

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA – Respeto debido proceso – Derecho acceso a la administración de justicia

El principio de congruencia se concreta cuando la sentencia resuelve cada una de las pretensiones de la demanda, así como también las excepciones propuestas en la contestación del libelo introductorio, guardando así una identidad entre lo resuelto y lo planteado por las partes, con lo cual no solamente se garantiza el respeto por el debido proceso, sino que también se hace efectivo el derecho de acceso a la Administración de Justicia.

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA – Concepto – CGP – Artículo 281

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 281 del CGP, la sentencia debe estar en consonancia con los hechos y las pretensiones planteados en la demanda, así como con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.

EXCEPCIONES – Reconocimiento de oficio – Nulidad del negocio jurídico – Restituciones mutuas – Ministerio de la Ley

A su turno, el artículo 282 *ibidem*, que regula lo concerniente a la resolución de las excepciones, establece que cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla de oficio en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, las cuales deberán ser alegadas en la contestación de la demanda. Además, el inciso 4º *ejusdem* consagra que, "**cuando se proponga la excepción de nulidad o la de simulación del acto o contrato del cual se pretende derivar la relación debatida en el proceso, el juez se pronunciará expresamente en la sentencia sobre tales figuras, siempre que en el proceso sean parte quienes lo fueron en dicho acto o contrato...**" (subrayas y negrillas fuera del texto original).

[...]

Con lo anterior queda claro que, pronunciarse expresamente sobre la excepción de nulidad del negocio jurídico, no solamente implica que en la sentencia el juez debe analizar la validez del contrato y declarar su nulidad en caso de encontrarla probada y siempre y cuando al proceso concurren las partes del acuerdo de voluntades, sino que también, por ministerio de la ley, consecuencialmente deba considerar lo concerniente a las restituciones mutuas.

DECLARACIÓN NULIDAD ABSOLUTA DEL CONTRATO ESTATAL- Efectos – Restituciones mutuas – Código Civil Artículo 1746 – Ley 80 de 1993 Artículo 48

Precisado lo anterior, debe anotarse que la declaratoria de nulidad absoluta de un contrato implica su desaparición del mundo jurídico y genera, como consecuencia, que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la de la celebración del negocio jurídico declarado nulo, dando derecho a las partes a ser restituidas al mismo estado en que hallarían si aquel no hubiese existido, salvo las excepciones legales.

Tanto las normas del Código Civil como las del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública consagran que la declaratoria de nulidad del contrato en la sentencia produce como efecto o consecuencia las restituciones mutuas.

En efecto, por un lado, el artículo 1746 del Código Civil dispone que, como consecuencia de la nulidad declarada del contrato, cada una de las partes está en el deber de devolver a la otra aquello que ha recibido como prestación durante la vigencia del negocio jurídico (salvo que se trate de la prestación o ejecución de un contrato que adolezca objeto o causa ilícita a sabiendas), estableciendo que “[e]n las restituciones mutuas que hayan de hacerse los contratantes en virtud de este pronunciamiento, será cada cual responsable de la pérdida de las especies o de su deterioro, de los intereses y frutos, y del abono de las mejoras necesarias, útiles (...)”. Y, de otro lado, el artículo 48 de la Ley 80 de 1993 establece que hay lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas del contrato nulo por objeto o causa ilícita, cuando se acredite que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto del beneficio que esta hubiere obtenido.

Con fundamento en lo aquí expuesto, cabe concluir que el pronunciamiento sobre las restituciones mutuas, bien sea para su reconocimiento o para su negativa, es consecuencia ineludible —por virtud de la ley— de la declaratoria de nulidad absoluta del contrato, predicándose, en ese escenario, una sentencia congruente.

NULIDAD ABSOLUTA – Objeto ilícito – Falta de capacidad – Efectos – Restituciones mutuas - Principio de congruencia

En la sentencia de primera instancia se advirtió, en efecto, que el convenio objeto de estudio adolecía de nulidad absoluta por objeto ilícito, aunque no por las razones esgrimidas por la parte demandada, sino porque el municipio de San José de Uré no se encontraba certificado para contratar los servicios de salud para la atención de la población pobre no asegurada con subsidios; además, el *a-quo* concluyó que el referido acuerdo de voluntades también estaba viciado de nulidad absoluta por haberse celebrado contra expresa prohibición legal, en tanto estuvo precedido del procedimiento de selección contratación directa, a pesar de que este último no era procedente. Por virtud de lo anterior, el Tribunal *a quo* declaró probada la excepción de “*inexigibilidad del cumplimiento de un contrato nulo por ilicitud de su objeto*”

y, como consecuencia, declaró la nulidad absoluta del citado convenio de cooperación.

Ahora bien, producto de la declaratoria de nulidad del negocio jurídico en cuestión, el fallo de primera instancia se pronunció sobre sus efectos, haciendo alusión a las restituciones mutuas, en virtud de lo previsto en los artículos 1746 del Código Civil y 48 de la Ley 80 de 1993, sobre las cuales concluyó que había lugar a su reconocimiento, en tanto se acreditó que la IPS Promosalud & Cía. Ltda. satisfizo el interés público del ente territorial, al adecuar las instalaciones del centro de salud primaria de la ESE Hospital Local de Montelíbano; reconocimiento que, valga decir, se realizó bajo una condena en abstracto, dado que el Tribunal advirtió que no resultaba posible cuantificar los gastos en los que había incurrido la IPS por concepto de mejoras locativas, traslado e instalación de equipos en la sede, pagos de servicios públicos, entre otros gastos.

En este orden de ideas, bajo la perspectiva de lo considerado y lo decidido por el Tribunal, la Sala destaca que la sentencia de primera instancia no vulneró el principio de congruencia, porque la condena en abstracto impuesta al municipio de San José de Uré no obedeció al incumplimiento obligacional del negocio jurídico en estudio, como lo quiere hacer ver la recurrente, sino que tuvo sustento en el reconocimiento de las restituciones mutuas a favor de la parte demandante, producto de los efectos legales de la declaratoria de nulidad absoluta del convenio.



