppal).

III. CONSIDERACIONES

1.- Competencia

La Sala es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 12 de abril de 2012 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Descongestión, en un proceso cuya cuantía fue estimada en la demanda en la suma de \$457'824.500, cantidad superior al límite de 500 S.M.L.M.V. para la fecha de la presentación de la demanda -31 de agosto de 2009, esto es, \$ 248'450.000¹, establecido en el artículo 132, numeral 6 del C.C.A. para que el proceso sea pasible de doble instancia ante esta Corporación.

2.- Procedencia y ejercicio oportuno de la acción de reparación directa

La Sala, haciendo una lectura íntegra de las pretensiones y de los hechos de la demanda, advierte que este asunto gira en torno al supuesto enriquecimiento sin causa que se

¹ El salario mínimo legal mensual que rigió en el año 2009 era de \$496.900.

presentó en favor del patrimonio del departamento de Antioquia y el correlativo empobrecimiento que sufrió la ahora demandante, Fundación San Sebastián de Urabá, en razón de la prestación del servicio de educación en el programa de ampliación de la cobertura educativa en el municipio de San Pedro de Urabá, consistente en la escolarización de 1931 personas desmovilizadas y desplazadas, desde el 15 de enero y hasta el mes de julio de 2007.

Esta Corporación ha señalado que esta es la vía para perseguir la declaratoria de la responsabilidad del Estado, en los siguientes eventos: *(i)* cuando el afectado, a solicitud de la Administración, ejecutó prestaciones a su favor luego de que ésta le adjudicara un contrato, pero antes de su celebración²; *(ii)* cuando un contratista de la Administración, luego de terminado un contrato, sigue ejecutando prestaciones a su favor ante la perspectiva de la futura celebración de otro contrato con el mismo objeto³; *(iii)* cuando un contratista ha ejecutado obras por fuera o más allá del objeto contractual con el visto bueno de la entidad contratante⁴; *(iv)* por la prestación de un servicio ordenado por la entidad estatal sin haberse celebrado el contrato respectivo y que no es cancelado⁵; *(v)* por la ejecución de obras que han debido contar con un contrato adicional y éste no se perfeccionó⁶; y *(vi)* por el suministro de bienes y servicios sin mediar contrato⁷.

En el presente caso se tiene acreditado que, el 1 de junio de 2006, se suscribió, entre el departamento de Antioquia -Secretaría de Educación para la Cultura- y la Fundación San Sebastián de Urabá, el contrato de prestación de servicios 2006-SG-15-444, el cual tenía por objeto la escolarización de 1511 estudiantes adultos desmovilizados y desplazados, por valor de \$793'163.931, de acuerdo al calendario académico establecido para los dos semestres, es decir, para un total de 40 semanas (fls. 23 a 27 c. 1).

Según se adujo en la demanda, sin que se hubiera suscrito contrato alguno, la Fundación San Sebastián de Urabá procedió a prestar el servicio de educación desde el 15 de enero de 2007 y hasta el mes de julio de 2007, equivalente a 20 semanas.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de diciembre de 1984, exp. 4070, C.P. Carlos Betancur Jaramillo.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 1991, exp. 6306, C.P. Daniel Suárez Hernández.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de octubre de 1991, exp. 6103, C.P. Daniel Suárez Hernández.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de octubre de 1991, exp. 5686, C.P. Julio César Uribe Acosta.

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de febrero de 1991, exp. 5618, C.P. Carlos Betancur Jaramillo.

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2009, exp. 15662, C.P.: Myriam Guerrero de Escobar.

El día 30 de agosto de 2007, se suscribió entre las mismas partes el contrato de prestación de servicios de educación 2007-SG-15-240, para atender 1931 cupos escolares adultos, por valor de \$ 457.824.500 y un plazo de 20 semanas de calendario escolar, sin que en este se incluyera reconocimiento alguno por concepto del primer semestre académico (fls. 143 a 147 c. 1).

Para efectos de determinar la acción procedente, se destaca que el *a quo* encontró demostrado que en el primer semestre del año 2007 el servicio educativo fue prestado por la Fundación San Sebastián de Urabá, sin que mediara contrato alguno, hecho este último que también fue aceptado por las partes en contienda; aunado a lo anterior, la parte demandante actuó confiada en las prácticas contractuales que se habían llevado a cabo anteriormente, en las que la Secretaria de Educación para la Cultura de Antioquia cubría plenamente en sus contratos la totalidad del servicio prestado. Adicionalmente, a juicio de la demandante, el servicio público de educación no podía ser negado no solo porque se interrumpiría el proceso educativo que venía en curso, sino por las condiciones socio-económicas en las que se encontraban los estudiantes, puesto que al hacer parte de una población desvinculada del conflicto armado se constituían en un sector especialmente vulnerable, por lo cual, a la luz de los postulados de la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera de esta Corporación⁸, el caso concreto se analizará bajo la óptica de la *actio in rem verso* y dentro del cauce de la acción de reparación directa.

Pues bien, una vez precisada la procedencia de la acción de reparación directa en este asunto, ha de determinarse si la demanda objeto de estudio se presentó o no dentro de la oportunidad legal prevista.

Al tenor de lo previsto en el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998, la acción de reparación directa debía instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, de la omisión, de la operación administrativa o de la ocupación permanente o temporal de inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, expediente No. 24.897, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Esto se consideró: "*Puestas así las cosas aparece obvio que la vía procesal en lo contencioso administrativo para recabar un enriquecimiento incausado es la de la reparación directa porque mediante ésta se puede demandar la reparación del daño y esto es precisamente lo que padece quien se ve empobrecido si quien correlativamente se enriquece sin una causa que lo justifique. Pero, se reitera, lo único que podrá pedir mediante esa acción es el monto del enriquecimiento y nada más y esta circunstancia en manera alguna desfigura o enerva la acción de reparación directa puesto que lo sustantivo prevalece sobre lo adjetivo o procedimental. Corolario de lo anterior es que todo lo atinente a la competencia y a los términos de caducidad en los casos de enriquecimiento sin causa se rigen por los de la reparación directa porque esa pretensión se hace valer mediante esta acción*".

Para la Sala el conteo del término de caducidad debe hacerse a partir del día siguiente a la suscripción del contrato 2007-SG-15-240 de 30 de agosto de 2007, lo cual coincide con la terminación del semestre académico cuyo reclamación se persigue a través de la presente acción⁹, toda vez que, como se afirmó en la demanda, en esa fecha la Fundación San Sebastián de Urabá tuvo conocimiento de que no se le reconocerían las 20 semanas del primer semestre y, comoquiera que la demanda se interpuso el 31 de agosto de 2009 (fls. 1 a 21 c. 1), se impone concluir que la presente acción se ejerció oportunamente.

3. La legitimación en la causa

La Fundación San Sebastián de Urabá está legitimada por activa, por cuanto asegura haber sufrido una merma en su patrimonio en consideración a la presunta prestación del servicio educativo a favor de la entidad pública demandada cuyo pago, precisamente, persigue con el ejercicio de la presente acción.

Sobre la legitimación en la causa por pasiva, se observa que la demanda se dirigió contra el departamento de Antioquia –Secretaría de Educación para la Cultura-, por ser la entidad en favor de la cual se prestaron los servicios de educación materia de debate y a la que se le atribuye el deber de reconocimiento y pago de los mismos.

4. Problema jurídico

La Sala deberá determinar si en el presente caso se configuró un enriquecimiento sin justa causa a favor del departamento de Antioquia -Secretaría de Educación para la Cultura-, originado en la prestación de los servicios educativos en el municipio de Urabá, a favor de la población desmovilizada y desplazada, lo que habría desencadenado un empobrecimiento injustificado de la Fundación San Sebastián de Urabá.

