



Compartido por:



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B**

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 14 de julio de 2023

Radicación: 66001-23-33-000-2016-00607-01 (64938)
Demandante: Corporación Instituto Pedagógico de Formación Integral
Demandado: Municipio de Dos Quebradas
Referencia: Controversias contractuales

Temas: controversias contractuales – incumplimiento contractual – liquidación del contrato.

Síntesis del caso: el actor solicitó la declaratoria del incumplimiento y la liquidación judicial del contrato que celebró con la entidad demandada.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, en contra de la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, el 24 de mayo de 2019, que accedió a las pretensiones de la demanda¹.

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Posición de la parte demandada – 1.3. Sentencia recurrida – 1.4. Recurso de apelación y trámite relevante en segunda instancia

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 12 de julio de 2016 la Corporación Instituto Pedagógico de Formación Integral (IPFI) presentó una **demanda**, en ejercicio del medio de control de **controversias contractuales**, en contra del municipio de Dosquebradas, con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe):

“PRIMERO: Que el Municipio de DOSQUEBRADAS, representado legalmente por su señor alcalde Fernando José Muñoz Duque, o por quien haga sus veces al momento de proferirse la sentencia y La Secretaria de EDUCACION Municipal, representada legalmente por el señor Leonardo Fabio Granada Ramírez, o por quien haga sus veces al momento de proferirse la sentencia, son responsables civil y patrimonialmente de los perjuicios materiales causados a la entidad CORPORACION INSTITUTO PEDAGOGICO DE FORMACION INTEGRAL -CORPORACION IPFI., en virtud de la suscripción y no

¹ El Consejo de Estado es **competente** para conocer las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Radicación: 66001-23-33-000-2016-00607-01 (64938)
Demandante: Corporación Instituto Pedagógico de Formación Integral
Demandado: Municipio de Dos Quebradas
Referencia: Controversias contractuales
Decisión: Confirmar la sentencia apelada

pago del contrato de prestación de servicios No: 955 del 14 de agosto del 2015.

SEGUNDO: Que como consecuencia de la anterior declaración, se proceda por intermedio del despacho, a liquidar judicialmente el contrato, según las voces del artículo 141 del Código Contencioso Administrativo y como consecuencia de ello se ordene al Municipio de Dosquebradas y a la Secretaria de Educación del Municipio, a pagar la suma de Trescientos sesenta y cinco millones doscientos sesenta y siete mil ciento tres pesos m/c. (\$ 365.267.103.00).

TERCERO: En el mismo sentido y como consecuencia de lo anterior se condene al Municipio de Dosquebradas y a la Secretaria de Educación Municipal, a pagar la suma de Treinta y Tres millones setecientos cincuenta mil pesos m/c. (\$33.750.000.00), por concepto de intereses de mutuo sobre préstamos adquiridos para cubrir los gastos del contrato o lo que resultare probado dentro del proceso, lo que representa un valor de \$ 5.625.000.00, mensuales.

CUARTO: Que se condene al Municipio de Dosquebradas y a la Secretaria de Educación al pago de Tres millones seiscientos mil pesos m/c. (\$ 3.600.000.00), por concepto de seis (6) meses de bodegaje del materia a entregar por cumplimiento de contrato, a razón de seiscientos mil pesos m/c. (\$ 600.000.00) mensuales por dicho concepto. Más los meses de arrendamiento que se causen dentro del trascurso de la demanda, hasta tanto se entreguen los elementos didácticos del contrato.

QUINTO: Las condenas aquí pedidas, serán actualizadas de conformidad con lo previsto en el artículo 187 del CPACA y se reconocerán y liquidarán intereses desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta cuando se le dé cabal cumplimiento a la sentencia que le ponga fin al proceso, aumentados de acuerdo a la variación mensual del índice de precios al consumidor [...].

2. En la **demanda**² la parte actora presentó los siguientes **hechos** relevantes que fundamentaron sus pretensiones:

3. 1) Luego de un procedimiento administrativo de selección abreviada, el 14 de agosto de 2015, el municipio de Dosquebradas y IPFI suscribieron un contrato de prestación de servicios profesionales para el apoyo pedagógico que requerían los establecimientos educativos oficiales del Municipio.

4. 2) Como forma de pago se pactó un desembolso mensual, previa presentación de una factura, un informe de actividades y una certificación de cumplimiento a satisfacción, expedido por el supervisor, así como la verificación del supervisor de los pagos al sistema de seguridad social y los aportes parafiscales a los que hubiera lugar.