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

CONSEJERA PONENTE: ADRIANA POLIDURA CASTILLO

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 23001-23-33-000-2014-00433-01 (64855)
Demandantes: IPS Promosalud y Cía. Ltda.
Demandado: Municipio de San José de Uré
Referencia: Controversias contractuales – CPACA

TEMAS: PRINCIPIO DE CONGRUENCIA — en los términos de artículo 281 del CGP, la sentencia debe guardar consonancia con los hechos y con las pretensiones planteadas en la demanda, así como con las excepciones que aparezcan probadas / EXCEPCIÓN DE NULIDAD DEL CONTRATO — en caso de encontrarse probada, su pronunciamiento no solo implica la declaratoria de nulidad del contrato sino también, por virtud de la ley, el análisis consecuencial sobre el reconocimiento o no de las restituciones mutuas / EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD — el pronunciamiento sobre la restituciones mutuas, bien sea para reconocerlas o negarlas, es consecuencia propia de la declaratoria de nulidad absoluta del contrato.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 20 de junio de 2019, proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante la cual se declaró la nulidad absoluta, por objeto ilícito, del acuerdo de voluntades discutido en el *sub examine*, y se condenó en abstracto al municipio de San José de Uré al pago de las restituciones mutuas.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 8 de junio de 2010, el municipio de San José de Uré y la IPS Promosalud & Cía. Ltda. celebraron el convenio de cooperación interinstitucional y asociación estratégica para aunar esfuerzos en la prestación integral de los servicios de salud, que tuvo por objeto la atención de la población pobre sin subsidio o población pobre no asegurada en los regímenes subsidiado y contributivo, así como de la población vulnerable e indígena del referido ente municipal. Posteriormente, las partes contratantes suscribieron dos otrosíes, en los cuales se precisaron aspectos atinentes al valor y al plazo de ejecución del respectivo convenio.

En la demanda se señaló que el ente territorial suspendió unilateralmente y de forma abusiva el citado convenio, ocasionándole perjuicios a la ahora demandante. Por lo anterior, la IPS Promosalud & Cía. Ltda., en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, formuló sus pretensiones encaminadas a que se declarara el incumplimiento de tal negocio jurídico, así como también de sus otrosíes, solicitando, además de la respectiva liquidación judicial, la indemnización de perjuicios.



II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El 4 de noviembre de 2014, la IPS Promosalud y Cía. Ltda. presentó demanda, en ejercicio del medio de control controversias contractuales, contra el municipio de San José de Uré, con las siguientes **pretensiones** (se transcriben de forma literal, incluso con posibles errores):

“PRIMERO: Que se declare el incumplimiento del CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA PARA AUNAR ESFUERZOS EN LA PRESTACIÓN INTEGRAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD entre el MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE URÉ y la IPS PROMOSALUD & CÍA. LTDA. celebrado el día 8 de junio de 2010, por parte de la entidad contratante.

SEGUNDO: Que se declare el incumplimiento del OTROSÍ NO. 1 DEL CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA PARA AUNAR ESFUERZOS EN LA PRESTACIÓN INTEGRAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD entre el MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE URÉ y la IPS PROMOSALUD & CÍA. LTDA., celebrado el día 14 de septiembre de 2010, por parte de la entidad contratante.

TERCERO: Que se declare el incumplimiento del OTROSÍ NO. 2 DEL CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA PARA AUNAR ESFUERZOS EN LA PRESTACIÓN INTEGRAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD entre el MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE URÉ y la IPS PROMOSALUD & CÍA. LTDA., celebrado el día 9 de noviembre de 2010, por parte de la entidad contratante.

CUARTO: Que se liquide el CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA PARA AUNAR ESFUERZOS EN LA PRESTACIÓN INTEGRAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD entre el MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE URÉ y la IPS PROMOSALUD & CÍA. LTDA. celebrado el día 8 de junio de 2010.

QUINTO: Que se liquide el OTROSÍ NO. 001 DEL CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA PARA AUNAR ESFUERZOS EN LA PRESTACIÓN INTEGRAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD entre el MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE URÉ y la IPS PROMOSALUD & CÍA. LTDA., celebrado el día 14 de septiembre de 2010.

SEXTO: Que se liquide el OTROSÍ NO. 002 DEL CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA PARA AUNAR ESFUERZOS EN LA PRESTACIÓN INTEGRAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD entre el MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE URÉ y la IPS PROMOSALUD & CÍA. LTDA., celebrado el día 9 de noviembre de 2010.

SÉPTIMO: Que, como producto de la liquidación del CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA PARA AUNAR ESFUERZOS EN LA PRESTACIÓN INTEGRAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD entre el MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE URÉ y la IPS PROMOSALUD & CÍA. LTDA. celebrado el día 8 de junio de 2010, se ordene a la entidad demandada cancelar una indemnización a la IPS PROMOSALUD Y CÍA. LTDA. de todos los perjuicios ocasionados: daño emergente, lucro cesante, intereses de mora, perjuicios que se tendrán en cuenta acorde con lo dispuesto en el art. 308 del C.P. Civil, reformado por la Ley 1395 de 2010.



OCTAVO: Que, como producto de la liquidación del OTROSÍ NO. 001 DEL CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA PARA AUNAR ESFUERZOS EN LA PRESTACIÓN INTEGRAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD entre el MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE URÉ y la IPS PROMOSALUD & CÍA. LTDA., celebrado el día 14 de septiembre de 2010, se ordene a la entidad demandada cancelar al demandante una indemnización a la IPS PROMOSALUD Y CÍA. LTDA. de todos los perjuicios ocasionados: daño emergente, lucro cesante, intereses de mora, perjuicios que se tendrán en cuenta acorde con lo dispuesto en el art. 308 del C.P. Civil, reformado por la Ley 1395 de 2010.

NOVENO: Que, como producto de la liquidación del OTROSÍ NO. 002 DEL CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA PARA AUNAR ESFUERZOS EN LA PRESTACIÓN INTEGRAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD entre el MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE URÉ y la IPS PROMOSALUD & CÍA. LTDA., celebrado el día 9 de noviembre, se ordene a la entidad demandada cancelar al demandante una indemnización a la IPS PROMOSALUD Y CÍA. LTDA. de todos los perjuicios ocasionados: daño emergente, lucro cesante, intereses de mora, perjuicios que se tendrán en cuenta acorde con lo dispuesto en el art. 308 del C.P. Civil, reformado por la Ley 1395 de 2010.

DÉCIMO: Que, como producto de la liquidación del convenio y sus otrosíes, se ordene a la entidad demandada cancelar al demandante una indemnización a la IPS PROMOSALUD Y CÍA. LTDA de todos los perjuicios ocasionados: daño emergente, lucro cesante, intereses de mora por la pérdida de oportunidad de haber prestado los servicios de esa municipalidad con la EPS-S SALUDVIDA dentro del contrato No. 23682-13980 de 01/10/2010 a 31/03/2011. Población 775 valor \$19.523.153,00.

DÉCIMO PRIMERO: Que, como producto de la liquidación del convenio y sus otrosíes, se ordene a la entidad demandada cancelar al demandante una indemnización a la IPS PROMOSALUD Y CÍA. LTDA de todos los perjuicios ocasionados: daño emergente, lucro cesante, intereses de mora por la pérdida de oportunidad de haber prestado los servicios de esa municipalidad con la EPS-S EMDI Salud dentro del contrato No. 27812 de 01/10/2010 a 31/03/2011. Población 1761, Valor \$25.113.532,95.

DÉCIMO SEGUNDO: Que, como producto de la liquidación del convenio y sus otrosíes detallados anteriormente, se ordene a la entidad demandada cancelar al demandante una indemnización a la IPS PROMOSALUD Y CÍA. LTDA de todos los perjuicios ocasionados: daño emergente, lucro cesante, intereses de mora por la pérdida de oportunidad de haber prestado los servicios de esa municipalidad con la EPS-S Comfacor Salud dentro del contrato No. 27812 de 01/10/2010 a 31/03/2011. Población 465, Valor \$19.831.302,14.

DÉCIMO TERCERO: Que, como producto de la liquidación del convenio y sus otrosíes detallados anteriormente, se ordene a la entidad demandada cancelar al demandante una indemnización a la IPS PROMOSALUD Y CÍA. LTDA de todos los perjuicios ocasionados: daño emergente, lucro cesante, intereses de mora por la pérdida de oportunidad de haber prestado los servicios de esa municipalidad con la EPS-S Caprecom dentro del contrato No. CR23-003 de 2011 y No. CR 23-004-2011. Población 601, Valor \$1.749.050 mensual. Contratado por tres meses.

DÉCIMO CUARTO: Que, como producto de la liquidación del convenio y sus otrosíes detallados anteriormente, se ordene a la entidad demandada cancelar al demandante una indemnización a la IPS PROMOSALUD Y CÍA. LTDA de todos los perjuicios ocasionados: daño emergente, lucro cesante, intereses de mora por la pérdida de oportunidad de haber prestado los servicios de esa municipalidad con la Secretaría



de Desarrollo de Salud Departamental CPS. Contrato de prestación de servicios profesionales No. 674-2010, Valor \$87.033.333. Cada 45 días.

DÉCIMO QUINTO: Que, como producto de la liquidación del convenio y sus otrosíes detallados anteriormente, se ordene a la entidad demandada cancelar al demandante una indemnización a la IPS PROMOSALUD Y CÍA. LTDA de todos los perjuicios ocasionados por la destrucción por parte del ente demandado del inventario de los bienes muebles de propiedad de la IPS PROMOSALUD Y CÍA. LTDA., que se encontraban en la sede donde funcionaba la IPS para la prestación del servicio de salud a la municipalidad.

DÉCIMO SEXTO: Que los valores ordenados a pagar en la sentencia de actualicen de conformidad con lo establecido por el artículo 187 del CPACA, y mientras de genera su pago los mismos causarán intereses moratorios, según lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 195 ibidem (...)."

1.2. En síntesis, la parte actora narró los siguientes hechos:

1.2.1. El 8 de junio de 2010, el municipio de San José de Uré y la IPS Promosalud & Cía. Ltda. celebraron el convenio de cooperación interinstitucional y asociación estratégica para aunar esfuerzos en la prestación integral de los servicios de salud, cuyo objeto consistió en la atención de la población pobre sin subsidio o población pobre no asegurada en los regímenes subsidiado y contributivo, así como de la población vulnerable e indígena del referido ente municipal, en las áreas de enfermería, medicina general, odontología general, consulta prioritaria, vacunación, atención preventiva en salud oral e higiene general, planificación familiar, promoción de la salud, consulta externa, servicios maternos (partos), exámenes de laboratorio clínicos, suministro de medicamentos, imágenes diagnósticas, entre otras.

1.2.2. El 14 de septiembre de 2010 y el 9 de noviembre del mismo año, las partes suscribieron los otrosíes Nos. 1 y 2, respectivamente. En la cláusula séptima del otrosí No. 2 se estipuló que el valor del convenio sería de \$3.205'100.731, y en la cláusula sexta de acordó que el plazo de ejecución sería de cuatro años contados a partir de la suscripción del otrosí No. 1 y de su acta de inicio.

1.2.3. Con ocasión del citado convenio de cooperación interinstitucional y sus otrosíes, la aquí demandante celebró diferentes contratos para la prestación del servicio de salud, así: con Salud Vida, por un valor de \$19'523.153; con Emdi Salud, por \$25'113.532; con Comfacor, por \$19'831.302; con Caprecom, por un valor de \$1'749.050 mensual, cuyo plazo se extendió por 3 meses; y con la Secretaría de Desarrollo de Salud Municipal, por \$87'033.333.

1.2.4. Según la demanda, el convenio de cooperación interinstitucional en cuestión fue suspendido de manera unilateral y de forma abusiva por parte del municipio de San José de Uré, ocasionándole perjuicios a la IPS Promosalud & Cía. Ltda.