5. Los hechos probados en el proceso

De conformidad con las pruebas válidas, oportunamente allegadas al proceso y, susceptibles de valoración, se encuentran demostrados los siguientes hechos relevantes:

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 19 de junio de 2019, expediente No. 44352. C.P. Alberto Montaña Plata.

En punto a la caducidad, esta Corporación consideró que “dicho término empezó a correr cuando finalizó el período académico comprendido entre septiembre y diciembre del año 2007 (aquí se tomará como fecha final el 31 de diciembre de 2007 comoquiera que si bien la parte demandante no refirió fecha exacta de terminación de periodo escolar si sostuvo que fue en diciembre de 2007), toda vez que fue a partir de finalizado ese periodo que la parte actora tuvo conocimiento del daño, porque fue a partir de allí en donde tuvo la certeza de que no se le reconoció ni se le reconocería ningún dinero o contraprestación alguna por los servicios que prestó su colegio a 1.582 estudiantes, de modo que tenía hasta el 1 de enero de 2010 para presentar la demanda”.

El 1º de junio de 2006, se celebró el contrato de prestación de servicios 2006-SG-15-444 entre el departamento de Antioquia – Secretaría de Educación para la Cultura- y la Fundación San Sebastián de Urabá, cuyo objeto consistía en la escolarización de 1511 estudiantes adultos, pertenecientes a la población afectada por el conflicto armado – reinsertados y desplazados-, para ser atendidos bajo la modalidad semipresencial sabatino y/o dominical. El referido contrato se fundamentó en las siguientes consideraciones y se pactaron las siguientes cláusulas:

CONSIDERACIONES: (...) 9) Que no existe en el Banco de Oferentes persona alguna para atender la población afectada por el conflicto armado (reinsertados, desplazados, entre otros). 10) Que la FUNDACIÓN SAN SEBASTIÁN DE URABÁ viene atendiendo población reinsertada (desmovilizada) y desplazada por el conflicto armado. 11) Que el presente contrato se encuentra dentro de las excepciones contempladas en el inciso segundo del artículo 33 de la Ley 996 del 2005 y oficializada mediante decreto departamental 0284 de 2006 (emergencia educativa), como quiera que estamos frente a un derecho fundamental de impostergable prestación por parte del Estado como es el derecho a la Educación. 12) Que la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia cuenta con presupuesto de recursos del Sistema General de Participaciones Subsidio a la Oferta Educativa para la actual vigencia, para cancelar el valor del presente contrato.

CLÁUSULA PRIMERA.-OBJETO: Escolarización de 1511 cupos escolares adultos para ser atendidos bajo la modalidad semipresencial sabatino y/o dominical así: primaria urbana con suministro de edificio (853), primaria rural sin suministro de edificio (54), básica secundaria urbana con suministro de edificio (518), básica secundaria rural sin suministro de edificio (12), educación media clei 5 urbano con suministro de edificio (56), educación media clei 5 rural sin suministro de edificio educación media clei 6 urbano con suministro de edificio (17) en el municipio de San Pedro de Urabá. SEGUNDA. ALCANCE DEL OBJETO CONTRACTUAL: Para el cumplimiento del objeto de este contrato y de cada una de las obligaciones que de él se derivan, es entendido por las partes que la obligación principal consiste en la prestación integral del servicio educativo a la totalidad de los alumnos beneficiarios, dando estricto cumplimiento a las normas que regulan en el país la prestación del servicio educativo, en las condiciones y modalidades definidas entre las partes en el contrato.

(...)

QUINTA. VALOR DEL CONTRATO.- El Valor del presente contrato es por la suma de setecientos noventa y tres millones ciento sesenta y tres mil novecientos treinta y un pesos (\$793'163.931).

(...)

VIGÉSIMA-SEXTA. ANEXOS. Harán parte integral del presente contrato: A) La relación de estudiantes beneficiarios del presente contrato, B) La relación de docentes con los que se prestará el servicio indicando el título que ostenta cada uno, C) El certificado de disponibilidad presupuestal (...) (fls. 23 a 27 c. 1).

El 21 de julio de 2006, se llevó a cabo la modificación del contrato 2006-SG-15-444 celebrado entre el departamento de Antioquia y la Fundación San Sebastián de Urabá para la prestación del servicio público educativo, en lo referente al número de alumnos y al valor del mismo.

[H]emos acordado modificar las cláusulas primera y quinta del contrato 2006-SG-15-444 de prestación de servicios educativos, como quiera que el número de alumnos a contratar varió en los niveles y su valor disminuyó, de la siguiente forma: CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO. El presente contrato tiene por objeto la escolarización de 1511 jóvenes y adultos para ser atendidos bajo la modalidad semipresencial sabatino y/o dominical, así: (...) CLÁUSULA SEGUNDA: VALOR. El valor del presente contrato es por la suma de \$756'449.290, de conformidad con el número de alumnos y precio establecido en la cláusula primera de este contrato. Todas las demás cláusulas del contrato 2006-SG-15-444, quedan vigentes (fl. 22 c. 1).

El 30 de agosto de 2007, se celebró el contrato de prestación de servicios 2007-SG-15-240 entre el departamento de Antioquia – Secretaría de Educación para la Cultura- y la Fundación San Sebastián de Urabá, para la prestación del servicio de educación del segundo semestre académico de 2007, con fundamento en las siguientes consideraciones y cláusulas:

CONSIDERACIONES: (...) 9) Que la FUNDACIÓN SAN SEBASTIÁN DE URABÁ clasificó en el Banco de Oferentes según Resolución 13605 para atender población reinsertada y afectada por el conflicto armado.

(...)

CLÁUSULA PRIMERA. -OBJETO: Escolarización de 1931 cupos escolares adultos, para ser atendidos bajo la modalidad semipresencial sabatino y/o dominical así:

(...)

QUINTA. VALOR DEL CONTRATO.- El Valor del presente contrato es por la suma de cuatrocientos cincuenta y siete millones ochocientos veinticuatro mil quinientos pesos (\$457'824.500).

(...)

DÉCIMA-SEXTA. PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN. El presente contrato se entiende perfeccionado con el acuerdo entre las partes sobre su objeto y contraprestación, con la elevación a escrito y suscripción del mismo, así como con la expedición del registro presupuestal respectivo.

(...)

VIGÉSIMA-SEXTA. ANEXOS. Harán parte integral del presente contrato: A) La relación de estudiantes beneficiarios del presente contrato, B) La relación de docentes con los que se prestará el servicio indicando el título que ostenta cada uno, C) El certificado de disponibilidad presupuestal (...) (fls. 143 a 147 c. 1).

De conformidad con lo anterior, está acreditado que entre el departamento de Antioquia

– Secretaría de Educación para la Cultura- y la Fundación San Sebastián de Urabá se celebraron dos contratos, el 2006-SG-14-444 de 1º de junio de 2006, que cubrió el servicio educativo para el período académico 2006, y el 2007-SG-15-240 de 30 de agosto de 2007, que cubrió el servicio educativo únicamente para el segundo semestre de 2007, es decir, que no se formalizó ninguna relación contractual para el primer semestre de ese año.

6.- La configuración de los elementos del enriquecimiento sin causa como fuente de las obligaciones

En este punto, lo primero que se debe precisar es que el Decreto 716 de 1994, por el cual se dictan normas encaminadas a facilitar la reincorporación de grupos guerrilleros desmovilizados que se encuentren vinculados a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno Nacional, la cual también es aplicable a los grupos paramilitares, estableció dentro de sus considerandos que *“Con el fin de facilitar los procesos de reinserción de los miembros de los grupos desmovilizados, estimulará la ejecución de planes, programas y estrategias que permitan el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las zonas donde estos grupos hayan estado presentes, así como el desarrollo de garantías económicas en beneficio de sus integrantes”*.