5. 3) El 19 de octubre de 2015 se presentó el primer informe parcial de actividades, realizadas entre el 24 de agosto y el 30 de septiembre de 2015. Con la factura, por \$92'997.301, se aportó certificación del pago de seguridad social y parafiscales, expedida por la revisora fiscal.

6. 4) La parte demandante refirió la actividad que adelantó para presentar el primero y el segundo informe, y la respuesta negativa de la entidad por el supuesto no pago de la seguridad social. Afirmó que el rechazo del Municipio

² Folios 156-172 del cuaderno principal 1.

Radicación: 66001-23-33-000-2016-00607-01 (64938)
Demandante: Corporación Instituto Pedagógico de
Formación Integral
Demandado: Municipio de Dos Quebradas
Referencia: Controversias contractuales
Decisión: Confirmar la sentencia apelada

implicó que el contratista tuviera que presentar las planillas de pago individualizadas, a pesar de que *“la ley dice que basta con el certificado firmado por el revisor fiscal”*. Según el demandante, escudada en el no pago de la seguridad social y en el incumplimiento de las actividades, la entidad omitió su obligación de realizar los respectivos pagos al contratista, lo que lo obligó a contratar *“créditos de mutuos con intereses para cubrir el pago de nómina”*.

7. 5) A pesar de haber cumplido todas sus obligaciones y de haber obtenido un acta inicial de recibo a satisfacción por parte del interventor, la entidad se negó a elaborar y a suscribir el acta final y el acta de liquidación del contrato, por lo que, a la fecha de la demanda, no había recibido pago alguno.

8. 6) Añadió que la entidad omitió sus deberes presupuestales por no haber realizado las reservas necesarias para enfrentar el cambio de año, lo que le hubiera permitido cumplir con el futuro pago.

9. 7) Concluyó que *“todo el traumatismo se generó por la exigencia de presentar planillas de los pagos de seguridad social cuando las personas jurídicas solo requieren acreditar el pago de dicha seguridad social con un certificado de paz y salvo de aportes [...] firmado por el revisor fiscal”*.

1.2. Posición de la parte demandada

10. El Municipio **contestó la demanda**³, se opuso a las pretensiones y **llamó en garantía** a la Aseguradora Solidaria. Aseveró que la entidad no podía ser declarada responsable porque la afectación económica del demandante era el resultado de no haber cumplido *“en tiempo con las debidas correcciones sobre la presentación de los documentos para proceder al pago”*.

11. Indicó que el pago de seguridad estaba acreditado hasta el 3 y no hasta el 6 de noviembre de 2015, como correspondía. Agregó que se estaban cobrando *“obligaciones contractuales no recibidas”*, referidas a las actividades de noviembre y de diciembre. Con fundamento en estas consideraciones, formuló las excepciones de incumplimiento de las obligaciones, cobro de lo no debido y *“no cumplimiento de carga de la prueba”*.

12. La Aseguradora Solidaria de Colombia **contestó el llamamiento** y formuló las excepciones de falta de legitimación en la causa, comoquiera que el incumplimiento asegurado era del contratista y no de la entidad contratante; inexistencia del riesgo reclamado, y la que tituló: *“los amparos de la póliza de*

³ Folios 187-194 del cuaderno principal.

Radicación: 66001-23-33-000-2016-00607-01 (64938)
Demandante: Corporación Instituto Pedagógico de Formación Integral
Demandado: Municipio de Dos Quebradas
Referencia: Controversias contractuales
Decisión: Confirmar la sentencia apelada

responsabilidad civil extracontractual no pueden aplicarse a la responsabilidad civil contractual interpartes”.

1.3. Sentencia recurrida

13. El 24 de mayo de 2019 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda profirió **Sentencia de primera instancia**⁴, en la que resolvió (se transcribe):

“1. DECLÁRASE el incumplimiento del contrato de prestación de servicios N° 955 de agosto de 2015, por parte del Municipio de Dosquebradas, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente sentencia.

2. DECLARÁSE LIQUIDADO EL CONTRATO [...] en los términos de la presente providencia.

3. CONDÉNSE al Municipio de Dosquebradas, a pagar a favor de la Corporación Instituto Pedagógico de Formación Integral IPFI la suma de [...] (\$446.568.603) por concepto del valor del contrato y los perjuicios materiales causados por el incumplimiento, más los intereses moratorios de conformidad con lo considerado en el presente proveído [...]”.

14. Para el juez de primera instancia, el demandante “desarrolló y ejecutó sus obligaciones contractuales de manera oportuna, con apego al clausulado del contrato”.