1.2.5. Finalmente, la parte accionante indicó que tenía su sede en el local donde funcionaba el centro de salud del Hospital local de Montelíbano y que el secretario de salud encargado del municipio de San José de Uré, con abuso de autoridad, le exigió a los trabajadores que salieran del local porque las instalaciones iban a ser



demolidas, lo cual ocurrió el 13 de junio de 2010, situación que, según se afirmó en el libelo, fue denunciada ante la Personería Municipal de San José de Uré.

1.3. Como fundamento jurídico, IPS Promosalud & Cía. Ltda. invocó disposiciones de la Ley 80 de 1993, concretamente los numerales 8 y 9 del artículo 4°, el numeral 1 del artículo 5°, el numeral 14 del artículo 25, así como también el artículo 27.

Con sustento en estas normas, en la demanda se indicó que el municipio demandado suspendió de manera unilateral y abusiva el referido convenio de cooperación interinstitucional, generándole perjuicios materiales a la IPS Promosalud & Cía. Ltda. Se señaló, además, que el ente territorial omitió su deber legal de liquidar el convenio, obligando al contratista a acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para solicitar su liquidación judicial, lo que incrementa los perjuicios causados. Adicionalmente, sostuvo que el municipio no le pagó el valor adeudado a la IPS Promosalud & Cía. Ltda. por la pérdida de oportunidad de haber ejecutado el convenio en el plazo estipulado, por lo que, en criterio de la ahora demandante, deben reconocérsele los intereses previstos en el numeral 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, más los daños y perjuicios que se le ocasionaron.

2. Contestación de la demanda

El municipio de San José de Uré contestó la demanda¹, oponiéndose a sus pretensiones. Al efecto, afirmó que quien incumplió el convenio objeto de estudio fue la IPS Promosalud & Cía. Ltda., en tanto no estaba habilitada para prestar los servicios de salud previstos en dicho acuerdo de voluntades, a lo cual, seguidamente, agregó que no le causó perjuicios materiales a la demandante.

Sostuvo que la IPS Promosalud & Cía. Ltda. incurrió en mala fe al momento de celebrar el convenio de cooperación interinstitucional, porque legalmente no podía prestar los servicios de salud a los que se comprometió, pues *“al tratarse de servicios establecidos en el POS, de un servicio público, de un derecho fundamental y de una actividad eminentemente reglada y de acreditación previa”*, conocía que no estaba habilitada para la prestación de un servicio público que implicaba un riesgo social, como lo es la prestación de los servicios de salud. Como consecuencia, señaló que el citado convenio estaba viciado de nulidad por objeto ilícito, en tanto las obligaciones que adquirió la demandante no podían ser prestadas, de ahí que la IPS Promosalud & Cía. Ltda. no pudiera pretender obtener alguna utilidad con ocasión del citado convenio.

Con fundamento en lo expuesto, propuso las siguientes excepciones: **(i)** *“cobro de lo no debido”*, porque el contratista no sufrió los perjuicios que ahora reclama con la demanda, aunado al hecho de que no prestó los servicios a los que se obligó, por la imposibilidad legal de prestarlos, ya que no se encontraba habilitada para la prestación de la totalidad de los servicios objeto del convenio, así como tampoco se encontraba autorizada para ello por las autoridades de salud; **(ii)** *“inexigibilidad del*

¹ Folios 223 a 229 del cuaderno No. 2.



cumplimiento de un contrato nulo por ilicitud de su objeto”, en tanto la aquí demandante no estaba habilitada ni autorizada para prestar los servicios de salud convenidos, de ahí que no le pudiera exigir al ente demandado el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el convenio; e **(iii)** “*inexistencia de la obligación*”, con sustento en que la IPS Promosalud & Cía. Ltda. no prestó ningún servicio, pues no estaba habilitada para hacerlo.

3. Alegatos de conclusión en primera instancia

3.1. La parte demandante² y la entidad demandada³ insistieron en los argumentos expuestos en la demanda y en la contestación, respectivamente.

3.2. El Ministerio Público guardó silencio.

4. Sentencia de primera instancia

4.1. Mediante sentencia del 20 de junio de 2019⁴, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba **(i)** declaró probada la excepción denominada “*inexigibilidad del cumplimiento de un contrato nulo por ilicitud de su objeto*”, propuesta por el municipio demandado, y, como consecuencia, declaró la nulidad del convenio de cooperación interinstitucional objeto de estudio; y **(ii)** condenó en abstracto al ente territorial al pago de las erogaciones que, por vía incidental, la IPS Promosalud & Cía. Ltda. demostrara por concepto de mejoras locativas, servicios públicos, canon de arrendamiento, entre otros gastos “*que fueran necesarios para la adecuación de la sede destinada a prestar servicios de salud en el municipio de San José de Uré conforme a la ejecución de las obligaciones que concernían al contratos dentro del convenio de cooperación declarado nulo*”.

4.2. Como fundamento de su decisión, el *a quo*, en síntesis, razonó lo siguiente:

4.2.1. En su análisis, se refirió a las normas que previeron lo concerniente a la certificación con la que debían contar los municipios para la prestación de los servicios de salud y, en concreto, al artículo 25 de la Ley 1176 de 2006, que modificó el artículo 45 de la Ley 715 de 2001, así como al Decreto 4973 de 2009. Bajo este contexto, sostuvo que los municipios no certificados en salud no podían contratar servicios de salud para la atención de la población pobre no asegurada con subsidios, evento en el cual la competencia recaía en los departamentos.

Señaló, de cara al caso concreto, que el municipio de San José de Uré no estaba certificado en salud, de manera que no era de su competencia contratar los servicios de salud para la población no asegurada o población pobre sin subsidio, cuya función recaía exclusivamente en el departamento de Córdoba. En ese sentido, el Tribunal concluyó que el convenio objeto de estudio se encontraba viciado de

² Folios 453 y 454 del cuaderno No. 3.

³ Folios 455 a 461 del cuaderno No. 3.

⁴ Folios 498 a 521 del cuaderno del Consejo de Estado.



nulidad por objeto ilícito, ante la falta de competencia del ente territorial demandado para convenir la prestación de servicios de salud para la población ya indicada.

En adición de lo anterior, el *a quo* indicó que el convenio celebrado entre las partes también se encontraba viciado de nulidad porque se celebró contra expresa prohibición legal, en la medida en que la escogencia del contratista por parte del municipio se realizó bajo la modalidad de contratación directa, sin que se concretara ninguno de los casos específicos previstos en la ley para adelantar ese procedimiento de selección.

4.2.2. Luego de lo expuesto, el Tribunal *a quo* pasó a abordar los efectos de la declaratoria de nulidad del convenio discutido, a propósito de lo cual se refirió a las restituciones mutuas, consagradas en los artículos 1746 del Código Civil y 48 de la Ley 80 de 1993, sobre lo cual anotó que la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en múltiples oportunidades, las ha reconocido, ordenando el pago de prestaciones ejecutadas por virtud de un contrato declarado nulo, siempre y cuando hayan servido para satisfacer el interés público.

Bajo esta óptica, el *a quo* expuso que en el presente caso había lugar al reconocimiento de las restituciones mutuas, dado que la IPS Promosalud & Cía. Ltda. alcanzó a adelantar acciones tendientes a satisfacer la prestación del servicio público de salud en el municipio de San José de Uré, como la concerniente a la adecuación de las instalaciones del centro de salud primaria de la ESE Hospital Local de Montelíbano, lo que encontraba acreditado en el proceso con el informe de supervisión, interventoría, seguimiento y control de avance y ejecución del convenio objeto de estudio.

Seguidamente, el Tribunal advirtió que para el respectivo reconocimiento procedía la condena en abstracto, porque no era posible cuantificar los gastos en los que incurrió la actora por concepto de mejoras locativas, traslado e instalación de equipos en la sede, pagos de servicios públicos, entre otros gastos para la adecuación del lugar destinado para la prestación de los servicios de salud, lo cuales la ahora demandante debía demostrar por vía incidental, con los soportes idóneos, tales como facturas de compra y servicios.

5. Recurso de apelación

El municipio demandado solicitó la revocatoria parcial de la sentencia de primera instancia, únicamente en lo que respecta a la condena que se le impuso⁵.

Con fundamento en lo previsto en el artículo 281 del CGP, sostuvo:

“El motivo de inconformidad con la sentencia objeto del recurso de alzada recae en que la sentencia no guarda una congruencia entre la declaración de la excepción de ‘inexistencia del cumplimiento de un contrato nulo por ilicitud de su objeto’ que resultó debidamente probada y el numeral tercero de la sentencia que condena al

⁵ Folios 527 a 530 del cuaderno del Consejo de Estado.



*municipio de San José de Uré a realizar unos pagos, pues bien, el **principio de congruencia** de la **sentencia** exige que esta debe estar acorde con los hechos y las pretensiones esgrimidas en la demanda (...)* (negrillas del texto original).

En suma, alegó la incongruencia del fallo de primer grado, por cuanto, en su criterio, el Tribunal ordenó al ente territorial el pago de unas erogaciones, a pesar de que había concluido que el objeto del convenio en discusión era ilícito y, en consecuencia, había declarado su nulidad, lo que implicaba que aquel no podían desprenderse obligaciones, en tanto “*no existió ni tiene ninguna clase de validez*”.

6. Alegatos de conclusión en segunda instancia

La entidad demandada reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación⁶, mientras que la parte actora y el Ministerio Público guardaron silencio.

III. CONSIDERACIONES

La Sala seguirá el siguiente orden para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada: (1) presupuestos procesales; (2) objeto del recurso y problema jurídico a resolver; (3) caso concreto; y (4) costas.

1. Presupuestos procesales

1.1. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 104 del CPACA⁷, vigente a la fecha de presentación de la demanda, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo le corresponde el conocimiento del presente asunto, en tanto la controversia gira en torno al convenio de cooperación interinstitucional y asociación estratégica para aunar esfuerzos en la prestación integral de los servicios de salud, que fue suscrito entre una entidad territorial, como lo es el municipio de San José de Uré⁸, y la IPS Promosalud & Cía. Ltda.

Por su parte, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de

⁶ Índice 13, Samai.

⁷ “Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. // Igualmente, conocerá de los siguientes procesos: [...] 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública [...]”. Se precisa que al presente asunto le son aplicables la Ley 1437 de 2011 - CPACA- y la ley 1564 de 2012 -CGP-, en virtud de lo previsto en el artículo 306 del primer estatuto mencionado, sin incluir la reforma de la Ley 2080 de 2021, debido a que no se encontraba vigente para la fecha de presentación de la demanda.

⁸ De conformidad con el artículo 2º de la Ley 80 de 1993: “Para los solos efectos de esta ley (...) 1o. Se denominan entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y **los municipios**; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles” (se destaca).



apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 20 de junio de 2019, proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba, de conformidad con lo previsto en el artículo 150⁹ y el numeral 5 del artículo 152¹⁰ del CPACA, dado que el proceso tiene vocación de doble instancia, en tanto la cuantía que se estimó excede los 500 SMLMV a la fecha de presentación de la demanda¹¹.

1.2. El medio de control precedente es el de controversias contractuales, previsto en el artículo 141 del CPACA¹², porque en este caso la parte demandante pretende que se declare el incumplimiento obligacional del convenio de cooperación interinstitucional por parte del municipio de San José de Uré, además de solicitar su liquidación judicial.

1.3. La demanda fue ejercida en tiempo, de conformidad con lo previsto en el artículo 164 del CPACA, numeral 2, literal j, apartado v¹³.

⁹ “Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. [modificado por el artículo 615 del CGP]. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto al que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia [...]”.

¹⁰ “Artículo 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...]” 5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

¹¹ La demanda fue presentada en el 2014, época para la cual el salario mínimo era de \$616.000. De este modo, los 500 salarios mínimos equivalían a \$308'00.000, lo cual supone que la cuantía estimada en dicho escrito, que ascendía a \$12.970'698.279, supera el monto exigido. Es cierto que con el CPACA la cuantía se determina con la pretensión mayor, pues el artículo 157 *ibidem* consagra: “Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor”; no obstante, la Sala precisa que, a pesar de que se elevaron varias pretensiones económicas, no se indicó expresamente el monto al cual ascendía cada una, de ahí que, para efectos de determinar la competencia en este asunto, se acuda a la estimación razonada en la cuantía plasmada en la demanda (folio 11 del cuaderno No. 1).

¹² “Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. // Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso. // El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes”.

¹³ “Artículo 164, La demanda deberá ser presentada: [...] 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: [...] j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirva de fundamento [...] // En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así: [...] v) en los que requieran liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los



Para el efecto, ha de señalarse **(i)** que en la cláusula sexta¹⁴ del otrosí No. 2 al convenio se pactó que el plazo de ejecución sería de 4 años contados a partir de la firma del otrosí No. 1, y **(ii)** que en el parágrafo de la cláusula décima quinta¹⁵ del otrosí No. 2 se acordó que la liquidación del convenio se realizaría en el término de 4 meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución. En tales condiciones, como el otrosí No. 1 se suscribió el 17 de septiembre de 2010¹⁶, el plazo de ejecución del convenio se extendió hasta el 18 de septiembre de 2014, de modo que el término para liquidarlo corrió hasta el 19 de enero de 2015, según lo pactado. En este orden de ideas, dado que la demanda se interpuso el 4 de noviembre de 2014, evidente viene a ser que se presentó oportunamente, esto es, dentro de los 2 años previstos en la ley, con independencia del lapso de suspensión del término de caducidad por el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial¹⁷.

1.4. La IPS Promosalud y Cía. Ltda. y el municipio de San José de Uré están legitimados en la causa por activa y pasiva, respectivamente, porque son los extremos de la relación contractual que suscitó la controversia bajo análisis.

2. Objeto del recurso de apelación y problema jurídico a resolver

De acuerdo con el único cargo de apelación formulado por el municipio de San José de Uré, el cual constituye el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia, conforme lo dispuesto en los artículos 320¹⁸ y 328¹⁹ del CGP, el problema jurídico en este caso consiste en determinar si el *a quo* vulneró el principio de congruencia al condenar al municipio de San José de Uré al pago de unas erogaciones por concepto de restituciones mutuas con ocasión de la nulidad absoluta del negocio jurídico convenido entre las partes, a pesar de haber declarado probada la excepción de “*inexigibilidad del cumplimiento de un contrato nulo por ilicitud de su objeto*”.

cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga”.

¹⁴ “SEXTA. PLAZO DE EJECUCIÓN (...) EL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE URÉ autoriza expresamente a la IPS PROMOSALUD Y CÍA. LTDA, a través del presente convenio, que el PLAZO O TÉRMINO DE EJECUCIÓN del presente convenio se prorogue por dos (2) años adicionales al tiempo inicialmente pactado en el Otrosí No. 1, es decir, que el plazo o término de ejecución total del convenio será de 4 años contados a partir de la firma del Otrosí No. 1 y del acta de inicio del mismo (...)” (folio 60 del cuaderno de pruebas No. 1).

¹⁵ “DÉCIMA QUINTA. TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL CONVENIO (...) PARÁGRAFO: en todo caso la liquidación del presente convenio se realizará de acuerdo con lo previsto en la ley y dentro de los 4 meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución o de la orden emitida por autoridad judicial competente conforme a lo señalado en la Constituciones y las leyes que aplican” (folios 65 y 66 del cuaderno de pruebas No. 1).

¹⁶ Folios 30 a 41 del cuaderno No. 1.

¹⁷ Folios 156 a 161 del cuaderno No. 1.

¹⁸ “ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN. 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”.

¹⁹ “ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá 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”.



Bajo este contexto, conviene precisar que a la Sala no le corresponde examinar ni emitir juicio alguno en torno al análisis y los motivos que tuvo en cuenta el Tribunal *a quo* para declarar la nulidad absoluta del acuerdo de voluntades en discusión, por la sencilla pero suficiente razón de que este punto no fue objeto de apelación.

3. Caso concreto

La Sala anticipa que confirmará la sentencia de primera instancia, porque se considera que aquella providencia no vulneró el principio de congruencia, en tanto la condena impuesta al municipio de San José de Uré, consistente en las restituciones mutuas, corresponde a la consecuencia, propia y prevista en la ley, de la declaratoria de nulidad absoluta del convenio suscrito entre los extremos de esta *litis*.

En este sentido, el análisis de la Subsección se desarrollará abordando los siguientes aspectos, que sustentan la decisión del problema jurídico planteado en la alzada: **(i)** el principio de congruencia de las decisiones judiciales, y **(ii)** los efectos y consecuencias de la declaratoria de nulidad absoluta del negocio jurídico.

3.1. El principio de congruencia se concreta cuando la sentencia resuelve cada una de las pretensiones de la demanda, así como también las excepciones propuestas en la contestación del libelo introductorio²⁰, guardando así una identidad entre lo resuelto y lo planteado por las partes, con lo cual no solamente se garantiza el respeto por el debido proceso, sino que también se hace efectivo el derecho de acceso a la Administración de Justicia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 281 del CGP, la sentencia debe estar en consonancia con los hechos y las pretensiones planteados en la demanda, así como con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.

A su turno, el artículo 282 *ibidem*, que regula lo concerniente a la resolución de las excepciones, establece que cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla de oficio en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, las cuales deberán ser alegadas en la contestación de la demanda. Además, el inciso 4° *ejusdem* consagra que, **“cuando se proponga la excepción de nulidad o la de simulación del acto o contrato del cual se pretende derivar la relación debatida en el proceso, el juez se pronunciará expresamente en la sentencia sobre tales figuras, siempre que en**

²⁰ El inciso 2° del artículo 280 del CGP, que establece lo relativo al contenido de la sentencia, dispone: “(...) La parte resolutive se proferirá bajo la fórmula ‘administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley’; **deberá contener decisión expresa y clara sobre cada una de las pretensiones de la demanda, las excepciones**, cuando proceda resolver sobre ellas, las costas y perjuicios a cargo de las partes y sus apoderados, y demás asuntos que corresponda decidir con arreglo a lo dispuesto en este código” (se destaca).



el proceso sean parte quienes lo fueron en dicho acto o contrato...” (subrayas y negrillas fuera del texto original).

Sobre el alcance de esta última disposición normativa y, concretamente, en punto al pronunciamiento expreso en relación con la excepción de nulidad del contrato, la Corte Suprema de Justicia ha señalado lo siguiente²¹:

“El cabal entendimiento que a la aludida norma corresponde, permite distinguir con claridad los diversos supuestos de hecho que el legislador concibe y las consecuencias que a cada uno de ellos le atribuye. En primer lugar, cuando el demandado propone las excepciones de nulidad y simulación y al proceso han comparecido todas las partes que intervinieron en el acto o contrato del cual se pretende derivar la relación debatida en el proceso, el juez debe pronunciarse ‘expresamente’ sobre ellas, alocución que le impone de manera perentoria el deber de declarar la nulidad o la simulación del acto o contrato de que se trate, con las consecuencias propias de las declaraciones judiciales de esa especie, es decir, la aniquilación del mismo con las subsecuentes restituciones mutuas, si de la nulidad se trata, o la revelación de los verdaderos alcances de la voluntad contractual, atribuyéndole los efectos que le son inherentes”²² (se destaca).

Con lo anterior queda claro que, pronunciarse expresamente sobre la excepción de nulidad del negocio jurídico, no solamente implica que en la sentencia el juez debe analizar la validez del contrato y declarar su nulidad en caso de encontrarla probada y siempre y cuando al proceso concurren las partes del acuerdo de voluntades, sino que también, por ministerio de la ley, consecuencialmente deba considerar lo concerniente a las restituciones mutuas.

3.2. Precisado lo anterior, debe anotarse que la declaratoria de nulidad absoluta de un contrato implica su desaparición del mundo jurídico y genera, como consecuencia, que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la de la celebración del negocio jurídico declarado nulo, dando derecho a las partes a ser restituidas al mismo estado en que hallarían si aquel no hubiese existido, salvo las excepciones legales²³.

Sobre el particular, ha dicho la Corporación²⁴:

“(...) la Sala recuerda que las restituciones mutuas como consecuencia de la sanción derivada de la nulidad²⁵ es una figura que busca devolver los efectos del contrato

²¹ En este punto se precisa que la norma objeto de análisis por parte de la Corte Suprema Justicia en esa oportunidad fue el inciso 3° del artículo 306 del CPC, cuya redacción es la misma a la del inciso 4° del artículo 282 del CGP, de modo que ese pronunciamiento, al cual se hizo alusión en el cuerpo de la presente providencia, resulta perfectamente aplicable en este asunto.

²² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de 10 de septiembre de 2001, expediente No. 5961.

²³ Ver, entre otras, las siguientes sentencias proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado: (i) del 7 de marzo de 2025, expediente No. 66556, y (ii) del 8 de abril de 2024, expediente No. 66102.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 31 de marzo de 2023, expediente No. 58623.

²⁵ Original de la cita: “La nulidad es una sanción consistente en la privación al negocio de todos los efectos que está llamado a producir, mirando tanto al futuro como al pasado” (Fernando Hinestrosa,



viciado al momento previo a su celebración. Estas constituyen ‘el resultado material de la nulidad’²⁶ y procuran, siempre que sea posible, la restitución in natura de las prestaciones nacidas del contrato nulo, y en caso de que no haya lugar a ello, ha de preferirse el equivalente pecuniario”.

Tanto las normas del Código Civil como las del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública consagran que la declaratoria de nulidad del contrato en la sentencia produce como efecto o consecuencia las restituciones mutuas.

En efecto, por un lado, el artículo 1746 del Código Civil²⁷ dispone que, como consecuencia de la nulidad declarada del contrato, cada una de las partes está en el deber de devolver a la otra aquello que ha recibido como prestación durante la vigencia del negocio jurídico (salvo que se trate de la prestación o ejecución de un contrato que adolezca objeto o causa ilícita a sabiendas²⁸), estableciendo que “[e]n las restituciones mutuas que hayan de hacerse los contratantes en virtud de este pronunciamiento, será cada cual responsable de la pérdida de las especies o de su deterioro, de los intereses y frutos, y del abono de las mejoras necesarias, útiles (...).” Y, de otro lado, el artículo 48 de la Ley 80 de 1993²⁹ establece que hay lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas del contrato nulo por objeto o causa ilícita, cuando se acredite que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto del beneficio que esta hubiere obtenido.

Con fundamento en lo aquí expuesto, cabe concluir que el pronunciamiento sobre las restituciones mutuas, bien sea para su reconocimiento o para su negativa, es consecuencia ineludible —por virtud de la ley— de la declaratoria de nulidad absoluta del contrato, predicándose, en ese escenario, una sentencia congruente.

“Eficacia e ineficacia del contrato”, en Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso (Chile), 1999, p. 149.)

²⁶ Original de la cita: HERNÁNDEZ, Aida Patricia (2020). *Las Restituciones Mutuas en la Contratación Estatal*. En BENAVIDES, José Luis, *Fallos referentes en contratación estatal*, (pp. 469 y 470). Universidad Externado de Colombia.

²⁷ “ARTÍCULO 1746. La nulidad pronunciada en sentencia que tiene la fuerza de cosa juzgada, da a las partes derecho para ser restituidas al mismo estado en que se hallarían si no hubiese existido el acto o contrato nulo; sin perjuicio de lo prevenido sobre el objeto o causa ilícita.

En las restituciones mutuas que hayan de hacerse los contratantes en virtud de este pronunciamiento, será cada cual responsable de la pérdida de las especies o de su deterioro, de los intereses y frutos, y del abono de las mejoras necesarias, útiles o voluptuarias, tomándose en consideración los casos fortuitos, y la posesión de buena fe o mala fe de las partes; todo ello según las reglas generales y sin perjuicio de lo dispuesto en el siguiente artículo”.

²⁸ El artículo 1525 del Código Civil establece que “No podrá repetirse lo que se haya dado o pagado por un objeto o causa ilícita a sabiendas”. Sobre el particular, la Subsección ha discurrido de la siguiente manera: “Al punto, el artículo 1746 CC prescribe que, por regla general, la declaración judicial de la nulidad tiene fuerza de cosa juzgada y da a las partes el derecho a ser restituidas al mismo estado en que se hallarían si no hubiese existido el contrato nulo. Es decir, que cada parte tiene el deber de restituir o repetir lo que ha recibido, excepto cuando existe, a sabiendas, un objeto o causa ilícitos (artículo 1525 CC)” (sentencia del 23 de agosto de 2024, expediente No. 57643).

²⁹ “ARTÍCULO 48. DE LOS EFECTOS DE LA NULIDAD. La declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impedirá el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria.

Habrá lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas del contrato nulo por objeto o causa ilícita, cuando se probare que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto del beneficio que ésta hubiere obtenido. Se entenderá que la entidad estatal se ha beneficiado en cuanto las prestaciones cumplidas le hubieren servido para satisfacer un interés público”.



3.3. Trasladando las anteriores consideraciones al caso concreto, la Sala advierte que el municipio de San José de Uré, en la contestación de la demanda, alegó que el acuerdo de voluntades suscrito con la IPS Promosalud y Cía. Ltda. estaba viciado de nulidad absoluta por objeto ilícito y, acto seguido, propuso la excepción de “*inexigibilidad del cumplimiento de un contrato nulo por ilicitud de su objeto*”, con sustento en que la aquí demandante no estaba habilitada ni autorizada para prestar los servicios de salud convenidos, de ahí que no le pudiera exigir al municipio demandado el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el convenio.

En la sentencia de primera instancia se advirtió, en efecto, que el convenio objeto de estudio adolecía de nulidad absoluta por objeto ilícito, aunque no por las razones esgrimidas por la parte demandada, sino porque el municipio de San José de Uré no se encontraba certificado para contratar los servicios de salud para la atención de la población pobre no asegurada con subsidios; además, el *a-quo* concluyó que el referido acuerdo de voluntades también estaba viciado de nulidad absoluta por haberse celebrado contra expresa prohibición legal, en tanto estuvo precedido del procedimiento de selección contratación directa, a pesar de que este último no era procedente. Por virtud de lo anterior, el Tribunal *a quo* declaró probada la excepción de “*inexigibilidad del cumplimiento de un contrato nulo por ilicitud de su objeto*” y, como consecuencia, declaró la nulidad absoluta del citado convenio de cooperación.

Ahora bien, producto de la declaratoria de nulidad del negocio jurídico en cuestión, el fallo de primera instancia se pronunció sobre sus efectos, haciendo alusión a las restituciones mutuas, en virtud de lo previsto en los artículos 1746 del Código Civil y 48 de la Ley 80 de 1993, sobre las cuales concluyó que había lugar a su reconocimiento, en tanto se acreditó que la IPS Promosalud & Cía. Ltda. satisfizo el interés público del ente territorial, al adecuar las instalaciones del centro de salud primaria de la ESE Hospital Local de Montelíbano; reconocimiento que, valga decir, se realizó bajo una condena en abstracto, dado que el Tribunal advirtió que no resultaba posible cuantificar los gastos en los que había incurrido la IPS por concepto de mejoras locativas, traslado e instalación de equipos en la sede, pagos de servicios públicos, entre otros gastos.

En este orden ideas, bajo la perspectiva de lo considerado y lo decidido por el Tribunal, la Sala destaca que la sentencia de primera instancia no vulneró el principio de congruencia, porque la condena en abstracto impuesta al municipio de San José de Uré no obedeció al incumplimiento obligacional del negocio jurídico en estudio, como lo quiere hacer ver la recurrente, sino que tuvo sustento en el reconocimiento de las restituciones mutuas a favor de la parte demandante, producto de los efectos legales de la declaratoria de nulidad absoluta del convenio.

Finalmente, conviene precisar que a la Sala no le corresponde examinar, en punto a las restituciones mutuas que reconoció el *a quo*, si en el expediente se acreditó o no que la IPS Promosalud ejecutó prestaciones que beneficiaron al municipio de San José de Uré, o si la ahora demandante las realizó a sabiendas del objeto ilícito del convenio —aspectos sustanciales—, toda vez que en el recurso de apelación



no se cuestionó el fundamento que llevó al Tribunal a reconocer las referidas restituciones mutuas, y es que nada se alegó sobre si tenía sustento probatorio o no la adecuación de las instalaciones del centro de salud de la ESE Hospital Local de Montelíbano realizadas por la actora, así como tampoco se reprochó ningún otro punto distinto del único cargo analizado anteriormente, atinente, se reitera, a si la sentencia de primera instancia vulneró o no el principio de congruencia.

Por las razones aquí anotadas, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia, de conformidad con el análisis expuesto.

4. Costas

El artículo 361 del CGP prevé que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho. A su turno, los artículos 365³⁰ y 366³¹ *ejusdem*, aplicables a los procesos contenciosos administrativos por remisión del artículo 188 del CPACA³², establecen que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, siempre que se demuestre en el expediente su causación; y su liquidación se realizará, de manera concentrada, por la Secretaría del *a quo*, correspondiéndole a este juzgador la fijación de las agencias en derecho de segunda instancia, de acuerdo con las tarifas fijadas por el Consejo Superior de la Judicatura y atendiendo a la naturaleza, duración, cuantía y actividad desplegada por la parte vencedora.

Bajo este entendido, la Sala condenará en costas de segunda instancia a la entidad demandada, dado que se resolvió su recuso apelación de manera desfavorable; sin embargo, en esta instancia no hay lugar a fijar agencias en derecho en su contra porque no se causaron, en tanto la IPS Promosalud y Cía. Ltda. no intervino en el trámite de la segunda instancia.

³⁰ “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: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, suplica, anulación o revisión que haya propuesto [...]. // 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación [...]”.

³¹ “Artículo 366. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: [...] 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado. [...] 6. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda excederse el máximo de dichas tarifas”.

³² “Artículo 188. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del CPC”.



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 20 de junio de 2019, proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas al municipio de San José de Uré, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal *a quo*, debiendo considerar que en esta instancia no se causaron agencias en derecho.

TERCERO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado

CT1