En el artículo primero de la citada disposición normativa se determinó que *“De conformidad con lo previsto en los artículos 22, 95, numeral 6 y 13 transitorio de la Constitución Política, están excluidos de los reglamentos que se dicten en cumplimiento del segundo inciso del artículo 355 de la Constitución, así como de los requisitos establecidos en la Ley 80 de 1993, los convenios, contratos y pagos que se efectúen a personas naturales o jurídicas, en desarrollo de los acuerdos firmados o que se firmen con grupos guerrilleros desmovilizados, vinculados a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno Nacional”*.

En estas condiciones, el presente caso está gobernado por los lineamientos esbozados en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia¹⁰ que se pronunció sobre las condiciones en la cuales opera la *actio de in rem verso*, así:

1) Que exista un enriquecimiento, es decir, que el obligado haya obtenido una ventaja patrimonial, la cual puede ser positiva o negativa. Esto es, no sólo en el sentido de adición de algo sino también en el de evitar el menoscabo de un patrimonio.

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, sentencias de de casación del 6 de septiembre de 1935, del 19 de noviembre de 1936.

2) Que haya un empobrecimiento correlativo, lo cual significa que la ventaja obtenida por el enriquecido haya costado algo al empobrecido, o sea que a expensas de este se haya efectuado el enriquecimiento. Es necesario aclarar que la ventaja del enriquecido puede derivar de la desventaja del empobrecido, o, a la inversa, la desventaja de éste derivar de la ventaja de aquél.

Lo común es que el cambio de la situación patrimonial se opere mediante una prestación hecha por el empobrecido al enriquecido, pero el enriquecimiento es susceptible de verificarse también por intermedio de otro patrimonio.

El acontecimiento que produce el desplazamiento de un patrimonio a otro debe relacionar inmediatamente a los sujetos activo y pasivo de la pretensión de enriquecimiento, lo cual equivale a exigir que la circunstancia que origina la ganancia y la pérdida sea una y sea la misma.

3) Para que el empobrecimiento sufrido por el demandante, como consecuencia del enriquecimiento del demandado, sea injusto, se requiere que el desequilibrio entre los dos patrimonios se haya producido sin causa jurídica.

En el enriquecimiento torticero, causa y título son sinónimos, por cuyo motivo la ausencia de causa o falta de justificación en el enriquecimiento, se toma en el sentido de que la circunstancia que produjo el desplazamiento de un patrimonio a otro no haya sido generada por un contrato o un cuasi-contrato, un delito o un cuasi-delito, como tampoco por una disposición expresa de la ley.

4) Para que sea legitimada en la causa la acción de in rem verso, se requiere que el demandante, a fin de recuperar el bien carezca de cualquiera otra acción originada por un contrato, un cuasi-contrato, un delito, un cuasi-delito, o de las que brotan de los derechos absolutos.

Por lo tanto, carece igualmente de la acción de in rem verso el demandante que por su hecho o por su culpa perdió cualquiera de las otras vías de derecho. Él debe sufrir las consecuencias de su imprudencia o negligencia.

5) La acción de in rem verso no procede cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley.

De conformidad con lo anterior, se observa que el enriquecimiento sin causa es fuente de obligaciones cuando reúne los siguientes requisitos: (i) la existencia de un enriquecimiento, es decir, que el obligado haya obtenido una ventaja o beneficio patrimonial —ventaja positiva— o, que su patrimonio no haya sufrido detrimento alguno —ventaja negativa—, (ii) el empobrecimiento correlativo, lo cual significa que la ventaja obtenida por el enriquecido se haya traducido consecuentemente en una mengua patrimonial para el empobrecido, (iii) la ausencia de causa jurídica¹¹, que justifique el empobrecimiento sufrido por el afectado como consecuencia del enriquecimiento del beneficiado, es decir, que sea injusto, iv) que el demandante, a fin de recuperar el bien carezca de cualquiera otra acción originada por un contrato, un cuasi-contrato, un delito,

¹¹ A propósito de los requisitos del enriquecimiento sin causa como fuente de obligaciones, entre muchas otras, se remite a la sentencia del 31 de julio del 2014, rad. 29892, Sección Tercera, Subsección B, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

un cuasi-delito, o de las que brotan de los derechos absolutos y, v) la *actio in rem verso* no procede cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley.

Ahora bien, antes de analizar la adecuación del caso concreto a cada una de las condiciones para la procedencia del enriquecimiento sin justa causa, se estudiará brevemente, por una parte, (i) el fundamento jurídico del derecho a la educación para las personas desmovilizadas y desplazados como consecuencia del conflicto armado interno, y por otra, (ii) las entidades obligadas a garantizar el derecho fundamental a la educación en estos casos.

7.- El fundamento jurídico del derecho a la educación para las personas desmovilizadas de los conflictos armados, desplazados y vulnerables

A la luz del artículo 67 de la Constitución Política, *“la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”*.

Según lo consignado en el inciso 6º del referido artículo, *“la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales”*.

La Ley 104 de 1993, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, estableció en su artículo 3º que *“el Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de los derechos y libertades de los individuos y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad real y a proveer a todos de las mismas oportunidades para su adecuado desenvolvimiento, el de su familia y su grupo social”*.

La Ley 60 de 1993, por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, señaló en su artículo 3º que *“Corresponde a los departamentos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas departamentales competentes, conforme a la Constitución Política, la ley, a las normas técnicas nacionales*

y a las respectivas ordenanzas, dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos estatales”.

De la lectura del artículo 1º de la Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación, se extrae que *“la educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes”*. Esta ley se fundamentó en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

En el artículo 4º de esta ley se fijó que *“Calidad y cubrimiento del servicio. Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento”*.

De conformidad con el artículo 54 –inciso segundo- *“El Gobierno Nacional y las entidades territoriales fomentarán la educación para grupos sociales con carencias y necesidades de formación básica. Lo harán con recursos de sus respectivos presupuestos y a través de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad”*.

En el artículo 68 de la misma ley se desarrolla *“la educación para la rehabilitación social”*, la cual comprende *“los programas educativos que se ofrecen a personas y grupos cuyo comportamiento individual y social exige procesos educativos integrales que le permitan su reincorporación a la sociedad”*.

En el artículo 71 se estableció que *“El Gobierno Nacional y las entidades territoriales fomentarán la educación para la rehabilitación y reinserción de personas y de grupos sociales con carencias y necesidades de formación. Lo harán con recursos de sus respectivos presupuestos, directamente y a través de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad”*.

Según el artículo 147 de esta ley, *“la Nación y las entidades territoriales ejercerían la dirección y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución Política, la Ley 60 de 1993, la presente ley y las demás que expida el Congreso Nacional”*.

En el artículo 151 se definió que *“las secretarías de educación departamentales y distritales o los organismos que hagan sus veces, ejercerán dentro del territorio de su*

jurisdicción, en coordinación con las autoridades nacionales y de conformidad con las políticas y metas fijadas para el servicio educativo, la función de velar por la calidad y cobertura de la educación en su respectivo territorio”.

La Ley 319 de 1993, por medio de la cual se aprobó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "*Protocolo de San Salvador*", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988, precisó en su artículo 13 que "*los Estados partes convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz*".

El Decreto 716 de 1994, por el cual se dictan normas encaminadas a facilitar la reincorporación de grupos guerrilleros desmovilizados que se encuentren vinculados a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno Nacional, la cual también es aplicable a los grupos paramilitares, estableció dentro de sus considerandos que "*Con el fin de facilitar los procesos de reinserción de los miembros de los grupos desmovilizados, estimulará la ejecución de planes, programas y estrategias que permitan el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las zonas donde estos grupos hayan estado presentes, así como el desarrollo de garantías económicas en beneficio de sus integrantes*".

La Ley 418 de 1997, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia, preceptuó en el artículo 25 que "*las personas que se desmovilicen bajo el marco de acuerdos con los grupos armados organizados al margen de la ley con los cuales el Gobierno Nacional haya adelantado un proceso de paz, o en forma individual, podrán beneficiarse, en la medida en que lo permita su situación jurídica, de los programas de reinserción socioeconómica que para el efecto establezca el Gobierno Nacional*".

Por su parte, la Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados por la violencia en la República de Colombia, estableció que "*El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas*".

En esta disposición normativa se expresó que *“estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con la atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, así como planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social”*.

Esta ley en su artículo 19 –numeral 9- estableció como obligación de las entidades territoriales, *“el desarrollo de programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y acceso a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS”*.

En el numeral 10 del mismo artículo se determinó que *“El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia”*.

La Resolución 2620 de 2004, por la cual se establecen directrices, criterios y procedimientos para la prestación del servicio educativo a niños, niñas y jóvenes desvinculados del conflicto armado y menores de edad hijos de personas desmovilizadas de grupos armados al margen de la ley, determinó en su artículo 2º -inciso 2º - que *“Cada secretaría de educación de los departamentos, distritos y de municipios certificados organizará la oferta educativa para estas poblaciones víctimas del conflicto armado interno de acuerdo con sus condiciones necesidades y particularidades”*.

De conformidad con el Decreto 395 2007, por medio del cual se reglamenta la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006 y se modifica parcialmente el Decreto 128 de 2003, disposiciones normativas mediante las cuales el Gobierno Nacional pretendía facilitar a los desmovilizados mecanismos que les permitiera incorporarse a un proyecto de vida de manera segura y digna, en el marco de las negociaciones de paz con los grupos armados ilegales, estableció que el gobierno nacional definiría los beneficios de reincorporación para la población desmovilizada colectivamente.

Entre sus considerandos se destaca que en virtud de las actividades necesarias para configurar un modelo de atención que respondan a necesidades de toda la población beneficiaria *“resulta indispensable adoptar medidas que permitan dar continuidad a los*

procesos que adelanta cada beneficiario, y que a su vez garanticen la plena reintegración social y económica de las personas que se desmovilicen individual y colectivamente”.

En conclusión, todas las normas citadas permiten establecer que era obligación de las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, adoptar programas educativos especiales para la reinserción de las personas desmovilizadas del conflicto armado, así como para las víctimas del desplazamiento por la violencia, lo cual deben hacer con recursos de sus respectivos presupuestos, directamente y a través de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad.

8.- Análisis del caso concreto

La Fundación San Sebastián de Urabá considera que el departamento de Antioquia – Secretaría de Educación para la Cultura- se enriqueció sin causa al no pagarle los servicios educativos que prestó a la población desmovilizada, desplazada y vulnerable de la región de Urabá, desde el 15 de enero hasta el mes de julio de 2007.

Señaló que a pesar de que no se suscribió el contrato desde el inicio del primer semestre de 2007, continuó desarrollando sus labores de manera ininterrumpida, confiada en las prácticas contractuales que se habían llevado a cabo anteriormente, en las que la Secretaría de Educación cubría plenamente en sus contratos la totalidad del servicio prestado, así como para no afectar la prestación del servicio público de educación, el cual no podía ser negado por tratarse de estudiantes que pertenecían a población desvinculada del conflicto armado y desplazada, lo cual los hacía especialmente vulnerables.

Por su parte, el departamento de Antioquia solicitó que se desestimaran las pretensiones de la demanda de reparación directa, en razón a que si bien la Ley 80 de 1993 permitía la realización de contratos sin formalidades plenas, dicha posibilidad se encontraba sujeta a que el representante legal de la entidad contratante requiriera la continuidad en la prestación del servicio, situación que no ocurrió en el presente caso.

Señaló que la prestación del servicio educativo obedeció a la decisión unilateral de la Fundación San Sebastián de Urabá de asumir por su cuenta y riesgo una labor que nadie le solicitó realizar, a sabiendas de que faltaba el elemento principal, el dinero para cubrir su pago.

Como se mencionó en la parte motiva de esta providencia, la educación es un derecho que tienen todas las personas y un servicio público a cargo del Estado, razón por la cual,

se deberá entrar a verificar si la Fundación San Sebastián debía suspender la prestación del servicio educativo que venía prestando a los estudiantes que pertenecían a la población desmovilizada, desplazada y vulnerable del municipio de San Pedro de Urabá. A juicio de la Sala la supresión del servicio educativo habría tenido como consecuencia el desconocimiento de derechos constitucionales y habría podido involucrar, sin duda, la afectación de derechos de sujetos especialmente protegidos, como los desplazados, así como ocasionar que los reinsertados reincidieran en acciones ilegales y en la vinculación a bandas criminales o que se produjera su deserción escolar definitiva, a pesar de que ya habría accedido a beneficios educativos.

8.1. Ventaja o beneficio patrimonial y empobrecimiento correlativo

Está acreditado que el departamento de Antioquia resultó favorecido por la prestación del servicio educativo que realizó la Fundación San Sebastián en el municipio de San Pedro de Urabá a estudiantes desmovilizados y desplazados, desde el 15 de enero y hasta el mes de julio de 2007, sin mediar contraprestación económica alguna, con lo que se generó un beneficio patrimonial a su favor y un empobrecimiento correlativo a cargo de la parte actora.

Es preciso destacar que si bien el desequilibrio que sufrió la fundación demandante no tuvo la capacidad de acrecentar el patrimonio de la entidad pública demandada, sí evitó que se produjera algún detrimento o merma del mismo, lo que evidencia una clara ventaja económica, pues la Fundación San Sebastián de Urabá logró garantizar la prestación del servicio educativo para la población desmovilizada, desplazada y vulnerable de esta región del departamento de Antioquia, lo cual era obligación de este ente territorial, a través de su Secretaría de Educación, de conformidad con las disposiciones normativas antes referidas, con lo que se produjo un empobrecimiento del patrimonio de la fundación demandante.

En efecto, el 17 de diciembre de 2007, el alcalde del municipio de San Pedro de Urabá certificó que la Fundación San Sebastián de Urabá prestó el servicio educativo a población compuesta por desmovilizados y desplazados, desde el 15 de enero de 2007, en los siguientes términos:

Que la entidad sin ánimo de lucro "FUNDACIÓN SAN SEBASTIÁN DE URABÁ viene atendiendo a 1931 estudiantes, población adulta (desmovilizados, beneficiarios y desplazados, entre otros), desde el 15 de enero de 2007, distribuidos así:

614 alumnos en el CLEI 2: Básica Primaria
1098 alumnos en el CLEI 3y 4: Básica Secundaria
18 alumnos en el CICLO 5: Básica Media
201 alumnos en el CICLO 6: Básica Media

Esta certificación es expedida para confirmar fecha de inicio de atención a los educandos, para la justificación de las 20 semanas no aprobadas en la firma del contrato número 2007-SG-15-240 de agosto de 2007 (fl. 49 c. 1).

El 19 de diciembre de 2007, el alcalde municipal de San Pedro de Urabá, el director de núcleo educativo y técnico en educación del mismo municipio remitieron a la Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia el documento denominado *“Reconocimiento del servicio educativo para la población desmovilizada de las AUC y desplazados de la violencia, a través de la Institución Educativa San Sebastián”*, mediante el cual consideraron viable el reconocimiento de los servicios educativos que prestó la fundación San Sebastián de Urabá:

La Fundación San Sebastián de Urabá, a través de la institución que lleva el mismo nombre, trae una trayectoria de cuatro años impartiendo educación a la población reinsertada, afectada por el conflicto armado, entre otros.

La institución cuenta con el énfasis en convivencia ciudadana, resolución de conflictos y formación de líderes comunitarios; a partir de este momento se empieza a fortalecer el trabajo con los jóvenes de las distintas veredas y corregimientos del municipio por medio de un proyecto educativo institucional que tenga en cuenta el aprendizaje práctico de conocimientos útiles para la vida y el aporte a la paz y civilidad.

Es importante reconocer los servicios paralelos que la institución ofrece, tales como el acompañamiento psicológico, asesoría a los proyectos productivos, sala de internet que fortalece el proceso de formación académica.

El ente educativo descrito, en vista de la serie de solicitudes del servicio de educación requerido, especialmente por los jóvenes desmovilizados, los cuales oscilan en 1931 estudiantes, toma la decisión de iniciar labores educativas en el municipio San Pedro de Urabá, dicha decisión evitó generar traumatismo en el ente territorial debido al compromiso del Gobierno Nacional de prestar el servicio educación, capacitación y salud a quienes optaron por apuntarse a la reincorporación a la sociedad civil.

Cabe precisar que hubo reconocimiento por medio de la minuta firmada entre el departamento y la Fundación San Sebastián de Urabá (SG-15-240 de 30 de agosto de 2007).

Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos legítimamente viable el reconocimiento de los servicios educativos que la fundación prestó desde el 20 de enero hasta el 21 de julio de 2007, que equivalen a 20 semanas académicas laboradas (fl. 168 c. 1).

El 20 de diciembre de 2007, la Fundación San Sebastián de Urabá remitió a la Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia un *“informe descriptivo, detallado y justificado por las autoridades locales sobre el servicio educativo para los desmovilizados,*

desplazados, beneficiarios, entre otros, afectados por el conflicto armado en el municipio de San Pedro de Urabá, para el reconocimiento de las 20 semanas laboradas a través de la FUNDACIÓN SAN SEBASTIÁN, faltantes en el contrato 2007-SG-15-240 firmado el 30 de agosto de 2007, entre el departamento de Antioquia (Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia) y la Fundación San Sebastián". La petición de reconocimiento se basó en los siguientes hechos: "1) Servicio de educación en el marco de una urgencia manifiesta en lo social y justificación permanente de la solicitud de reconocimiento de las 20 semanas no tenidas en cuenta en el contrato 2007-SG-15-240. 2) La historia del conflicto armado en Urabá y 3) Programa de desmovilización, reinserción y sustitución de cultivos" (fls. 52 a 56 c. 2).

El 27 de diciembre de 2007, el Área Apoyo Psicosocial de la Alta Consejería para la Reintegración de Personas Grupos Alzados en Armas certificó que *"los estudiantes pertenecientes al programa de reintegración fueron atendidos por la Institución San Sebastián desde el día 15 de enero de 2007 hasta el 8 de diciembre de 2007"* (fl. 53 c. 1).

El 16 de febrero de 2008, se llevó a cabo la auditoria del contrato 2007-SG-15-240, en virtud del convenio interadministrativo de auditoria, interventoría y acompañamiento a la contratación del servicio educativo celebrado entre el departamento de Antioquia y la Universidad de Antioquia, oportunidad en la que el ente universitario consignó como observaciones finales, en el ítem correspondiente al calendario académico, que *"Según el listado de asistencia y contratos del personal docente, la institución atendió a los estudiantes desde el 15 de enero de 2007 hasta el 1 de diciembre de 2007. Teniendo recesos entre el 18 de junio y el 13 de julio de 2007. El 8 de diciembre de 2007 hubo entrega de boletines y grados en la institución"* (fls. 65 a 73 c. 1).

De acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, se encuentra acreditado el enriquecimiento y el correlativo empobrecimiento de uno y otro patrimonio, sin causa jurídica que lo ampare, en virtud de la prestación del servicio público de educación a la población desplazada y desvinculada del conflicto armado, sin mediar contraprestación alguna, pese a las numerosas solicitudes formuladas por el alcalde y el secretario de educación del municipio de San Pedro de Urabá y por la coordinadora Centro de Referencia Satelital San Pedro de Urabá, para que se formalizara esa situación, esto es, para que se realizara y agilizara la contratación y, por ende, se continuara prestando el servicio educativo, en consideración a las características de los estudiantes -desplazados y desvinculados del conflicto armado-, así como por la presión que ejercieron los mismos para que no se interrumpiera su proceso educativo, lo cual generó

que solo hasta el 30 de agosto de 2007 la entidad departamental accediera a celebrar el contrato 2007-SG-15-240, en el cual no se reconocieron los servicios educativos prestados en el primer semestre de 2007.

En efecto, el 23 de noviembre de 2006, el alcalde y el secretario de educación del municipio de San Pedro de Urabá solicitaron al director de Cobertura Departamental – Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia- que facilitara los trámites respectivos para que la población desvinculada del conflicto armado continuara recibiendo el servicio de educación por parte de la Fundación San Sebastián de Urabá, en los siguientes términos:

Asunto: Prestación del servicio educativo a los niños, niñas y jóvenes desvinculados del conflicto armado.

Con base en la información suministrada por el Centro de Referencia de Turbo Antioquia, se hace necesaria la atención en educación de la población descrita residente en el municipio de San Pedro de Urabá por las características de los futuros educandos desvinculados del conflicto armado. En armonía con la Resolución número 2620 de septiembre de 2004 solicito a la Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia facilitar los trámites respectivos para que la población en mención continúe siendo atendida por la entidad denominada Fundación San Sebastián de Urabá, toda vez que ha demostrado una excelente prestación del servicio educativo, cuenta con el énfasis en convivencia ciudadana, servicios de psicólogos, trabajadora social, acompañamiento técnico en la elaboración y desarrollo de los proyectos productivos, sala de sistemas al servicio de la comunidad educativa atendida y un excelente equipo de docentes idóneos y capacitados en el énfasis de la institución convivencia ciudadana (fl. 26 c. 1).

El 22 de febrero de 2007, el alcalde del municipio de San Pedro de Urabá solicitó a la Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia la continuidad del servicio educativo por parte de la Fundación San Sebastián de Urabá para la población desmovilizada, desplazada y afectados por el conflicto armado, en los siguientes términos:

En el municipio de san Pedro de Urabá la FUNDACIÓN SAN SEBASTIÁN DE URABÁ, a través de su institución, contrató durante la anualidad 2006, con la Secretaria de Educación para la Cultura de Antioquia, la atención en educación de 1511 estudiantes, correspondiente a la población adulta, desmovilizada, desplazada y afectada por el conflicto armado, cumpliendo a cabalidad con el calendario académico de manera eficiente y con calidad.

La Fundación San Sebastián de Urabá, para la atención de la población descrita utilizó una metodología pertinente en vista de las características especiales denotadas en los estudiantes, además ofrecieron los servicios de psicoorientación, sala de sistemas y, a su vez, cuentan con el énfasis en convivencia ciudadana.

Por todo lo anteriormente expuesto, en mi calidad de Alcalde Municipal de San Pedro de Urabá solicito la continuidad de la atención del servicio educativo por parte de la institución en mención, para la población desmovilizada, desplazada y afectada por el conflicto armado, entre otros (fl. 38 c. 1).

El 23 de febrero de 2007, la coordinadora Centro de Referencia Satelital San Pedro de Urabá solicitó al gobernador del departamento de Antioquia que realizara y agilizará la contratación con la Fundación San Sebastián de Urabá, para que continuara con la prestación del servicio de educación, en consideración a la presión de los estudiantes con características de desmovilizados y desplazados para que no se interrumpiera el proceso educativo.

El trabajo de desmovilización, reconciliación y reparación requiere de una acción interinstitucional y en especial de las instituciones educativas de modalidad flexible para adultos menores y adultos mayores. La Fundación San Sebastián de Urabá desde el año 2004 casi de manera altruista, inicia una labor conjunta tendiéndole la mano a la población vulnerable con características de desmovilizados, desplazados, beneficiarios y otros, en materia de educación con la Institución Educativa San Sebastián de Urabá, quien imparte formación con énfasis en "Convivencia Ciudadana" con una metodología específica que ayuda a la construcción de una cultura de paz.

La comunidad ha respondido a la atención educativa y de hecho los resultados son positivos. Entre el 2005 y 2006 la institución graduó a 110 estudiantes, al momento cuenta con una población aproximada de 2.200 educandos los cuales vienen asistiendo a clases desde el 13 de enero de 2007 y ejecutando el calendario académico aprobado mediante resolución rectoral 003 del 27 de noviembre de 2006.

Lo anterior se debe a que los estudiantes así lo han demandado. De otro lado la comunidad no solo del municipio de San Pedro de Urabá sino de municipios circunvecinos se vienen desplazando en búsqueda de la institución para iniciar o continuar estudios. Los estudiantes de alguna forma vienen generando presión para que estos procesos de educación no paren. La inclusión social es vital. Desde esta perspectiva y de manera muy amable y respetuosa y si es posible le solicitamos conceder la contratación a esta fundación, considerando la antigüedad en el proceso, la credibilidad y por los resultados importantes obtenidos a la fecha.

En la medida que la contratación se pueda acelerar se evitarán tropiezos en el proceso y los resultados serán mejores a los esperados para así alcanzar la paz tan anhelada y unas comunidades capaces de enrutar la vida por las vías de la preparación para la convivencia pacífica y el progreso de nuestros pueblos (fls. 39 a 40 c. 1).

El 16 de julio de 2007, el alcalde del municipio de San Pedro de Urabá reiteró la solicitud al director de Cobertura Departamental – Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia- para que la Fundación San Sebastián de Urabá continuara con la atención del servicio educativo para la población desplazada, desmovilizada y afectados por el conflicto armado.

La Fundación San Sebastián, a través de su institución, contrató durante el año 2006 con la Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia, la atención en educación de 1511 estudiantes, correspondiente a la población adulta desmovilizada, desplazada, beneficiarios y afectada por el conflicto armado entre otros, cumpliendo a cabalidad con el calendario académico de manera eficiente y con calidad.

La Fundación San Sebastián, para la atención de la población descrita viene utilizando una metodología pertinente en vista de las características especiales denotadas en los estudiantes, además ofrecieron los servicios de psicoorientación, sala de sistemas y a su vez cuentan con el énfasis en convivencia ciudadana y acompañamiento en proyectos productivos.

Por lo anteriormente expuesto, en mi calidad de alcalde municipal de San Pedro de Urabá, solicito la continuidad de la atención del servicio educativo por parte de la institución en mención, para la población desmovilizada, desplazada y afectados por el conflicto armado, entre otros, según solicitud que he venido haciendo desde el 22 de febrero de 2007, para lo cual anexo el correspondiente listado de alumnos de la institución en mención para un total de 1931 alumnos de la zona urbana y rural (fl. 41 c. 1).

Así las cosas, pese a la omisión de la entidad demandada de regular esta situación, es decir la prestación del servicio educativo para todo el año 2007, tal como aconteció en el año inmediatamente anterior, en el que si bien el período académico inició en el mes de febrero de 2006, el contrato 2006-SG-14-444 tan solo se celebró el 1º de junio de 2006 y en este se reconoció el valor correspondiente a todo el año lectivo, compuesto por 40 semanas de servicio, con lo que se configuró el reconocimiento o legalización de hechos cumplidos, la Fundación San Sebastián continuó prestando durante el primer semestre de 2007 el servicio público de educación para no poner en estado de riesgo el proceso educativo que venía adelantado esta población especial, compuesta por personas desmovilizadas del conflicto armado y desplazados por la violencia, con lo que está probada una situación de hecho que debe ser compensada a la luz de las máximas de justicia y equidad.

8.2. Ausencia de causa jurídica

A lo anterior, se agrega que las mismas partes en contienda aceptaron que para la prestación del servicio educativo correspondiente al primer semestre de 2007 y cuyo monto es objeto de reclamación, no había fórmula contractual acordada, con lo cual queda demostrada por completo la ausencia de título jurídico que justifique el desplazamiento patrimonial. En efecto, entre la Fundación San Sebastián de Urabá y el departamento de Antioquia – Secretaría de Educación para la Cultura- no se celebró contrato estatal por medio del cual se acreditaran debidamente las sumas adeudadas por el cumplimiento del servicio educativo desde el 15 de enero y hasta el mes de julio de 2007, toda vez que el contrato 2007-SG-15-240 solo se suscribió por 20 semanas del

segundo semestre de 2007, sin que en el mismo se reconociera lo correspondiente al primer semestre que ya se había proporcionado a la población reinsertada del conflicto armado y desplazada por la violencia en esa zona del Urabá antioqueño.

Sin embargo, también es claro que la prestación del servicio nació de la urgencia y la necesidad de preservar un derecho fundamental y un servicio público, y, de esta manera, mitigar o evitar una amenaza o riesgo inminente e irreversible, como lo puede ser que se vean truncados los programas educativos integrales que les permitan a estas personas y grupos su reincorporación a la sociedad, por tanto, no se puede calificar la conducta del particular de mera liberalidad y, por ende, no se configuraría tampoco una conducta dolosa o culposa, por lo que podría tener lugar el acaecimiento del enriquecimiento sin causa que ampararía una compensación pecuniaria.

Si bien la jurisprudencia del Consejo de Estado ha permitido la aplicación del principio de enriquecimiento sin justa causa, como fuente de la obligación de pagar el monto de las prestaciones ejecutadas sin vínculo de contrato estatal, en casos en los que es urgente y necesario evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, no se puede pasar por alto que en el presente caso estamos frente a la continuidad de la prestación de un derecho fundamental como es el derecho a la educación indispensable para garantizar la plena reintegración social y económica de las personas que se desmovilicen, por tanto, no se puede calificar la conducta de la Fundación San Sebastián de Urabá de mera liberalidad y, por ende, no se configuraría tampoco una conducta dolosa o culposa, por lo que tendría lugar el acaecimiento del enriquecimiento sin causa que ampararía una compensación pecuniaria.

A juicio de la Corte Constitucional *“a la persona que de forma voluntaria ha hecho dejación de las armas tras los beneficios prometidos por el Gobierno Nacional se le debe garantizar la prestación efectiva de los mismos, máxime cuando estos involucran **derechos fundamentales** como la vida, la salud, **la educación**, la integridad personal, etc”¹².*

En efecto, el sector educativo tiene un rol primordial en el posconflicto, no sólo en términos de formación, sino también a la hora de consolidar el clima de reconciliación del país.

¹² Corte Constitucional, sentencia T-485 de 2004. M.P. Jaime Araújo Rentería

La educación es crucial para desarrollar una cultura de paz y reconciliación en Colombia; además, es imprescindible para una exitosa reinserción económica y social de los desmovilizados, ya que abre oportunidades laborales. Los desmovilizados en el post conflicto requieren importantes inversiones financieras y en capital humano (educación, desarrollo de habilidades socio emocionales para el trabajo, competencias ciudadanas, programas de inserción laboral), con el fin de que puedan incorporarse exitosamente en el mercado laboral de la sociedad y no dependan de la ayuda del Estado, en el mediano y largo plazo.