15. Con fundamento en los artículos 23 de la Ley 1150 de 2007 y 50 de la Ley 789 de 2002, el Tribunal concluyó que el contratista podía acreditar el pago de aportes al sistema de seguridad social y parafiscales a través de la certificación de un revisor fiscal.

16. El contratista probó el cumplimiento de todas las obligaciones a su cargo, en particular la entrega oportuna y completa del material didáctico, el que no fue recibido por el interventor, a pesar del cumplimiento.

17. En lo que respecta a la liquidación del contrato, el Tribunal concluyó que existía un saldo a favor del demandante de \$447.568.603, suma a la que se debían sumar los intereses de mora, monto frente al cual indicó que, solo hasta que se realizara la correspondiente actualización monetaria y hasta el momento en el que se efectuara el pago, se debía calcular y aplicar la tasa del 12% de intereses moratorios, a partir del 15 de septiembre de 2015.

1.4. Recurso de apelación y trámite relevante en segunda instancia

18. La parte demandada presentó un **recurso de apelación**⁵ en el cual se limitó a reproducir apartes de la contestación de la demanda, sin presentar reparos concretos en contra de la decisión de primera instancia. Repitió que

⁴ Folios 477-490 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁵ Folios 492-494 del cuaderno del Consejo de Estado.

Radicación: 66001-23-33-000-2016-00607-01 (64938)
Demandante: Corporación Instituto Pedagógico de Formación Integral
Demandado: Municipio de Dos Quebradas
Referencia: Controversias contractuales
Decisión: Confirmar la sentencia apelada

solo se había acreditado el pago de la seguridad social hasta el 3 y no hasta el 6 de noviembre.

19. En la oportunidad para **alegar de conclusión**, la parte demandada reprodujo sus argumentos expuestos en el proceso. El **Ministerio Público**, en su concepto, solicitó confirmar la decisión de primera instancia porque, entre otras consideraciones, ya en el 30 de noviembre de 2015 se habían cumplido todas las obligaciones y pagos a la seguridad social. Para la Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado, “*enfrascarse*” en la discusión de los aportes por los meses de octubre y noviembre de 2015, sin haber hecho los pagos sobre lo que no existía diferencia, denotaba “*un hecho claro y es que no se quería pagar por las actividades ya realizadas en los meses de agosto, septiembre y octubre de 2015*”⁶.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Análisis sustantivo - 2.2. Sobre la condena en costas

2.1. Análisis sustantivo

20. De conformidad con la apelación y las pruebas que obran en el proceso, la Sala **confirmará** la decisión de primera instancia porque está acreditado el incumplimiento de la entidad demandada.

21. En el expediente obra copia del contrato 955 de 14 de agosto de 2015 y de los pliegos de condiciones⁷. También se aportó copia de las certificaciones de pago de aportes parafiscales firmadas por un revisor fiscal⁸ y de pagos a la seguridad social⁹

22. Para resolver el recurso de apelación (que se limitó a reproducir el contenido de la contestación de la demanda) se debe tener en cuenta el inciso primero del artículo 320 del Código General del Proceso (CGP), aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, que establece que el recurso de apelación “*tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión*”. En ese mismo sentido, el inciso primero del artículo 328 del CGP dispone que el juez de segunda instancia debe “*pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley*”¹⁰.

⁶ Folios 516-534 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁷ Folios 4-36 del cuaderno principal I.

⁸ Folios 40 y 41 del cuaderno Anexos 1.

⁹ Folios 51-113 del cuaderno Anexos 1.

¹⁰ El inciso segundo de la misma norma prevé lo siguiente: “*cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones*”.

Radicación: 66001-23-33-000-2016-00607-01 (64938)
Demandante: Corporación Instituto Pedagógico de Formación Integral
Demandado: Municipio de Dos Quebradas
Referencia: Controversias contractuales
Decisión: Confirmar la sentencia apelada

23. El Tribunal Administrativo de Risaralda concluyó que el contratista cumplió con sus obligaciones, incluida la correspondiente al pago de seguridad social y a su respectiva certificación, mientras que la entidad incumplió con el pago convenido. A pesar de que el recurrente no presentó reparos concretos en contra de la decisión de primera instancia, al replicar la contestación de la demanda reprodujo el argumento de la no acreditación para el 6 de noviembre de 2015 de los pagos al sistema de seguridad social. Al respecto, en atención a lo pactado en la cláusula 4 del contrato de prestación de servicios, referida a la forma de pago, se advierte que este estaba supeditado a los aportes parafiscales “de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007”¹¹.

24. En la sentencia apelada se sostuvo que “el plenario probatorio da cuenta de cada uno de los informes parciales presentados para el pago parcial, de conformidad con lo pactado en el contrato 955 de 2015, con anexo del certificado del revisor fiscal, además de las planillas del pago de la seguridad social que realizó cada uno de los profesionales contratados para la ejecución del contrato”. Como lo advirtió el Ministerio Público, de conformidad con la normativa aplicable (artículos 23 de la Ley 1150 de 2007 y 50 de la Ley 789 de 2002¹²), “no se tenían que aportar las planillas en mención respecto de cada una de las personas vinculadas a la empresa del contratista, pues en estos casos basta la certificación del revisor fiscal”. Con todo, en el expediente obran las planillas de pago y las certificaciones del revisor fiscal (cuya veracidad no fue cuestionada por la entidad), que daban cuenta del cumplimiento de las obligaciones del pago de la seguridad social para el 30 de noviembre de 2015, esto, comoquiera que, en el informe final de

¹¹ Artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, que modificó el artículo 41 de la Ley 80 de 1993: “Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda.

Parágrafo 1o. El requisito establecido en la parte final del inciso segundo de este artículo, deberá acreditarse para la realización de cada pago derivado del contrato estatal.

El servidor público que sin justa causa no verifique el pago de los aportes a que se refiere el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta, que será sancionada con arreglo al régimen disciplinario vigente”.

¹² Artículo 50 de la Ley 789 de 2002 (antes de la modificación introducida por el Decreto Ley 2106 de 2019): “La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.

En el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la Entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuará el giro directo de dichos recursos a los correspondientes sistemas con prioridad a los regímenes de salud y pensiones, conforme lo define el reglamento. **Cuando la contratación se realice con personas jurídicas, se deberá acreditar el pago de los aportes de sus empleados, a los sistemas mencionados mediante certificación expedida por el revisor fiscal**, cuando este exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la sociedad, el cual en todo caso no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato. En el evento en que la sociedad no tenga más de seis (6) meses de constituida, deberá acreditar los pagos a partir de la fecha de su constitución (...) (énfasis añadido)”.

Radicación: 66001-23-33-000-2016-00607-01 (64938)
Demandante: Corporación Instituto Pedagógico de
Formación Integral
Demandado: Municipio de Dos Quebradas
Referencia: Controversias contractuales
Decisión: Confirmar la sentencia apelada

actividades se advierte que existe un certificado de pago de aportes a parafiscales para el 3 de diciembre de 2015¹³. De esta manera, al estar acreditado que, el 30 de noviembre de 2015, se había cumplido con lo relativo al pago de aportes, se desvirtúan las afirmaciones de la entidad sobre este supuesto incumplimiento.

25. De las pruebas que obran en el expediente también se advierte que, a pesar de que el objeto contractual se debía ejecutar en un plazo de 4 meses y 15 días, a partir de la suscripción del contrato (el 14 de agosto de 2015), dentro de las razones aducidas por la entidad para no efectuar el pago, la entidad refirió el no cumplimiento por la no realización de un taller de formación en junio de ese año¹⁴, fecha que es anterior al plazo de ejecución contractual y que tampoco podía ser un fundamento de la negativa al cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

2.2. Sobre la condena en costas

26. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 188 del CPACA y el numeral 3 del artículo 365¹⁵ del CGP, se condenará en costas de esta instancia a la parte demandada. En los términos del artículo 5.1. del Acuerdo PSAA16-10544, del Consejo Superior de la Judicatura, se fija 3 salarios mínimos mensuales legales vigentes por concepto de agencias en derecho, porque la parte demandante guardó silencio en el trámite de esta instancia.

3. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, el 24 de mayo de 2019.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de esta instancia a la parte demandada. Se fija la suma de 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes por concepto de agencias en derecho, de conformidad con la parte motiva de esta

¹³ Folio 826 del cuaderno principal.

¹⁴ Folio 118 del cuaderno Anexos 1.

¹⁵ Artículo 365: "En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

[...]

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda [...]"

Radicación: 66001-23-33-000-2016-00607-01 (64938)
Demandante: Corporación Instituto Pedagógico de
Formación Integral
Demandado: Municipio de Dos Quebradas
Referencia: Controversias contractuales
Decisión: Confirmar la sentencia apelada

providencia. Por Secretaría del Tribunal, se ordena liquidar las costas, que incluirán, por concepto de agencias en derecho, lo indicado en esta providencia.

Por Secretaría, una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firma electrónicamente
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Firma electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Firma electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA