

## **DELEGACION EN CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS -Nulidad absoluta- Prohibición**

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que la Administración no puede delegar, mediante contratos de prestación de servicios con particulares, las funciones correspondientes a la fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones e imposición de sanciones de los tributos. Así, los contratos que tengan dicho objeto se entienden celebrados contra expresa prohibición y adolecen de nulidad absoluta.

Contrario a lo concluido por el tribunal, del objeto del contrato no se desprende que la Administración haya delegado el ejercicio de funciones tributarias en el Contratista. La estipulación contractual no prevé que el Contratista liquidara o cobrara tributos. Conforme a lo acordado, a este le correspondía la elaboración de la liquidación, sin que se pueda considerar que ello implicaba la gestión de la misma frente a los contribuyentes.

Ninguna de las obligaciones a cargo del Contratista implicaba la delegación de la gestión tributaria; al contrario, se encuentra que los documentos y gestiones eran la base para los requerimientos que estaban a cargo de la tesorería del Municipio, por lo cual es claro que no existió la delegación que llevó al tribunal a anular el contrato. Se trataba de la preparación de documentos técnicos, de asesoría y de trabajo coordinado para que la administración municipal pudiera lograr los resultados esperados con el contrato.



Radicado: 440012340-000-2014-00120-01 (68942)  
Demandante: Observatorio de Coyuntura Económica,  
Política y Ambiental Social Ltda.

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

**Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** Controversias contractuales – Ley 1437 de 2011  
**Radicación:** 440012340-000-2014-00120-01 (68942)  
**Demandante:** Observatorio de Coyuntura Económica, Política y Ambiental Social Ltda. - Ocepays  
**Demandado:** Municipio de Uribia  
**Tema:** Controversias contractuales. Se revoca la sentencia de primera instancia que declaró de oficio la nulidad del contrato. El contrato no adolece de nulidad, pues ni su objeto ni sus obligaciones constituyen delegación de funciones tributarias indelegables en particulares. Se liquida el contrato sin reconocimiento a favor del contratista porque no demostró que hubiera cumplido con los requisitos contractuales para el reconocimiento y pago por parte de la entidad.

**SENTENCIA**

---

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos por el Observatorio de Coyuntura Económica, Política y Ambiental Social Ltda. - Ocepays contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de La Guajira el 1° de diciembre de 2021, que declaró de oficio la nulidad absoluta del contrato No. 022 de 2008. La parte resolutive de la sentencia es del siguiente tenor:

*<< PRIMERO. - DECLARAR fundado el impedimento manifestado por la doctora CARMEN CECILIA PLATA JIMÉNEZ, para conocer del presente proceso conforme las motivaciones que anteceden.*

*SEGUNDO. - DECLARAR de oficio la nulidad absoluta del contrato No. 022 de 2008 (incluyendo sus adiciones), suscrito entre el Observatorio de Coyuntura Económica, Política, Ambiental y Social LTDA. y el municipio de Uribia (La Guajira), cuyo es objeto es la “Prestar los servicios profesionales para el estudio, alinderación, avalúos y revisión ante la autoridad catastral para la programación de la liquidación y la gestión de giro ante la Nación de la cantidad justa, equivalente, a lo que el municipio de Uribia ha dejado de recaudar por concepto del impuesto predial unificado”, por las razones anotadas en la presente providencia.*

*TERCERO. – Sin lugar a restituciones mutuas.*



*CUARTO. - COMPULSAR COPIAS a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación para que en el marco de sus competencias investiguen si a bien o tienen y si no lo hubieren hecho, las presuntas irregularidades que pudieron existir en torno a la ejecución y modalidad de selección del contrato 022 de 2008 suscrito entre el Municipio de Uribia (La Guajira) y el Observatorio de Coyuntura Económica, Política, Ambiental y Social LTDA.*

*QUINTO. - CONDENAR en costas a la parte demandante y a favor de la parte demandada. Dichas costas comprenden la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el proceso, y las agencias en derecho. Para lo cual una vez en firme esta sentencia, por Secretaría liquidense las mismas siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 366 del Código General del Proceso y las tarifas establecidas en el Acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura. Asimismo, se condena a título de agencias en derecho a la parte demandante a pagar la suma correspondiente al 0.5% del valor de las pretensiones de la demanda.*

*SEXTO. - Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones pertinentes y la devolución de los remanentes de gastos ordinarios a la parte demandante, si los hubiere>>.*

Esta Subsección es competente para conocer del recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA. A su vez, el Tribunal Administrativo de La Guajira era competente para conocer el proceso en primera instancia en razón de la cuantía, de acuerdo con el numeral 5 del artículo 152 del mismo código.

El recurso de apelación fue admitido mediante providencia del 20 de octubre de 2022. En virtud de que a la fecha de presentación del recurso se encontraba vigente el artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021 y que no se decretaron pruebas de segunda instancia, las partes y el Ministerio Público tenían hasta la ejecutoria del auto admisorio del recurso para pronunciarse. La parte no apelante no se pronunció y el Ministerio Público guardó silencio.

## **I. ANTECEDENTES**

### **A.- Demanda**

1.- El 20 de junio de 2014 el Observatorio de Coyuntura Económica, Política y Ambiental Social Ltda. - Ocepays (en adelante, <<el Contratista>> o <<el demandante>>) presentó demanda de controversias contractuales contra el Municipio de Uribia (en adelante, <<el Municipio>> o <<la contratante>>), en la que solicitó que se liquidara el contrato No. 022 de 2008, incluyendo las sumas de dinero que considera le eran adeudadas por la contratante. Formuló las siguientes pretensiones:

<<“II. Pretensiones Principales relativas al contrato. Pedimos en esta liquidación



en sede judicial:

1.1 Por servicios prestados y apoyo a la gestión en terrenos de Resguardo Indígena. Que se reconozca la remuneración por los servicios prestados y el apoyo a la gestión realizada por el Contratista en el estudio, alinderación, avalúos y revisión ante la autoridad catastral para la programación de la liquidación y la gestión de giro ante la Nación de la cantidad justa, equivalente a lo que el Municipio de Uribí ha dejado de recaudar por concepto del Impuesto Predial Unificado en el Resguardo Indígena de la Comunidad Wayuu de la Alta y Media Guajira existente en su jurisdicción, equivalente al quince por ciento (15%) sobre el valor a recaudar que esté por encima del valor estimado por el municipio de Uribí en el año 2008 y en el 2009 por Impuesto Predial Unificado en el Resguardo Indígena de la comunidad Wayuu de la Alta y Media Guajira existente en su jurisdicción, equivalente al quince por ciento (15%) sobre el valor a recaudar que esté por encima del valor estimado por el Municipio de Uribí en el año 2.008 y en el 2.009 por Impuesto Predial Unificado en el Resguardo Indígena (cláusulas Primera a Sexta del Contrato de Prestación de Servicios y de Apoyo a la Gestión No 22 DE 2.008); y en consecuencia, condénese al municipio de Uribí a pagar al Observatorio de Coyuntura Económica, Política, Ambiental y Social Limitada la suma de \$448.812.164 (Cuatrocientos cuarenta y ocho millones ochocientos doce mil ciento y cuatro pesos).

II.1.2 Por servicios prestados y apoyo a la gestión en terrenos de explotación minero energética. Que de conformidad con lo expuesto en esta demanda, reconózcase la remuneración por los servicios profesionales prestados y el apoyo a la gestión realizada por el contratista en el estudio, alinderación, avalúos y revisión ante la autoridad catastral para la programación de la liquidación y la gestión de giro, equivalente a lo que el municipio de Uribí ha dejado de recaudar por concepto del Impuesto Predial Unificado en los terrenos dedicados a explotación minero energéticas, equivalente al quince por ciento (15%) sobre el valor a recaudar que esté por encima del valor estimado por el Municipio de Uribí en el año 2008 y en el 2009 por Impuesto Predial Unificado en los terrenos dedicados a explotaciones minero energéticas, por el área construida de línea férrea y carretera de propiedad de las personas jurídicas denominadas Carbones del Cerrejón Limited y Cerrejón Zona Norte S.A cláusulas primera a Sexta del Contrato de prestación de Servicios y de Apoyo a la Gestión No 22 de 2.00 y en consecuencia, condénese al municipio de Uribí a pagar al Observatorio de Coyuntura Económica, Política, Ambiental y Social Limitada la suma de \$24.270.778.718 (Veinticuatro mil doscientos setenta millones setecientos setenta y ocho mil setecientos dieciocho pesos).

II. 1.3 Igualmente por el valor que resultare a futuro de la contingencia del pago de lo trabajado y a recaudar por parte del Municipio de Uribí, sobre el Impuesto Predial Unificado de vigencias anteriores, en la eventual favorabilidad de justicia, por el pago del Impuesto predial Unificado por el terreno donde está construida la línea férrea y la carretera de propiedad de Cerrejón Zona Norte S.A y Carbones del Cerrejón Limited, antes Carbones de Colombia S.A., Carbocol, e internacional Colombia Resources Corporation - INTERCOR, desde el año 1981 al 2009; y el pago del Impuesto Predial Unificado por las construcciones entre las vigencias fiscales 1984 a 1992, que no se hubieren deducido en la remuneración antes señalada.

II.1.4 Que sobre los valores monetarios reconocidos, liquidados y deducidos a favor del Observatorio de Coyuntura Económica, Política, Ambiental y Social Limitada se reconozcan y cancelen los intereses de mora causados desde la fecha en que el Municipio de Uribí debió de pagar la remuneración pactada, hasta que se haga efectivo el pago de la obligación.

II.1.5 Que el fallo que en derecho corresponda se le dé cumplimiento con fundamento en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes sobre la materia.

II.1.6 Condénese en costas a la entidad demandada.



*2 Pretensiones subsidiarias relativas al contrato. En subsidio de las pretensiones anteriores, pedimos que en esta liquidación en sede judicial, se disponga:*

*2.1 Reconocer los valores que se enuncian a continuación, relación cuentas estas, presentadas al Despacho del Secretaría de Hacienda del municipio de Uribia, por el contratista, las cuales desprenden igualmente de la ejecución de dicho contrato. (...)*

*Son \$25.504.549.503 (veinticinco mil quinientos cuatro millones quinientos cuarenta y nueve mil quinientos tres pesos).*

*II.2.2 Igualmente, que si la complejidad de la contabilidad para determinar los diversos valores que forman parte del negocio, debido a capital, sanciones, intereses moratorios, indexación, etc., requiere la designación de un experto contable, el Despacho designe un auxiliar de la justicia idóneo, de conducta intachable, excelente reputación e incuestionable imparcialidad, versado y experimentado en la materia>>.*

2.- La demanda se basó en las siguientes afirmaciones:

2.1.- El 3 de diciembre de 2008 el Municipio y la demandante celebraron el contrato de prestación de servicios y apoyo a la gestión No. 22 de 2008, que tenía por objeto <<Prestar los servicios profesionales para el Estudio, alineación, avalúos y revisión ante la autoridad catastral para la programación de la liquidación la gestión de giro ante la Nación de la cantidad justa, equivalente a lo que el Municipio de Uribia ha dejado de recaudar por concepto de Impuesto Predial Unificado en el resguardo indígena existente en su jurisdicción, así como en los terrenos dedicados a explotaciones mineroenergéticas>>. El plazo del contrato se pactó en 18 meses y fue prorrogado por 17 meses más, para un total de 35 meses.

2.2.- El acta de inicio se suscribió el 15 de enero de 2009, por lo que el plazo de ejecución culminó el 15 de noviembre de 2011.

2.3.- De conformidad con la cláusula cuarta del contrato, la remuneración del Contratista correspondía a un valor equivalente al quince por ciento (15%) sobre los incrementos de facturación o recaudo que realizara el Municipio por concepto de impuesto predial en los predios en los que se lograra el ajuste por cuenta de las labores del Contratista.

2.4.- El demandante aduce que por cuenta de la labor efectuada, el valor catastral por cada hectárea del resguardo indígena pasó de diecinueve mil pesos (\$19.000) a veintiséis mil setecientos cuarenta pesos (\$26.740), lo que implicó que el Municipio pasara de facturar por concepto de impuesto predial un valor de doscientos treinta y ocho millones setecientos dieciocho mil seiscientos veinticuatro pesos (\$238.718.624) en 2009, a facturar tres mil cuatrocientos sesenta y dos millones novecientos noventa y cinco mil setecientos veintiocho pesos (\$3.462.995.728) en 2010.



2.5.- Señala que, debido a la actualización del valor del avalúo catastral del resguardo en el año 2013, el Municipio recibió por parte del Ministerio de Hacienda la suma de dos mil doscientos cincuenta y tres millones trescientos ochenta y cuatro mil cuatrocientos noventa y cuatro pesos (\$2.253.384.494) por concepto de impuesto predial dejado de recibir por parte del resguardo indígena en 2010.

2.6.- Indica que en virtud de la ejecución del contrato se logró el avalúo catastral de líneas férreas y carretera del Caribe, propiedad del Cerrejón y del Cerrejón zona norte, lo que permitió al Municipio cobrar los impuestos debidos por cada predio entre los años 1993 y 2010, suma que ascendió a ciento treinta y ocho mil novecientos ochenta y un millones novecientos quince mil doscientos veintisiete pesos (\$138.981.915.227), y cuarenta mil cuarenta y nueve millones sesenta pesos (\$40.049.000.060), respectivamente.

2.7.- El aumento en estos valores se debió a que, mediante la gestión del Contratista, se logró que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- (en adelante, <<IGAC>>) incluyera y ajustara el valor del avalúo catastral de los predios previamente referidos.

2.8.- Señala que el contrato preveía que la remuneración del Contratista no estaba condicionada al pago efectivo del impuesto, sino a la facturación del mismo. Así las cosas, por el solo aumento del valor a facturar, el Municipio debía reconocer a su favor el quince por ciento (15%) de los valores que superaran la suma proyectada por concepto de impuesto para cada predio.

2.9.- El Contratista presentó cuenta de cobro sobre los mayores valores facturados; sin embargo, el Municipio no los reconoció ni los pagó. Uno de los argumentos para no cancelar los valores facturados fue que la facturación no implicaba un reconocimiento de que el valor del impuesto fuera recaudable. El Municipio alegó que en el caso del Cerrejón, si bien se reliquidaron los valores con base en el ajuste catastral, posteriormente el IGAC revocó dicho ajuste y, por ello, los recibos de liquidación del impuesto perdieron fuerza ejecutoria y el impuesto no se pudo cobrar.

2.10.- Una vez culminado el contrato, el Contratista solicitó su liquidación con la inclusión de los valores adeudados por mayor valor del impuesto que habían sido debidamente facturados. Sin embargo, el Municipio no liquidó el contrato ni reconoció las sumas adeudadas.

## **B.- Contestación de la demanda**

3.- El Municipio contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Presentó los siguientes argumentos de defensa:



3.1.- No existe prueba del resultado de la gestión del Contratista. En el caso del reconocimiento de valores por concepto de impuesto predial no percibido por resguardos indígenas efectuado por el Ministerio de Hacienda, no existe evidencia que demuestre que dicho reconocimiento sea producto de la gestión de la demandante; por el contrario, en el mismo acto de reconocimiento se señala que se expide en cumplimiento de una obligación legal.

3.2.- En cuanto al valor que pretende cobrar por su gestión en los predios propiedad del Cerrejón, indica que el monto liquidado en la demanda corresponde a impuestos de los años 1993 a 2010, los cuales en virtud de la irretroactividad de las normas tributarias no pueden ser objeto de cobro por parte del Municipio.

3.3.- Si bien en el caso de la línea férrea y de la carretera de propiedad del Cerrejón se emitió resolución en la que se aumentó el avalúo catastral, no obra prueba que demuestre que la misma se debiera a la gestión del Contratista. Además, el mismo IGAC revocó las resoluciones mediante las cuales se determinó el avalúo, y los cobros que se pretendían hacer con base en las mismas no fueron efectuados.

### **C. Sentencia recurrida**

4.- En sentencia del 1° de diciembre de 2021 el Tribunal Administrativo de La Guajira declaró de oficio la nulidad del contrato No. 022 de 2008 y negó la restitución de prestaciones mutuas con base en las siguientes consideraciones:

4.1.- Señala que con fundamento en las normas de la Ley 489 de 1998, el Consejo de Estado ha señalado que no es posible suscribir contratos con particulares cuyo objeto corresponda a la delegación de funciones tributarias. Dicha postura fue consignada normativamente en el artículo 1 de la Ley 1386 de 2010, que establece expresamente que no se podrán delegar la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones e imposición de sanciones de los tributos.

4.2.- El contrato cuya liquidación se pretende incluye en su objeto gestiones relacionadas con los tributos, concretamente con su liquidación, lo que constituye un objeto prohibido que deriva en la nulidad absoluta del contrato. Lo mismo sucede con la delegación de las gestiones para el cobro del impuesto ante el Ministerio de Hacienda.

4.3.- Además, señala que en el contrato se delegaron al Contratista funciones de gestión ante el Concejo Municipal, las cuales si bien no están prohibidas, debían cumplir el procedimiento de artículo 111 de la Ley 489 de 1998, el cual no se llevó a cabo.



4.4.- Como otro motivo de ilegalidad indica que el contrato no incluyó las cláusulas excepcionales previstas en los artículos 15 y siguientes de la Ley 80 de 1993, que eran de obligatoria inclusión. Adicionalmente, concluye que al tratarse de un contrato de delegación de funciones, este debía someterse a licitación pública, lo cual fue omitido.

4.5.- Finalmente, niega la aplicación de la restitución de prestaciones mutuas porque ellas no eran posibles y, en todo caso, no se probó que las prestaciones ejecutadas hubieran beneficiado al Municipio

#### **D. Recurso de apelación**

5.- La demandante presenta apelación para que se revoque la sentencia y se acceda a las pretensiones. Para ello presenta los siguientes reparos concretos:

5.1.- El contrato no tenía por objeto la delegación de funciones en el Contratista por cuanto en virtud del mismo no se le otorgó el gobierno o ejercicio de autoridad en materia tributaria. Las obligaciones de gestión se referían exclusivamente a realizar diligencias para lograr el código catastral para ciertos predios y el ajuste del avalúo para otros.

5.2.- Tampoco se delegó la posibilidad de fiscalizar los tributos ni menos aún de realizar su liquidación, pues lo que hacía el Contratista era proyectar la liquidación, pero no la expedía, ni la firmaba, ni realizaba su cobro.

5.3.- En cuanto a que existiera gestión para la discusión de tributos, indica que el contrato no establecía dicha obligación, pues no correspondía a la Contratista reunirse con los destinatarios del tributo ni resolver sus reclamaciones sobre el mismo.

5.4.- Indica que en caso de que no se revoque la declaratoria de nulidad, deben reconocerse las prestaciones ejecutadas en beneficio del Municipio conforme al artículo 48 de la Ley 80 de 1993, teniendo en cuenta que, en efecto, la entidad territorial aumentó el valor a cobrar por concepto de impuesto predial por cuenta de la ejecución de las obligaciones del Contratista.

5.5.- En caso de que se revoque la declaratoria de nulidad, solicita que se liquide el contrato y se le reconozca la remuneración correspondiente reclamada en las pretensiones.

## **II. CONSIDERACIONES**



## **E.- Asuntos procesales**

6.- La Sala se pronunciará de fondo porque la demanda se presentó dentro del término de caducidad. El contrato terminó el 15 de noviembre de 2011 y por su naturaleza debía ser liquidado. Al no contener una estipulación que fijara el plazo para liquidación, esta debía realizarse de forma bilateral dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su terminación; vencido este plazo, el Municipio contaba con dos (2) meses para realizar la liquidación unilateral, término que venció el 17 de mayo de 2012. En virtud de lo anterior, el plazo de dos (2) años para la presentación de la acción de controversias contractuales corrió entre el 18 de mayo de 2012 y el 18 de mayo de 2014. El 21 de marzo de 2014 la parte demandante presentó solicitud de conciliación, la cual se declaró fallida el 4 de junio de 2014; teniendo en cuenta que durante ese periodo el término de caducidad estuvo suspendido, la demanda fue presentada, oportunamente, el 20 de junio de 2014.

## **F.- Decisión a adoptar y plan de exposición**

7- La Sala revocará la sentencia de primera instancia porque el contrato no adolece de nulidad, ya que ni su objeto ni sus obligaciones constituyen delegación de funciones tributarias indelegables en particulares. Liquidará el contrato No. 022 de 2008 y negará la inclusión de los valores reclamados por el Contratista porque no probó en el proceso que tuviera derecho a las sumas reclamadas como no pagadas; no demostró que hubiera cumplido con los requisitos contractuales para su reconocimiento y pago por el Municipio.

## **G.- El contrato no adolece de nulidad**

8.- La jurisprudencia de esta Corporación<sup>1</sup> ha establecido que la Administración no puede delegar, mediante contratos de prestación de servicios con particulares, las funciones correspondientes a la fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones e imposición de sanciones de los tributos. Así, los contratos que tengan dicho objeto se entienden celebrados contra expresa prohibición y adolecen de nulidad absoluta.

9.- La cláusula primera del contrato No. 022 de 2008 establecía su objeto de la siguiente manera:

*<<PRIMERA. Objeto. Prestar los servicios profesionales para el Estudio, alineación, avalúos y revisión ante la autoridad catastral para la programación de la liquidación la gestión de giro ante la Nación de la cantidad justa, equivalente a lo que el Municipio de Uribia ha dejado de recaudar por concepto de Impuesto Predial Unificado en el resguardo indígena existente en su jurisdicción, así como*

<sup>1</sup> Entre otras puede verse: Consejo de Estado Sección Tercera, sentencia del 17 de mayo de 2007 expediente AP2004-00369 y Consejo de Estado Sección Tercera Subsección A, sentencia 29 de julio de 2015, radicado interno 37390.



en los terrenos dedicados a explotaciones mineroenergéticas; el cual comprende:

1. Un trabajo de alinderación cartográfica exacta del área de resguardo indígena y de los terrenos dedicados a explotaciones mineroenergéticas en jurisdicción del Municipio de Uribia.
2. La gestión por un avalúo justo, acorde con la importancia del territorio sujeto del pago del Impuesto Predial Unificado.
3. Simultáneamente, la consecución ante el Concejo Municipal de una magnitud por mil superior a la actual, el planteamiento de una nueva opción de forma de pago del Impuesto Predial Unificado, consistente en que los contribuyentes, puedan amortiguar lo declarado o gravado por mes, bimestre o trimestre dentro del correspondiente año gravable, a partir del primer vencimiento, de acuerdo con las condiciones que establezca la Secretaría Administrativa y Financiera del Municipio y mediante Acuerdo Municipal, impulsar el logro de la implementación o establecimiento de la declaración anual del Impuesto Predial Unificado o autoavalúo predial.
4. Específicamente sobre el resguardo, la elaboración de la liquidación que se debe presentar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la correspondiente gestión de giro y la programación que a futuro determine el procedimiento liquidatorio cada año, mediante la valoración de las variables económicas en la fórmula definida>>.

10.- Contrario a lo concluido por el tribunal, del objeto del contrato no se desprende que la Administración haya delegado el ejercicio de funciones tributarias en el Contratista. La estipulación contractual no prevé que el Contratista liquidara o cobrara tributos. Conforme a lo acordado, a este le correspondía la elaboración de la liquidación, sin que se pueda considerar que ello implicaba la gestión de la misma frente a los contribuyentes.

11.- En consonancia con lo anterior, la cláusula segunda del contrato preveía las siguientes obligaciones a cargo del Contratista:

<<SEGUNDA. Derechos y Deberes del Contratista. De manera general y para efectos de este contrato, constituyen derechos y deberes del CONTRATISTA los contenidos en el artículo 5 de la Ley 80 de 1.993, más en cumplimiento del objeto descrito, EL CONTRATISTA se obliga para con EL MUNICIPIO a realizar las siguientes labores y acciones: 1. Operación de manera coordinada con otras instituciones e instancias gubernamentales en procura del objetivo, particularmente con otras autoridades catastrales del país diferentes al Instituto Geográfico Agustín Codazzi. 2. Disposición de un grupo interdisciplinario de profesionales y técnicos que concluyan sus investigaciones en la liquidación elaborada, de tal manera que sirva de soporte a la certificación de la Tesorería Municipal en el correspondiente requerimiento a la Nación. 3. Un trabajo de alinderación exacta de las áreas de resguardo que asegure la extensión o superficie en jurisdicción del Municipio y la que actualmente esté determinada catastralmente a favor de otros: necesidad inaplazable de resolver, para orientar los esfuerzos a su conservación y a los planes de desarrollo económico y social en esas áreas de resguardo. 4. La gestión y concurso de gastos en el logro de un avalúo acorde con la importancia del territorio sujeto del pago del Impuesto Predial Unificado, mediante un proceso fundamentado en la determinación exacta y detallada del valor de cada zona homogénea geoeconómica que reúne:

- 4.1. Condiciones agrogeológicas, fisiográficas, hidrológicas, socioculturales y de cercanía a poblaciones, parques nacionales, puertos, vías de comunicación ya zonas de reservas donde se adelantan explotaciones de recursos naturales renovables.
- 4.2. Aspectos de explotación socioeconómica.
- 4.3. Cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad comunitaria del resguardo, indicando las formas productivas que se utilicen.
- 4.4. La diferenciación y el valor de las



*áreas comunales, ambientales, culturales y de explotación productiva, mostrando sus índices de producción y productividad. 4.5. La importancia del territorio para la defensa de la identidad de la comunidad indígena que habita el resguardo, la garantía de la preservación del grupo étnico y de la consolidación de los usos, costumbre y cultura de la etnia, la satisfacción de las necesidades y conveniencias colectivas y el desarrollo sostenible. 5. Simultáneamente, la contribución a la consecución ante el Concejo Municipal de una magnitud por mil superior a la actual, que grave con justicia esa propiedad inmueble en favor de las arcas municipales. 6. La contribución a la elaboración de la liquidación que se debe presentar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la correspondiente gestión de giro. 6. La programación que a futuro determine el procedimiento liquidatorio cada año, mediante la valoración de las variables económicas en la fórmula definida. 7. La presentación cada sesenta (60) días de un informe de gestión y de alcance del objeto del contrato>>.*

12.- Ninguna de las obligaciones a cargo del Contratista implicaban la delegación de la gestión tributaria; al contrario, se encuentra que los documentos y gestiones eran la base para los requerimientos que estaban a cargo de la tesorería del Municipio, por lo cual es claro que no existió la delegación que llevó al tribunal a anular el contrato. Se trataba de la preparación de documentos técnicos, de asesoría y de trabajo coordinado para que la administración municipal pudiera lograr los resultados esperados con el contrato.

13.- Adicionalmente, la cláusula tercera del contrato establecía que al Municipio le correspondía *<<Adelantar las diligencias de tipo jurídico o administrativo que no puedan legalmente ser adelantadas por el CONTRATISTA>>*, en virtud de lo cual la entidad territorial debía realizar las gestiones tributarias indelegables.

14.- Teniendo en cuenta que el contrato no tenía por objeto la delegación de funciones administrativas al Contratista, tampoco puede considerarse que el mismo debiera cumplir los requisitos del artículo 111 de la Ley 489 de 1998 ni que se debiera someter a selección mediante licitación.

15.- Por último, no es posible considerar que la no inclusión de las cláusulas excepcionales previstas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 constituya nulidad de los contratos, especialmente cuando la norma prevé que las mismas *<<se entienden pactadas aun cuando no se consignent expresamente>>*.

#### **H. La liquidación del contrato**

16.- El demandante pretende que se liquide el contrato incluyendo unas sumas de dinero que considera se le adeudan por su gestión. Respecto de la liquidación, la Sala encuentra que la misma es procedente, pues no fue realizada bilateral ni unilateralmente; sin embargo, esta se declarará sin saldo a favor de las partes, por cuanto las sumas reclamadas no cumplen los requisitos contractuales para su pago.

17.- La cláusula cuarta del contrato establecía que el contratista tenía derecho a



una remuneración correspondiente al quince por ciento (15%) del valor a recaudar o recaudado por concepto de impuesto predial que *<<esté por encima de lo estimado por el municipio en el 2008 por concepto de impuesto predial en el resguardo indígena y terrenos dedicados a explotaciones minoenergéticas o dejados de recaudar en vigencias anteriores>>*. La anterior forma de remuneración se pactó igualmente para el año 2009.

18.- De conformidad con la cláusula cuarta del contrato, para el reconocimiento y pago de la remuneración al Contratista se requería probar, en primer lugar, el mayor valor que por concepto del impuesto predial se fuera a recaudar o fuera recaudado. Ello implica que, contrario a lo afirmado en la demanda, para que se causara la remuneración no bastaba con la facturación del impuesto, porque una vez expedido el cobro mediante la factura, el sujeto pasivo del tributo lo podía debatir.

18.1.- En efecto, en el proceso se probó que esta situación se presentó respecto de las facturas expedidas para los predios de propiedad de El Cerrejón, que perdieron su fuerza porque los actos que incluyeron el avalúo catastral fueron objeto de revocatoria directa por parte del IGAC.

18.2.- Lo anterior demuestra que para considerar que un impuesto era posible de recaudar, la factura del mismo debía estar en firme o efectivamente pagada, de lo cual no hay prueba en el proceso.

19.- Adicionalmente, para calcular la remuneración del contratista, la estipulación contractual exigía demostrar cuál era el valor que el Municipio estimaba que iba a recaudar por concepto de impuesto predial en cada año. Respecto de este requisito, al expediente no se allegaron pruebas que lo acrediten; lo único presentado fueron las cuentas del cobro del Contratista, las cuales no fueron reconocidas ni pagadas por la demandada. En consecuencia, no pueden tenerse en cuenta como fundamento de las sumas que se estiman se adeudaban al Contratista.

20.- Finalmente, en relación con los valores que fueron pagados por el Ministerio de Hacienda por concepto de impuesto predial no recaudado en el resguardo indígena, no existe prueba de que dichas sumas fueran canceladas en virtud de las gestiones realizadas por el Contratista.

#### **I.- Condena en costas**

21.- Como el recurso de apelación prosperó parcialmente, pero no se accedió a las pretensiones económicas de la demanda, el apelante debe ser condenado en costas, en la medida de su comprobación, de conformidad con lo ordenado en los artículos 188 del CPACA, 365 y 366 del CGP, y en el artículo 2 del Acuerdo



Radicado: 440012340-000-2014-00120-01 (68942)  
Demandante: Observatorio de Coyuntura Económica,  
Política y Ambiental Social Ltda.

No. PSSAA16-10554 de 2016 del C.S. de la J. <<Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho>>.

22.- La Sala condenará al apelante vencido, por concepto de agencias en derecho, a la suma equivalente a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la presente providencia a favor del Municipio de Uribia, de conformidad con los criterios y tarifas establecidos por el numeral 1 del artículo 5 del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

### III. DECISIÓN

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

### RESUELVE

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de La Guajira el 1° de diciembre de 2021 por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia

**SEGUNDO: DECLÁRASE** liquidado el contrato No. 022 de 2008 celebrado entre el Municipio de Uribia y el Observatorio de Coyuntura Económica, Política y Ambiental Social Ltda. - Ocepays sin saldo a favor de las partes.

**TERCERO: CONDÉNASE** en costas al apelante Observatorio de Coyuntura Económica, Política y Ambiental Social Ltda. - Ocepays. Por Secretaría, líquidense e inclúyase, por concepto de agencias en derecho, la suma equivalente a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la presente providencia a favor del Municipio de Uribia.

**CUARTO: DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Con firma electrónica*

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**

**Presidente**

Con salvamento de voto

*Con firma electrónica*

**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

**Magistrado**

*Con firma electrónica*

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**

**Magistrado**