La falta de continuidad en el proceso educativo podía generar que los desmovilizados que ingresaron a la ruta de la reintegración social reincidan en acciones ilegales y en la vinculación a bandas criminales, amén de producir una deserción escolar definitiva en el caso las personas que tuvieron acceso a beneficios educativos.

La política de desarme, desmovilización y reintegración en Colombia, incluye la creación de procesos educativos y de asistencia psicosocial para la persona desmovilizada y su familia.

El éxito del proceso de reintegración de los desmovilizados se puede medir, desde el punto vista económico y social en la capacidad para vincular esta población a procesos de generación de ingresos suficientes y sostenibles en el tiempo. Para la mayor parte ellos esto implicará su vinculación a empleos estables en el sector formal de la economía.

Para una buena parte esa población, probablemente para la mayoría, será necesario procesos de formación y generación de capacidades a través de programas educativos y formación para el trabajo. Para ello se requiere el diseño de programas de alfabetización, formación para el trabajo y educación relevantes y ajustados a las características de los desmovilizados.

La Corte Constitucional ha resaltado la importancia de facilitarles el acceso a los servicios de educación a las personas desmovilizadas de los grupos armados ilegales que se encontraban en conflicto:

Como lo ha señalado esta Corporación, dentro del propósito de hacerle frente a la particular situación de conflicto armado que ha vivido Colombia por más de 50 años, se ha venido implementando en el país una política de Estado dirigida a conseguir la paz. Dicha política ha tenido, dentro de sus ejes centrales, la desmovilización y reintegración social de los miembros de los grupos armados ilegales que se encuentran en conflicto, por una parte, y el reconocimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición, por otra.

(...)

Con ese propósito, la Política Nacional de Reintegración Social busca lograr que la población desmovilizada que se encuentra en proceso de reintegración social y económica pueda generar los activos que permitan su desarrollo personal y social, facilitándoles el acceso a los servicios de educación y salud, al mercado laboral - promoviendo su capacitación y apoyando el emprendimiento- y a otros mecanismos escalonados de promoción social efectivos¹³.

Ahora bien, sobre la población desplazada como sujeto de especial protección constitucional, la Corte Constitucional ha resaltado *“la especial atención que el derecho a la educación demanda de parte de las autoridades encargadas de su garantía en las zonas usualmente afectadas por la pobreza, la violencia y el desplazamiento forzado, sin que la dilación de los procedimientos administrativos para la definición de plantas de personal ni las perturbaciones de orden público que existan en determinada región eximan a las autoridades de asegurar la efectividad del derecho a la educación”¹⁴.*

El país ha sido testigo de un incremento constante del desplazamiento y de la forma como la violencia ha excluido a miles de personas del sistema educativo, de ahí la necesidad de que el Estado ofrezca alternativas efectivas para garantizar la continuidad de su proceso educativo, puesto que, de conformidad con el marco normativo antes analizado, le corresponde incrementar la cobertura y la calidad del sistema educativo, atendiendo a las particularidades de las personas en situación de desplazamiento.

Ciertamente, es una obligación del Estado y, particularmente, de las entidades territoriales, a través de sus secretarías de educación departamentales, distritales municipales o los organismos que hagan sus veces, fomentar la educación para la rehabilitación y reinserción de personas y de grupos sociales con carencias y necesidades de formación.

El Consejo de Estado ha considerado que en ciertos eventos, dependiendo de las circunstancias particulares que rodean cada caso concreto, es posible acudir a la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin justa causa. En efecto, en un caso de similares connotaciones al presente, se declaró la responsabilidad del Estado porque se encontró demostrado que *“la Fundación Guajira Sin Fronteras venía prestando el servicio de educación desde el año 2004 a estudiantes pertenecientes a una población*

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-069 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-963 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas.

vulnerable, teniendo en cuenta que la continuidad en la prestación del servicio es una exigencia que deviene de los mandatos de la misma Constitución”¹⁵.

A la luz de esto, surge la relación de causalidad entre el enriquecimiento del departamento de Antioquia y el correlativo empobrecimiento de la Fundación San Sebastián de Urabá, es decir, no existe duda de la situación de hecho que generó el desbalance patrimonial. Por tanto, no es de recibo el argumento de la entidad demandada según el cual no se probó que el calendario académico propuesto para el año 2007 por la Fundación San Sebastián de Urabá, que iniciaba el 27 de enero de 2007, fuera aprobado por la Secretaría de Educación, toda vez que la entidad demanda fue reticente a la agilización de los trámites correspondientes y en la formalización de la contratación que en varias ocasiones le fue solicitada por las diferentes autoridades, más aun cuando se trataba de una situación de urgencia, como la misma Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia lo aceptó en los considerandos del contrato de prestación de servicios educativos para esta población vulnerable, en el que se expresó que “11) *Que el presente contrato se encuentra dentro de las excepciones contempladas en el inciso segundo del artículo 33 de la Ley 996 del 2005 y oficializada mediante decreto departamental 0284 de 2006 (emergencia educativa), como quiera que estamos frente a un derecho fundamental de impostergable prestación por parte del Estado como es el derecho a la Educación*”.

En estas condiciones, el departamento de Antioquia pretende beneficiarse de su propia indolencia administrativa, pese a que estaba obligado constitucional y legalmente a garantizar el servicio público de educación en su respectiva colectividad territorial para este tipo de población con características especiales –desmovilizados y desplazados-.

Tampoco es aceptable el argumento de la entidad accionada consistente en que la Fundación San Sebastián inobservó los requisitos legales establecidos en la Ley 80 de 1993, toda vez que el Decreto 716 de 1994, por el cual se dictan normas encaminadas a facilitar la reincorporación de grupos guerrilleros desmovilizados que se encuentren vinculados a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno Nacional, la cual también es aplicable a los grupos paramilitares, determinó en su artículo 1º que “*están excluidos de los requisitos establecidos en la Ley 80 de 1993, los convenios, contratos y pagos que se efectúen a personas naturales o jurídicas, en desarrollo de los acuerdos firmados o que se firmen con grupos guerrilleros desmovilizados, vinculados a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno Nacional*”.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 25 de noviembre del 2009, radicación No. 36544, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Adicionalmente, no le asiste razón a la entidad demanda al afirmar en su recurso de apelación que no se entendía cómo si el calendario académico inició el 27 de enero de 2007, sólo a partir del mes de febrero del mismo año se solicitó a la administración departamental la continuidad en la prestación del servicio, toda vez que, como lo demuestran los elementos de juicio obrantes en el proceso, desde el 23 de noviembre de 2006, el alcalde y el secretario de educación del municipio de San Pedro de Urabá solicitaron al director de Cobertura Departamental – Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia- que facilitara los trámites respectivos para que la población desvinculada del conflicto armado continuara recibiendo el servicio de educación por parte de la Fundación San Sebastián de Urabá (fl. 26 c. 1).

En sentir de la Sala, la actuación de la fundación demandante estuvo revestida de buena fe, que debe caracterizar las relaciones administrativas, en la medida que, según lo probado, continuó prestando el servicio educativo a una población eminentemente vulnerable –reinsertados y desplazados-, desde el 15 de enero y hasta el mes de julio de 2007, en consideración a la solicitud que en ese sentido le hiciera la misma comunidad educativa para que no se interrumpiera su proceso educativo. Por tanto, exigir un comportamiento a la Fundación San Sebastián de Urabá de suspender el servicio educativo habría tenido como consecuencia el desconocimiento de derechos constitucionales y habría podido involucrar, sin duda, la afectación de derechos de sujetos especialmente protegidos, como los desplazados, así como ocasionar que los reinsertados reincidieran en acciones ilegales y en la vinculación a bandas criminales o que se produjera su deserción escolar definitiva una vez que tuvieron acceso a los beneficios educativos.

Conforme a esto, concluye la Sala que, en el caso concreto, la Fundación San Sebastián de Urabá, por resultar urgente y necesario para proteger el derecho fundamental a la educación de los habitantes del Urabá antioqueño, debía seguir prestando el servicio de educación y, así, evitar consecuencias irremediables para el proceso de paz y para conformar unas comunidades capaces de enrutar la vida por las vías de la preparación para la convivencia pacífica y el progreso de nuestro país.

Dicho esto, la Sala considera que la pretensión de restablecimiento del patrimonio es procedente y la compensación económica será reconocida por el monto del empobrecimiento experimentado por el demandante.

9. Liquidación de perjuicios

En lo concerniente a la liquidación de los perjuicios derivados de este enriquecimiento, se solicitó en la demanda el pago de lo siguiente:

Que como consecuencia de la anterior declaración se condene al Departamento de Antioquia al pago de cuatrocientos cincuenta y siete millones ochocientos veinticuatro mil quinientos pesos (\$457'824.500,00), suma de dinero que corresponde al valor de 20 semanas y adeudada por la entidad citada a favor de la fundación que represento, por concepto de prestación de los servicios de cobertura educativa antes relacionados, indexando las sumas adeudadas y que deben de ser pagados por el ente departamental a favor de la Fundación San Sebastián de Urabá.

En la sentencia de primeras instancia se consideró que al no estar demostrado a cuánto ascendía el valor a cancelar por el servicio educativo prestado, la condena se haría en abstracto, teniendo en cuenta tanto el número de semanas prestadas como los cupos efectivamente atendidos por el contratista durante todo ese tiempo. Lo anterior, habida cuenta de que el valor del contrato 2007-SG-15-240 celebrado por las partes en el mes de agosto de 2007 se calculó con fundamento en estos dos parámetros.

En este aspecto advierte la Sala que si bien en el proceso se halla el contrato 2007-SG-15-240 de 30 de agosto de 2007, correspondiente al segundo semestre académico, en cuya cláusula quinta se estableció el valor del contrato por la suma de \$457'824.500, equivalente a 20 semanas, resultaría procedente que se reconociera un monto igual por el lapso comprendido entre el 15 de enero y el mes de julio de 2007, sin embargo, no existen fundamentos objetivos suficientes que permitan cuantificar el daño material que fue padecido por la Fundación San Sebastián de Urabá, en consideración a que no se tiene claridad acerca de la fecha de finalización del primer semestre de 2007, de los cupos escolares efectivamente atendidos y del personal docente y demás profesionales como psicólogos y trabajadores sociales empleados para la prestación del servicio educativo a la población desmovilizada y desplazada.

No obstante, adviértase que si bien en el proceso no se hallan los criterios para cuantificar el perjuicio, no hay duda de que sí se acreditó que se produjo un daño antijurídico cierto y personal a la Fundación San Sebastián de Urabá. Así entonces, no es posible poner en cuestión las pretensiones de la demanda pues, como lo ha dicho la doctrina, es necesario distinguir los conceptos de certeza del daño y de cuantificación del perjuicio, de tal forma que es posible que un daño cierto no sea cuantificable con las pruebas que obran en el proceso y que, en todo caso, sea factible que surja la responsabilidad, evento en el cual

deberá el juez declarar en abstracto la condena, y fijar los criterios que sean necesarios para que, mediante un trámite incidental de condena, se realice la cuantificación del perjuicio¹⁶.

En razón a esta orfandad probatoria que no permite establecer con certeza la suma de dinero a reembolsar a cargo del departamento de Antioquia – Secretaría de Educación para la Cultura-, la Sala decidirá una condena *in genere*, tal como lo hizo el *a quo*, con observancia de los parámetros que para tal efecto establece el artículo 172 del Código Contencioso Administrativo, para que el valor de la indemnización se determine en trámite incidental que deberá promover la persona jurídica interesada dentro de los 60 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia; sin embargo, la Sala procederá a modificar los parámetros fijados por el *a quo* por resultar insuficientes.

En consecuencia, al decidir el incidente se deberán tener en cuenta los siguientes parámetros:

- 1.- Con fundamento en los medios de prueba que así lo certifiquen, se deberá acreditar el tiempo del servicio educativo efectivamente prestado dentro de las 20 semanas que comprendían el primer semestre de 2007, en consideración a que se tiene establecido que inició el 13 de enero de ese año, pero no el día exacto del mes de julio en que finalizó.
- 2.- El número de cupos escolares efectivamente atendidos, para lo cual se deberá acreditar el número de estudiantes matriculados, discriminados en primaria urbana y rural, básica secundaria urbana y rural y en media urbana y rural.

¹⁶ Al respecto dice Henao Pérez: *“Ahora bien, probada la existencia del daño en el proceso, de todas formas no se requiere probar en el mismo su cuantía para que la responsabilidad sea declarada. Como lo ha afirmado la jurisprudencia Colombiana, “una cosa es la ausencia de prueba del perjuicio y otra cosa es la falta de los elementos para hacer su tasación”. En efecto, en el primero de los casos se profiere una decisión desestimatoria, en tanto que en el segundo una condena in genere, la cual se resuelve en un incidente de liquidación de perjuicios que se permite en la jurisdicción contenciosa administrativa de conformidad con el artículo 172 del Código Contencioso Administrativo. La diferencia entre los dos requisitos es importante, en la medida en que bien puede ocurrir que se pruebe el daño, pero sea difícil, por no decir imposible, probar su cuantía, caso en el cual, como ya se ha dicho, bien se puede aplicar el estándar mínimo del daño. Aún más, bien puede ocurrir, si se acepta la posición que aquí se toma, que en el incidente de liquidación de perjuicios el actor solicite que se aplique de oficio el estándar mínimo de daño, para que el juez desate el mismo en lugar de declarar extinguida la obligación y, también, que al igual que ocurre en el procedimiento civil, se inicie el abandono del incidente gracias a la técnica sugerida. Es claro, entonces, que si se ha establecido la existencia del daño, su cuantificación es un problema secundario que en últimas puede suplirse por presunciones que tendrán por objeto expresar los estándares mínimos a los que ya nos hemos referido, y que serán aceptables en la medida en que la existencia del daño esté acreditada”*. HENAO, Juan Carlos. *El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, pp. 42 y 43.

3.- Con fundamento en los medios de prueba que así lo certifiquen, se deberá acreditar el valor efectivamente pagado al cuerpo de docentes y administrativos, así como a los profesionales de apoyo como psicólogos y trabajadores sociales empleados en la prestación del servicio.

Por último, se debe advertir que el *quantum* que se llegare a determinar dentro del incidente de liquidación de perjuicios deberá respetar el principio de congruencia de las sentencias, razón por la cual no superará la suma que se solicitó en la demanda actualizada a valor presente a la fecha en que se dicte el mencionado auto de liquidación de perjuicios.

10. Condena en costas

Toda vez que no se evidencia temeridad, ni mala fe de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo normado en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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,

F A L L A:

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia de 12 de abril de 2012 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Descongestión, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: CONDENAR al departamento de Antioquia –Secretaría de Educación para la Cultura- a pagar a la Fundación San Sebastián de Urabá por concepto del enriquecimiento sin causa, la cuantía que se establezca dentro del trámite incidental que para el efecto deberá promover la parte actora dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de esta decisión, y de conformidad con los parámetros establecidos en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTA: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen

para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA ADRIANA MARÍN

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO