

## **PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA – Origen - Garantía de acceso a la administración de justicia - Principio de congruencia y respeto de la pretensión procesal**

En este sentido, si bien el juez cuenta con el deber de dar el trámite correspondiente aunque se haya indicado una vía procesal inadecuada -artículo 171 del CPACA- y conforme al derecho de acceso a la administración de justicia rigen los principios “dame los hechos que yo te daré el derecho” -*da mihi factum, dabo tibi ius-* e *iura novit curia* - el juez conoce el derecho-, no puede perderse de vista que esta jurisdicción es de carácter rogado. En consecuencia, las manifestaciones y pretensiones formuladas por las partes resultan vinculantes y deben prevalecer frente a cualquier actuación oficiosa orientada a adecuar la demanda, máxime cuando es procedente un pronunciamiento de fondo, se respetan las normas procesales y se garantiza el derecho de acceso efectivo a la administración de justicia.

El principio *iura novit curia* surgió en Roma para dividir el trabajo, reservándose al juez el derecho y a las partes los hechos. En esta medida, está asociado al derecho de acceso a la administración de justicia, al principio de legalidad en su dimensión procesal conforme al artículo 230 de la Constitución Política y al deber inexcusable del juez de resolver de mérito los asuntos sometidos a su conocimiento previsto en el artículo 42 del Código General del Proceso [...]

Por tanto, el *iura novit curia* garantiza la efectividad del acceso a la administración de justicia, en la medida que exige que el juez resuelva de fondo un asunto según el ordenamiento que conoce, a pesar de que las partes hayan errado en su formulación jurídica. Este principio implica la presunción de que el operador jurídico conoce el ordenamiento jurídico, el deber de investigar el derecho aplicable y de emplearlo al proceso de oficio.

Esta facultad de identificar el derecho aplicable al caso debe distinguirse de las cargas procesales y obligaciones que competen exclusivamente a las partes, las cuales no pueden ser desplazadas hacia el juez sin desvirtuar el sentido de tales conceptos jurídicos y del principio de imparcialidad. De hecho, algunas normas procesales exigen que sean las partes las que acudan a la correcta invocación de los fundamentos jurídicos, como el artículo 162 del CPACA, que prescribe que tratándose de la impugnación de actos administrativos se indiquen las normas violadas y el concepto de violación.

Conforme a lo anterior, esta Corporación ha establecido que el principio *iura novit curia* no permite modificar la *causa petendi* ni el *petitum* de la demanda. En consecuencia, tampoco permite la introducción de pretensiones que no fueron instauradas por las partes.

[...]

Estos límites al *iura novit curia* evidencian que su aplicación debe guardar armonía con el principio de congruencia y el respeto de la pretensión procesal, garantizando la prevalencia de la manifestación de las partes prevista en los hechos de la demanda y las peticiones que sustentaron el ejercicio de su derecho de acción.

## **ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA – Fuente autónoma y subsidiaria de las obligaciones – Corte Suprema de Justicia – Requisitos – Enriquecimiento – Empobrecimiento – Ausencia de causa jurídica –**

## **Inexistencia de otra acción a disposición del demandante para recuperar el bien – Actio in rem verso**

En atención a que el fallo de primera instancia se sustentó en el enriquecimiento sin justa causa, debe precisarse que esta institución corresponde a una fuente autónoma y subsidiaria de las obligaciones -cuando no media otra causa jurídica- que se presenta como fundamento de una pretensión sustancial de corrección del traslado patrimonial. Los lineamientos de la Corte Suprema de Justicia y esta Corporación para su procedencia, exigen que se deben reunir los siguientes requisitos: i) la existencia de un enriquecimiento, entendido como la obtención de una ventaja patrimonial, que puede ser positiva o negativa -evitar el menoscabo del patrimonio-; ii) el empobrecimiento correlativo, lo cual significa que la ventaja obtenida por el enriquecido representa consecuentemente una disminución patrimonial para quien demanda; iii) la ausencia de causa jurídica que justifique el enriquecimiento del beneficiario como consecuencia del empobrecimiento del afectado, lo cual lo convierte en injusto, iv) la inexistencia de otra acción a disposición del demandante para recuperar el bien, originada por la ley, un contrato, un quasi-contrato, delito, un quasi-delito, o de las que brotan de los derechos absolutos; y, v) la actio in rem verso -acción de enriquecimiento sin causa- no es procedente cuando se pretende soslayar una disposición imperativa de *la ley*.

## **ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA – Posición del Consejo de Estado - Sentencias de Sala Plena - Carácter extraordinario de la procedencia por fuera de un contrato**

Esta Corporación ha reconocido la procedencia subsidiaria y excepcional de esta figura para proteger la buena fe de las partes y limitar el desconocimiento de las normas de orden público. Al respecto, la Sección Tercera ha emitido dos pronunciamientos de unificación para precisar su carácter excepcional y los supuestos de aplicación, correspondientes a las sentencias del 19 de noviembre de 2012 (Exp. 24.897) y del 31 de julio de 2025 (Exp. 57.464)27. En ambas providencias, se reafirma el carácter extraordinario de su procedencia frente al petitum sustentado en actividades, suministro de bienes o servicios por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo, para aquellas entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP).

Así, el primer fallo respondió a la discrepancia existente, hasta ese momento, en torno a los elementos que debían ser acreditados ante el contencioso administrativo para solicitar el restablecimiento derivado de un enriquecimiento sin justa causa, mientras el segundo esclarece y rectifica la jurisprudencia en el sentido de que (i) la procedencia de esta figura no se limita a una lista taxativa y (ii) el primer evento plasmado en la sentencia de unificación del año 2012 (supuesto de constreñimiento) se trata de una hipótesis de falla del servicio. Adicionalmente, en la sentencia de unificación del 31 de julio de 2025, se retoman los elementos que permiten su configuración y los presupuestos que debe estudiar el juez.

## **ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA – Medio de control idóneo – Reparación directa**

En relación con el medio de control aplicable, esta Corporación ratificó el análisis bajo los requisitos procesales de la reparación directa y, en tal sentido, reiteró en la unificación del 31 de julio de 2025, que "la pretensión debe formularse cumpliendo los presupuestos

procesales de la reparación directa, bien sea ante la inexistencia de contrato -sea porque se reclama una actividad producto de un acuerdo verbal o porque no existe pacto en absoluto- o ante el desarrollo de actividades con posterioridad al agotamiento del objeto de un contrato celebrado previamente".

### **ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA- Aplicación excepcional – Ejecución de prestaciones sin existir causa jurídica Vínculo Contractual**

En estos términos, el instituto del enriquecimiento sin causa resulta aplicable de manera excepcional en aquellos supuestos en los que se hayan ejecutado prestaciones sin mediar una causa jurídica, como sería un vínculo contractual debidamente perfeccionado, en la forma definida por la jurisprudencia y con fundamento jurídico en la prohibición de que una persona se beneficie patrimonialmente a expensas de otra sin una justificación jurídica.

### **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL - Ley 80 de 1993 artículo 60 modificado por la Ley 1150 de 2007 - Concepto**

El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por la Ley 1150 de 2007 -normativa aplicable a esta controversia por tratarse de un contrato suscrito y terminado en el año 2011- establece la obligación de liquidar el contrato estatal en algunos eventos y su contenido. Así, la obligación de liquidar bajo dicho régimen normativo está prevista para: i) los contratos de trato sucesivo; ii) los contratos cuya ejecución se prolongue en el tiempo; y iii) los que los requieran. Su finalidad es establecer el cierre contractual, para lo cual habilita la inclusión de los acuerdos, conciliaciones o reconocimientos a que haya lugar para lograr este fin. El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública consagra expresamente las oportunidades para proceder con una liquidación bilateral, unilateral y judicial.

Así, para esta Corporación "*la liquidación del contrato es una actuación administrativa posterior a su terminación normal o anormal, cuyo objeto es el de definir si existen prestaciones, obligaciones o derecho a cargo de las partes, hacer un balance de las cuentas y proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar, para así dar finiquito y paz y salvo a la relación negocial*".

### **DIFERENCIA ENTRE LIQUIDACIÓN Y ACTA DE FINAL O DE RECIBO – Liquidación - Balance final – Acta de recibo final – No constituye una declaración definitiva del cumplimiento - Acta de recibo final - Elemento accidental del contrato - Alcance - No es prueba irrefutable del cumplimiento**

Por tanto, la liquidación constituye un balance final o ajuste de cuentas económico, técnico y jurídico, entre la administración contratante y el particular contratista, con la finalidad de finiquitar su relación contractual, razón por la cual se plasma y formaliza la situación financiera y jurídica al término de la relación contractual. Si bien la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la potestad para liquidar unilateralmente un contrato no conlleva la competencia para declarar incumplimientos y tasar perjuicios, también ha definido que la suscripción del acta final o recibo a satisfacción no constituye una declaración definitiva de su cumplimiento y, en consecuencia, no limita la obligación de verificar en la liquidación la existencia de

obligaciones pendientes y determinar la forma en que estas deben ejecutarse o satisfacerse.

En efecto, el acta de recibo final del contrato como las actas parciales, son elementos accidentales del contrato, que se han dejado al libre acuerdo de voluntad de las partes contratantes. Esta Corporación concibe el acta de *recibo final como "medio de verificación de la ejecución del objeto contractual, para determinar si el mismo se efectuó cabalmente y de acuerdo con las especificaciones pactadas en el contrato [...]" puesto que a través de ella se constata cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista como paso previo para efectuar el respectivo corte de cuentas que implica la liquidación del contrato*". Sin embargo, también se ha establecido que el acta de recibo no es una prueba irrefutable del cumplimiento.

Por tanto, aunque representan expresiones relevantes para provocar el pago del contrato, pueden ser desvirtuadas si no se apoyan en pruebas reales del cumplimiento o si ante información sobreviniente se evidencia el incumplimiento. En este sentido, se ha previsto que el acta final o recibo a satisfacción no constituye una declaración definitiva de su cumplimiento y, en consecuencia, no limitan la obligación de verificar en la liquidación la existencia de obligaciones pendientes y determinar la forma en que estas deben ejecutarse o satisfacerse.

### **RÉGIMEN DEL CONTRATO ESTATAL - Elementos de perfeccionamiento del contrato - Excepción contratos de urgencia manifiesta -**

El Estatuto General de Contratación de la Administrativa Pública prescribe que "*Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito [...]*" (art. 41 de la Ley 80 de 1993) y el artículo 1500 del Código Civil dispone que "*Los contratos son consensuales, reales o solemnes. El contrato es solemne cuando está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, de manera que sin ellas no produce ningún efecto civil*", por tanto, el contrato estatal nace a la vida jurídica únicamente cuando concurren esas condiciones, incluyendo la forma de perfeccionamiento.

Estas normas son de orden público porque imponen un requisito esencial e inderogable para la existencia de los contratos estatales, prevalecen sobre cualquier pacto en contrario y se alza como garantía de transparencia, legalidad, protección del interés general y de los recursos públicos.

Por tanto, salvo precisas excepciones relativas a la contratación en condiciones de urgencia manifiesta, no es posible aducir la existencia de un contrato estatal sometido a la Ley 80 de 1993 en forma previa a las condiciones dispuestas en estas disposiciones y cualquier reclamación que pretenda desconocerlas carece de soporte legal, e incluso tiene vocación de infringir normas de orden público. Así, en el *sub judice* el Contrato [...] nació a la vida jurídica el día 13 de junio de 2011.

[...]

Al respecto, los argumentos de la parte demandante que se enfocaron en señalar que prestó el servicio por los nueve meses pactados, incluyendo prestaciones ejecutadas en forma previa al perfeccionamiento del contrato carece de soporte contractual para desvirtuar la presunción de legalidad de la liquidación unilateral. En efecto, como afirmó el departamento del Atlántico no es jurídicamente válido reconocer pagos por

prestaciones previas al vínculo contractual -hechos cumplidos-, sin contrato escrito y perfeccionado, ya que ello vulnera normas de orden público como los requisitos legales para el perfeccionamiento del contrato estatal -artículo 41 de la Ley 80 de 1993- y el principio de legalidad del gasto público, además, de la afectación a los principios de la contratación estatal y gestión fiscal.

En consecuencia, esta instancia judicial encuentra que autorizar tales pagos con cargo al contrato implicaría avalar actuaciones irregulares y extracontractuales, ya que dichas prestaciones no tendrían como causa el contrato -el cual sería inexistente antes de su perfeccionamiento-. Esto no significa, que el Centro de Idiomas se viera impedido para solicitar la responsabilidad patrimonial derivada de la prestación de esos servicios, toda vez que podía efectuar las reclamaciones correspondientes o acudir a la administración de justicia, pero debía hacerlo respetando los presupuestos procesales, incluyendo la oportunidad legal prevista para el efecto.

[...]

La valoración conjunta del acervo probatorio permite concluir que le asiste razón a la parte demandante cuando alega que la parte demandante no desvirtuó la presunción de legalidad de la liquidación unilateral ante la improcedencia de reconocer prestaciones ejecutadas en forma previa al perfeccionamiento del contrato estatal previsto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, que consagra el carácter solemne de los contratos estatales sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

### **INEFICACIA DE PLENO DERECHO – Alcance**

La ineficacia de pleno derecho de las estipulaciones de los pliegos de condiciones o cláusulas contractuales se establece en el inciso final del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, que establece esta figura con un carácter restrictivo, cuando se violen las reglas previstas en este numeral, incluyendo las siguientes exigencias “se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato” y “no se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento [...]”.

En este sentido, es claro que es ineficaz la disposición del plazo como modificación - incremento- del valor del servicio por la aparente reducción del tiempo de prestación, en la medida que el objeto contractual estableció un servicio por 9 meses y el precio guarda correspondencia con este alcance. Por tanto, la estipulación de que el límite del plazo, de no sobrepasar el 31 de diciembre de la anualidad, implicó una modificación de las cláusulas del objeto y remuneración del contrato es ineficaz al desconocer la exigencia de precisión de las condiciones de costo y calidad de servicios contratados y que no se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento -literales c y d del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993-.

En efecto, sería imposible la ejecución del objeto que expresamente incluyó un servicio por 9 meses con un plazo limitado hasta el 31 de diciembre, cuando el contrato se suscribió el 13 de junio de 2011, la naturaleza de las prestaciones para su cumplimiento pleno dependía del tiempo y que el valor pactado por el servicio se definió desde el estudio previo para una actividad de nueve meses. Además, es claro que las partes dieron su asentimiento a que la prestación del servicio debía realizarse por los 9 meses, en la medida que los argumentos de la parte demandante se enfocaron a probar que existió una ejecución por este término, aun cuando se resolvió desfavorablemente ese

argumento ante la improcedencia de reconocer prestaciones previas al perfeccionamiento del contrato.



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN TERCERA

##### SUBSECCIÓN A

**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

**Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)**

**Demandantes:** CENTRO DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO CENTRO DE IDIOMAS SOY BILINGÜE NATURALMENTE

**Demandado:** DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

**Referencia:** CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

*Temas: ESCOGENCIA DEL MEDIO DE CONTROL. Fuente del daño / IURA NOVIT CURIA. No reemplaza el derecho de acción. No permite cambiar la causa pretendida de la demanda. No permite introducir pretensiones. / CONTROVERSIA CONTRACTUAL. Las pretensiones tienen como origen un contrato. / ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA. La reclamación no tiene una causa contractual. Fuente autónoma de obligaciones. / CONTRATO ESTATAL. El perfeccionamiento del contrato estatal está regulado por normas de orden público. El contrato no puede regular hechos previos a su existencia. El contrato es ley para las partes. / OBJETO DEL CONTRATO ESTATAL. Prestación de servicios. Su alcance se delimita por la voluntad de las partes conforme a las condiciones de tiempo, modo y lugar. El tiempo como elemento transversal del alcance y precio del contrato. / LIQUIDACIÓN UNILATERAL: Balance técnico, financiero y administrativo. Los pagos parciales no impiden verificar el cumplimiento del contrato estatal y su alcance en la liquidación contractual.*

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 22 de marzo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico<sup>1</sup>, en la cual se resolvió:

*Primero: Declarase la nulidad de la Resolución No. 01603 del 12 de mayo de 2014, expedida por el Secretario de Educación del Departamento del Atlántico, mediante la cual liquidó unilateralmente un contrato.*

*Segundo: Declarar que existió un enriquecimiento sin causa, en beneficio del patrimonio del Departamento del Atlántico y en detrimento del Centro de Educación Soy Bilingüe, de conformidad con las razones que anteceden.*

*En consecuencia, se condena al Departamento del Atlántico a reconocer y pagar al Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano*

<sup>1</sup> Cuaderno Principal. Fls.639 y ss.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el  
Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

*Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente, la suma de \$233.022.719, a título de compensación por los servicios prestados en las instituciones educativas de los municipios no certificados de esa entidad territorial durante el año lectivo 2011, la cual deberá indexarse.*

*Tercero: Denegar las restantes súplicas de la demanda.*

*Cuarto: Sin costas (Numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso).*

*Quinto: La entidad demandada deberá cumplir esta decisión en los términos de los artículos 194 a 195 del C.P.A.C.A.*

*Sexto: Notifíquese personalmente el presente fallo a la correspondiente Procuraduría Judicial Delegada ante este Tribunal”.*

## I. SÍNTESIS DEL CASO

El CENTRO DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO CENTRO DE IDIOMAS SOY BILINGÜE NATURALMENTE (en adelante, el Centro de idiomas, o el contratista) y el DEPARTAMENTO DE ATLÁNTICO (Departamento, entidad territorial, entidad pública, o contratante), celebraron el contrato 0107\*2011\*000041 el 13 de junio de 2011, cuyo objeto fue la “*Capacitación a los profesores de las instituciones educativas de los municipios no certificados del Departamento del Atlántico en la metodología ‘Soy Bilingüe’ para la enseñanza del idioma inglés*”, con un plazo de 9 meses, sin exceder el 31 de diciembre de 2011. La entidad territorial liquidó unilateralmente el contrato, ejercicio en el que consideró que sólo se prestó el servicio por 6 meses y, en consecuencia, determinó que el contratista debía reembolsar recursos de los pagos ya efectuados, a favor del departamento. El Centro de idiomas señaló que prestó el servicio durante el plazo contractual e inclusive durante todo el año lectivo, razón por la cual solicitó que se decrete la nulidad de la liquidación unilateral y se reconozca el saldo adeudado, en el cual se incurrió en falsa motivación, desviación de poder y un enriquecimiento para el departamento, derivado del incumplimiento contractual.

## II. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

El 30 de marzo de 2016<sup>2</sup>, el CENTRO DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO CENTRO DE IDIOMAS SOY BILINGÜE NATURALMENTE presentó demanda, en ejercicio del medio de control de

<sup>2</sup> Cuaderno ppal. Fls. 1-19.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

controversias contractuales, en contra del DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO, con las siguientes pretensiones, que se transcriben literalmente:

1. Que se declare la nulidad del Acta de Liquidación Unilateral expedida por la administración en Resolución No. 01603 de 2014, confirmada en todas sus partes por la Resolución No. 02094 de 2014, y a consecuencia de la declaratoria de nulidad de estos actos administrativos se reconozca el cumplimiento total del contrato No. 0107\*2011-000041 del día 13 de junio de 2011 suscrito entre el Departamento de Atlántico Secretaría de Educación, y CENTRO DE IDIOMAS SOY BILINGÜE NATURALMENTE.
2. Se reconozca y pague el saldo adeudado por la entidad demandada equivalente a la suma de \$233.022.719, para cumplir con el valor acordado por las partes dentro del contrato estatal celebrado por un valor total de \$998.668.797.00.
3. Se reconozca y paguen las sumas mencionadas debidamente indexadas, que se reconozca y pague el daño emergente que le ha sido ocasionado a consecuencia de la decisión de la administración. Así como que se reconozca y paguen los respectivos intereses moratorios causados hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia.
4. Que se le reconozca y pague a mi representada la suma de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, como indemnización por todos los daños antijurídicos ocasionados por el incumplimiento del contrato por el ente territorial, así como los perjuicios causados a su buen nombre comercial 'Good will', reconociendo perjuicios morales a su favor.
5. Se condene en costas a la parte demandada, tal como lo establece el artículo 188 del Código de procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo y el numeral 1 del artículo 365 de la ley 1564 de 2012.

## 1.1 Fundamentos de hecho

Entre los años 2008 y 2010, el Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente suscribió contratos con el departamento del Atlántico, Secretaría de Educación, con el fin de brindar capacitación a los profesores de las instituciones educativas de los municipios no certificados de la entidad territorial en la metodología *Soy Bilingüe* para la enseñanza del idioma inglés.

El demandante afirmó que, en enero del año 2011, la entidad territorial le informó que ya tenía listo el certificado de disponibilidad presupuestal -CDP- para la celebración del negocio y, en febrero de la misma anualidad, proyectaron la minuta del contrato. Se indicó que, por la necesidad del servicio, el Centro de idiomas inició con las prestaciones del contrato desde el comienzo del año lectivo en los colegios con sala de bilingüismo con la instalación del software "soy bilingüe", la entrega a los estudiantes y profesores de los libros



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

de apoyo y el acompañamiento académico y técnico requerido. Sin embargo, por razones imputables al Departamento, durante el primer semestre del año 2011, el contrato no se legalizó.

El Centro de idiomas y el departamento del Atlántico firmaron el Contrato 0107\*2011\*000041 el día 13 de junio de 2011, por \$998'668.797 y un plazo de 9 meses, contados desde la ejecutoria de la aprobación de las pólizas exigidas, sin superar el 31 de diciembre de 2011. El día 16 de junio de 2011 suscribieron el acta de inicio, con pleno conocimiento por parte de la Secretaría de Educación y la interventoría de que el servicio se venía prestando desde el inicio del año, con fundamento en los informes semanales y la supervisión de las actividades.

Las partes suscribieron y pagaron las actas parciales, y en diciembre del 2011 se levantó el acta final que ratifica el avance, resultados y cumplimiento del contrato. Por lo anterior, el Centro de idiomas emitió la factura de venta 0037, correspondiente al cobro de la última cuota del contrato por valor de \$332'889.599, la cual no fue cancelada durante el año 2011, a pesar de haberse expedido la orden de pago No. 31070347.

El demandante señaló que, en el año 2012, ante el inicio de una nueva administración departamental, el contratista esperó el trámite pertinente para recibir el pago y el gobernador, mediante el Decreto 0068 de marzo de 2012, así lo ordenó, pero este no se efectuó porque el secretario de educación lo bloqueó injustificadamente. El día 11 de mayo de 2012, el Centro de Idiomas presentó petición de información sobre el pago y recibió respuesta con consideraciones alejadas de la realidad, que insinuaban irregularidades del contrato.

Ante el fracaso de la gestión para una liquidación bilateral, el departamento del Atlántico la efectuó unilateralmente, mediante la Resolución 01603 de 2014, en la cual ordenó al contratista la devolución de \$100'532.658. Esta decisión fue recurrida y la entidad territorial la ratificó mediante Resolución 02094 de 2014.

Finalmente, el Centro de Idiomas reiteró que dio cumplimiento a las obligaciones contractuales, y que el supuesto incumplimiento atribuido por la



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

entidad territorial constituía una justificación arbitraria para negar el pago final del contrato.

## 1.2 Fundamentos de derecho

El accionante fundamentó su demanda en los artículos 141 y 164 de la Ley 1437 de 2011 y en la Ley 80 de 1993. Alegó la vulneración de los principios de buena fe y confianza legítima, así como la existencia de falsa motivación y desviación de poder en los actos administrativos, por afirmarse un incumplimiento en la ejecución del contrato, por no haberse prestado el servicio durante 9 meses. Reprochó haberse procedido a la liquidación unilateral, sin considerar la respuesta del interventor, quien señaló que el expediente reposaba en la Secretaría de Educación. Finalmente, sostuvo que la decisión respondió a una persecución política y al desconocimiento de documentos que respaldaban el pago inicialmente ordenado, pero después se impidió su materialización.

## 2. Actuaciones procesales de primera instancia

El Tribunal Administrativo del Atlántico inadmitió la demanda el 8 de julio de 2016<sup>3</sup> y luego de su subsanación y la aceptación de un impedimento, la admitió por auto del 23 de noviembre de 2017<sup>4</sup>, que dispuso la notificación personal de la parte demandada y del Ministerio Público.

El departamento del Atlántico contestó la demanda<sup>5</sup> y se opuso a sus pretensiones; afirmó que no vulneró las normas que rigen la contratación estatal, no incumplió las obligaciones contractuales ni causó un daño antijurídico al demandante; en cambio, señaló que la entidad territorial se ha ceñido a los principios de la función y contratación pública. Propuso como excepciones: i) improcedencia material y formal para legalizar prestaciones de servicio ejecutadas antes del perfeccionamiento del negocio jurídico; ii) improcedencia material y formal para declarar un reconocimiento económico al demandante por concepto de incumplimiento del contrato por prestaciones ejecutadas al margen de la existencia de un contrato debidamente celebrado;

<sup>3</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 415.

<sup>4</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 439.

<sup>5</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 461.



- iii) carencia de las condiciones de existencia de los perjuicios demandados; y
- iv) falta de demostración de los perjuicios cuya indemnización se reclama.

El Tribunal Administrativo de Atlántico, por auto del 19 de julio de 2018, señaló fecha para realizar la audiencia inicial, conforme al artículo 180 del CPACA<sup>6</sup>, la cual se celebró el 1 de agosto del mismo año; además, fijó el litigio y decretó las pruebas del proceso<sup>7</sup>. El día 15 de agosto, el *a quo* realizó la audiencia de pruebas<sup>8</sup>; por auto del 6 de septiembre, puso en conocimiento los documentos aportados<sup>9</sup> y mediante el auto del 24 de octubre de 2018, dio traslado a las partes y al Ministerio Público para presentar los alegatos de conclusión y rendir concepto<sup>10</sup>.

### 3. Alegatos de conclusión

El 14 de noviembre de 2018, las partes allegaron sus alegatos de conclusión. La parte demandante<sup>11</sup> reiteró los argumentos y pretensiones de la demanda. Además, hizo énfasis en que, con las pruebas documentales aportadas, quedó acreditada la existencia de la orden emitida en el año 2011, por la Secretaría de Educación y el interventor para iniciar trabajos y ejecutar las prestaciones, sin haber suscrito el contrato. Añadió que esa orden fue expedida por la funcionaria con competencias para comprometer a la entidad, con lo cual se evidencia que la ejecución del contrato fue de 10 meses, de febrero a diciembre de 2011, por lo que se produjo un enriquecimiento sin causa para el departamento.

**El Departamento** alegó de conclusión<sup>12</sup> y reiteró los argumentos de la contestación. Destacó las formalidades requeridas para el perfeccionamiento del contrato estatal y la improcedencia de reconocer hechos cumplidos por fuera del marco contractual. Sostuvo que la cláusula relativa al plazo y al valor del contrato eran ineficaces, ya que al momento de su suscripción no era posible pactar una vigencia de 9 meses sin exceder el 31 de diciembre de ese

<sup>6</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 495.

<sup>7</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 505.

<sup>8</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 516

<sup>9</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 541.

<sup>10</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 551.

<sup>11</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 577.

<sup>12</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 560.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

año. Además, indicó que en los estudios previos presupuestó una ejecución de 9 meses, y no de 7.

Afirmó que los cargos por falsa motivación y desviación de poder carecen de sustento, y que la pretensión del actor es declarar un incumplimiento atribuible al Departamento, pese a no existir un contrato válidamente celebrado. En consecuencia, concluyó que se trata de hechos cumplidos que deben ser discutidos mediante la *actio in rem verso*, propia de una acción compensatoria, y no indemnizatoria.

El **Ministerio Público** no emitió concepto.

#### **4. La sentencia impugnada**

El Tribunal Administrativo de Atlántico dictó sentencia el día 22 de marzo de 2019<sup>13</sup>, en la cual declaró la nulidad de la Resolución 01603 del 12 de mayo de 2014, que liquidó unilateralmente el contrato 0107\*2011\*000041; declaró la existencia de un enriquecimiento sin causa en detrimento de la demandante, y ordenó al departamento del Atlántico reconocer la suma de \$233'022.719, a título de compensación por los servicios prestados en las instituciones educativas de los municipios no certificados, durante el año lectivo 2011.

El *a quo* en su motivación reiteró el alcance de la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 19 de noviembre de 2012 (Exp. 24.897), sobre los supuestos en los que resulta posible reconocer el enriquecimiento sin causa con ocasión de la prestación de un servicio sin mediar un contrato escrito y precisó que en la *litis* se configuró el supuesto de ejercicio del poder de imperio por parte del ente departamental sobre el Centro de Idiomas. Además, el Departamento suscitó, sin equívocos, la confianza legítima de prestar el servicio educativo. Esta conclusión se apoyó en los testimonios de la funcionaria que ocupó el cargo de Secretaria de Educación, el interventor y un docente de la época, así como de uno de los rectores de las instituciones beneficiarias.

En estos términos, precisó que el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio, por lo cual el demandante sólo tenía derecho al monto del

---

<sup>13</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 639.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

enriquecimiento, el cual estimó en \$233.022.719, y negó los intereses moratorios e indicó que se aplicarían los del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011.

## 5. Recurso de apelación

El 24 de mayo de 2019, el departamento de Atlántico interpuso el recurso de apelación<sup>14</sup>, en el cual solicitó la revocatoria total del fallo, argumentando falta de pruebas y sustento jurídico para acceder a las pretensiones de la demanda. Señaló como motivos de inconformidad que no se demostró constreñimiento en la prestación del servicio; que no puede invocarse la buena fe del demandante por desconocer normas sobre el perfeccionamiento contractual, y que se desconoció el carácter compensatorio de la *actio in rem verso*, al incluir en la condena conceptos como el lucro cesante.

Además, alegó la acreditación de las excepciones formuladas en la contestación de la demanda como la improcedencia de reconocer prestaciones ejecutadas antes del perfeccionamiento del contrato y de declarar un reconocimiento económico por concepto de incumplimiento contractual sustentado en prestaciones ejecutadas al margen de la existencia del negocio debidamente celebrado, y la ausencia de prueba sobre los perjuicios reclamados. Entre sus argumentos, insistió en que no se desvirtuó la presunción de legalidad del acto demandado y en el argumento de la ineficacia de la cláusula del plazo pactado por las partes.

## 6. Trámite en segunda instancia

El *a quo* concedió el recurso de apelación mediante auto del 24 de septiembre de 2019<sup>15</sup>; esta Corporación lo admitió por proveído del 6 de diciembre siguiente<sup>16</sup>, el cual se notificó a las partes por estado y al Ministerio Público personalmente. Por auto del 17 de enero de 2020<sup>17</sup>, se dio traslado a las partes para presentar los alegatos de conclusión y al Ministerio Público para emitir concepto, quienes se pronunciaron dentro de la oportunidad legal.

---

<sup>14</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 664.

<sup>15</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 704.

<sup>16</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 740.

<sup>17</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 743.



La parte demandante reiteró los hechos de la demanda y refutó cada uno de los elementos de la apelación<sup>18</sup>. En sus alegatos, sostuvo que: i) la ejecución del contrato contó con la orden e imposición de la autoridad competente — Secretaría de Educación e interventor— y con el respectivo CDP; ii) se cumplieron todos los requisitos para la procedencia de la *actio in rem verso*, actuando siempre de buena fe; iii) el fallo de primera instancia tiene carácter compensatorio; y iv) las excepciones fueron desvirtuadas. Reiteró que el proceso tenía CDP, desde enero; existía orden de inicio y no era aplicable la ineficacia prevista en el numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 respecto al plazo y valor del contrato. Finalmente, solicitó confirmar la sentencia y condenar al ente territorial al pago de costas en ambas instancias.

La parte demandada reiteró los hechos y argumentos de la apelación<sup>19</sup>, solicitó declarar probadas las excepciones de mérito planteadas en la contestación de la demanda y que se revoque el fallo de primera instancia por carecer de respaldo probatorio y jurídico.

El Ministerio Público presentó concepto orientado a confirmar la providencia recurrida<sup>20</sup>, realizó una síntesis de los presupuestos de la *actio in rem verso*, en los cuales precisó que, más que una acción autónoma, se trata de una pretensión que puede surgir en el medio de controversias contractuales. Asimismo, tras destacar el carácter solemne de los contratos y la sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, concluyó que en esta *litis* se configuró el enriquecimiento sin causa por la causal de constreñimiento e imposición al particular, ya que se acreditaron sus presupuestos y las prestaciones ejecutadas.

En estos términos, concluyó que procede la nulidad de las resoluciones impugnadas, que debe realizarse la liquidación del contrato y reconocerse la totalidad del valor pactado, ya que dicho monto se reconoció en el acta final del contrato con la correspondiente orden de pago. Además, resaltó que este reconocimiento busca garantizar el equilibrio en las relaciones patrimoniales.

---

<sup>18</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 759-768.

<sup>19</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 769-781.

<sup>20</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 782-798.



## CONSIDERACIONES

Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir la segunda instancia de la presente litis.

### 1. Objeto de la apelación y problema jurídico

Esta Corporación ha precisado que el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia está delimitado por los argumentos fácticos y jurídicos que el recurrente expone al controvertir la decisión de primera instancia, de modo que, en principio, los aspectos no cuestionados por el apelante deben quedar excluidos del ámbito del debate en la alzada<sup>21</sup>. Esta regla no es absoluta, dado que debe aplicarse junto a las excepciones derivadas de: i) los preceptos constitucionales; ii) los compromisos vinculantes asumidos por el Estado derivados de la ratificación de los tratados internacionales sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario ratificados por el Estado; y (iii) las normas legales imperativas, incluidas aquellas disposiciones procesales que el juez debe aplicar de oficio, aun cuando no hayan sido alegadas por la parte recurrente -*verbigracia*, la caducidad de la acción-.

Con el fin de resolver los cargos de la apelación, la Sala encuentra pertinente definir en forma previa el medio de control por el cual se deben decidir las pretensiones de esta demanda, atendiendo a si el *petitum* se origina en el contrato o en el enriquecimiento sin causa. Lo anterior, porque los argumentos de la apelación controvertirán la configuración del enriquecimiento sin causa, se sustentan en la presunción de legalidad e improcedencia de la responsabilidad contractual.

Definido el medio de control, se verificará si se debió declarar la nulidad de la Resolución 01603 de 2014 que liquidó unilateralmente el contrato y la Resolución 02094 de 2014 que la confirmó, para lo cual se analizarán los cargos de la apelación que alegan una indebida valoración probatoria de los

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 21060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Reiterada en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 6 de abril de 2018, exp. 46005, C.P. Danilo Rojas Betancourth; Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de agosto de 2024, exp. 70470, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

requisitos del enriquecimiento sin causa y la improcedencia del incumplimiento contractual sustentado en prestaciones ejecutadas en forma previa al perfeccionamiento del contrato de la controversia.

En esta medida se abordará: i) el medio de control procedente, ii) presupuestos procesales de la demanda en forma y iii) los argumentos de la apelación conforme al régimen de responsabilidad aplicable.

## **2. Medio de control procedente**

En primer lugar, la parte demandante presentó la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales dispuesto en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011, solicitando la declaratoria de nulidad de la liquidación unilateral del contrato 0107\*2011\*000041 el día 13 de junio de 2011, por falsa motivación y desviación de poder. Consecuencialmente, solicitó que se reconozca y pague el saldo adeudado derivado del contrato estatal y se paguen perjuicios por el incumplimiento contractual del Departamento.

La parte demandante fundamentó sus pretensiones en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la presentación del informe final de actividades con visto bueno de la interventoría y la inclusión del saldo pendiente en las cuentas por pagar para el año 2012. Sin embargo, señaló que la entidad territorial no realizó el pago correspondiente y liquidó unilateralmente el contrato, desconociendo los valores adeudados con base en un supuesto incumplimiento del plazo pactado. Además, sostuvo que prestó los servicios contratados desde el principio del año 2011 y durante todo el año lectivo.

En apoyo de su posición, señaló que el desconocimiento del contrato configura un enriquecimiento en favor de la entidad pública. Adicionalmente, afirmó que venía suscribiendo un contrato similar en los años 2008, 2009 y 2010, presentó oferta en febrero del 2011 y prestó los servicios al Departamento por orden de la Secretaría de Educación antes de la suscripción del contrato, el cual se suscribió el 13 de junio de 2011.

El Tribunal *a quo* estudió la controversia desde el enriquecimiento sin justa causa con apoyo en la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 19 de noviembre de 2012, afirmando la existencia de



una prestación de un servicio sin mediar un contrato escrito, bajo la causal de constreñimiento. Así, declaró la existencia de un enriquecimiento sin causa en detrimento de la demandante, y ordenó el reconocimiento de una suma de dinero a título de compensación. Por su parte, el recurso de apelación controvierte el fallo en su totalidad, por aducir la carencia de fundamento jurídico y fáctico de las pretensiones, y controvertir la responsabilidad derivada tanto del enriquecimiento sin justa causa como de la responsabilidad contractual.

Sobre el particular, corresponde a la Sala definir cuál es el medio de control procedente en el *sub examine*, si concierne al principio que prohíbe que nadie pueda enriquecerse a costa de otro sin causa justa, o si el *petitum* se eleva en el marco del contrato referenciado, pues el medio de control lo define la causa del reclamo y perjuicio alegado. Esta Corporación ha indicado que la fuente del daño determina el medio de control procedente, en consecuencia, la técnica apropiada para la formulación de las pretensiones y el estudio de los presupuestos procesales para acudir a la vía jurisdiccional<sup>22</sup>.

En este sentido, si bien el juez cuenta con el deber de dar el trámite correspondiente aunque se haya indicado una vía procesal inadecuada - artículo 171 del CPACA- y conforme al derecho de acceso a la administración de justicia rigen los principios “dame los hechos que yo te daré el derecho” -*da mihi factum, dabo tibi ius-* e *iura novit curia* -el juez conoce el derecho-, no puede perderse de vista que esta jurisdicción es de carácter rogado. En consecuencia, las manifestaciones y pretensiones formuladas por las partes resultan vinculantes y deben prevalecer frente a cualquier actuación oficiosa orientada a adecuar la demanda, máxime cuando es procedente un pronunciamiento de fondo, se respetan las normas procesales y se garantiza el derecho de acceso efectivo a la administración de justicia.

El principio *iura novit curia* surgió en Roma para dividir el trabajo, reservándose al juez el derecho y a las partes los hechos. En esta medida, está asociado al derecho de acceso a la administración de justicia, al principio de legalidad en

---

<sup>22</sup> Entre otras, Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 09 de abril de 2021, Exp. 50371 C.P.: José Roberto Sáchica Méndez. De la misma Subsección, sentencia del 13 de agosto de 2024, Exp. 70470, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.



su dimensión procesal conforme al artículo 230 de la Constitución Política<sup>23</sup> y al deber inexcusable del juez de resolver de mérito los asuntos sometidos a su conocimiento previsto en el artículo 42 del Código General del Proceso, que prescribe:

*Artículo 42. Deberes del juez. Son deberes del juez: [...]*

*6. Decidir aunque no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, o aquella sea oscura o incompleta, para lo cual aplicará las leyes que regulen situaciones o materias semejantes, y en su defecto la doctrina constitucional, la jurisprudencia, la costumbre y los principios generales del derecho sustancial y procesal.*

Por tanto, el *iura novit curia* garantiza la efectividad del acceso a la administración de justicia, en la medida que exige que el juez resuelva de fondo un asunto según el ordenamiento que conoce, a pesar de que las partes hayan errado en su formulación jurídica. Este principio implica la presunción de que el operador jurídico conoce el ordenamiento jurídico, el deber de investigar el derecho aplicable y de emplearlo al proceso de oficio.

Esta facultad de identificar el derecho aplicable al caso debe distinguirse de las cargas procesales y obligaciones que competen exclusivamente a las partes, las cuales no pueden ser desplazadas hacia el juez sin desvirtuar el sentido de tales conceptos jurídicos y del principio de imparcialidad. De hecho, algunas normas procesales exigen que sean las partes las que acudan a la correcta invocación de los fundamentos jurídicos, como el artículo 162 del CPACA, que prescribe que tratándose de la impugnación de actos administrativos se indiquen las normas violadas y el concepto de violación<sup>24</sup>.

Conforme a lo anterior, esta Corporación ha establecido que el principio *iura novit curia* no permite modificar la *causa petendi* ni el *petitum* de la demanda. En consecuencia, tampoco permite la introducción de pretensiones que no fueron instauradas por las partes, así:

*Finalmente, si bien en aplicación del principio iura novit curia corresponde al juez, frente a los hechos alegados y probados por la parte demandante, definir la norma o el régimen jurídico aplicable al caso, ello no puede ni debe confundirse con la modificación de la causa petendi y menos aún del*

<sup>23</sup> Art. 230. Constitución Política. “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.”

<sup>24</sup> Art. 162. CPACA. “Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá: [...] Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.”



*petitum*, es decir, variar los hechos que se enuncian en la demanda como fundamento de la pretensión, o de las pretensiones mismas.<sup>25</sup>

Estos límites al *iura novit curia* evidencian que su aplicación debe guardar armonía con el principio de congruencia y el respeto de la pretensión procesal, garantizando la prevalencia de la manifestación de las partes prevista en los hechos de la demanda y las peticiones que sustentaron el ejercicio de su derecho de acción.

En atención a que el fallo de primera instancia se sustentó en el enriquecimiento sin justa causa, debe precisarse que esta institución corresponde a una fuente autónoma y subsidiaria de las obligaciones -cuando no media otra causa jurídica- que se presenta como fundamento de una pretensión sustancial de corrección del traslado patrimonial. Los lineamientos de la Corte Suprema de Justicia y esta Corporación para su procedencia, exigen que se deben reunir los siguientes requisitos<sup>26</sup>: i) la existencia de un enriquecimiento, entendido como la obtención de una ventaja patrimonial, que puede ser positiva o negativa -evitar el menoscabo del patrimonio-; ii) el empobrecimiento correlativo, lo cual significa que la ventaja obtenida por el enriquecido representa consecuentemente una disminución patrimonial para quien demanda; iii) la ausencia de causa jurídica que justifique el enriquecimiento del beneficiado como consecuencia del empobrecimiento del afectado, lo cual lo convierte en injusto, iv) la inexistencia de otra acción a disposición del demandante para recuperar el bien, originada por la ley, un contrato, un quasi-contrato, delito, un quasi-delito, o de las que brotan de los derechos absolutos; y, v) la *actio in rem verso* -acción de enriquecimiento sin causa- no es procedente cuando se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley.

Esta Corporación ha reconocido la procedencia subsidiaria y excepcional de esta figura para proteger la buena fe de las partes y limitar el desconocimiento de las normas de orden público. Al respecto, la Sección Tercera ha emitido dos pronunciamientos de unificación para precisar su carácter excepcional y los supuestos de aplicación, correspondientes a las sentencias del 19 de

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de agosto de 2024, exp. 70470, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

<sup>26</sup> Corte Suprema de Justicia, sentencias de casación del 6 de septiembre de 1935 y 19 de noviembre de 1936. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 6 de febrero de 2020. Exp. 46361. C.P. María Adriana Marín.



noviembre de 2012 (Exp. 24.897) y del 31 de julio de 2025 (Exp. 57.464)<sup>27</sup>. En ambas providencias, se reafirma el carácter extraordinario de su procedencia frente al *petitum* sustentado en actividades, suministro de bienes o servicios por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo, para aquellas entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP).

Así, el primer fallo respondió a la disconformidad existente, hasta ese momento, en torno a los elementos que debían ser acreditados ante el contencioso-administrativo para solicitar el restablecimiento derivado de un enriquecimiento sin justa causa, mientras el segundo esclarece y rectifica la jurisprudencia en el sentido de que (i) la procedencia de esta figura no se limita a una lista taxativa y (ii) el primer evento plasmado en la sentencia de unificación del año 2012 (supuesto de constreñimiento) se trata de una hipótesis de falla del servicio. Adicionalmente, en la sentencia de unificación del 31 de julio de 2025, se retoman los elementos que permiten su configuración y los presupuestos que debe estudiar el juez.

Sobre los supuestos para su procedencia, la sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012<sup>28</sup>, señaló: “[...] la Sala admite hipótesis en las que resultaría procedente la *actio de in rem verso sin que medie contrato alguno*, pero, se insiste, estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva [...].” De manera puntual, referenció los siguientes eventos a título enunciativo:

*Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la *actio de in rem verso a juicio de la Sala*, serían entre otros los siguientes:*

a) *Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que, en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.*

<sup>27</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012. Rad. 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; De la misma Corporación, Sentencia de unificación del 31 de julio de 2025. Rad. 08001-23-33-000-2016-00276-01 (57464), C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

<sup>28</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012. Rad. 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



b) En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.

c) En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993 [...].

Ante estos supuestos, la sentencia de unificación del 31 de julio de 2025 ratificó su carácter no taxativo y frente al primer evento, precisó:

*En ese sentido, la Sala rectifica la postura jurisprudencial plasmada en la sentencia de unificación del 19 de noviembre del 2012, para dejar sentado que aquellos eventos en los que la entidad pública (o particular en ejercicio de funciones administrativas) coaccione, constriña o imponga a un particular (o a un servidor público) la prestación de un servicio o la entrega de un bien, o -en general- la ejecución de una actividad, la eventual indemnización de los perjuicios causados por dicha situación debe estudiarse como un evento de falla del servicio y no de enriquecimiento sin justa causa. En tal sentido, la reparación llamada a ser reconocida no se limita a la compensación propia del último instituto señalado, sino que habilita la indemnización plena e integral de los perjuicios generados por la conducta irregular.<sup>29</sup>*

En relación con el medio de control aplicable, esta Corporación ratificó el análisis bajo los requisitos procesales de la reparación directa y, en tal sentido, reiteró en la unificación del 31 de julio de 2025, que “*la pretensión debe formularse cumpliendo los presupuestos procesales de la reparación directa, bien sea ante la inexistencia de contrato -sea porque se reclama una actividad producto de un acuerdo verbal o porque no existe pacto en absoluto- o ante el desarrollo de actividades con posterioridad al agotamiento del objeto de un contrato celebrado previamente*”<sup>30</sup>. Asimismo, reafirmó el principio *iura novit*

<sup>29</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de unificación del 31 de julio de 2025. Rad. 08001-23-33-000-2014-00442-01 (57464), C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

<sup>30</sup> Ibidem.



curia al precisar que “*La indicación formal de un medio de control diferente al de reparación directa, o la ausencia de mención del mismo, no puede ser empleado como un aspecto que impida dar trámite al conocimiento de la pretensión, de reunirse la totalidad de los presupuestos procesales para ello*”<sup>31</sup> (subrayado fuera del texto).

En estos términos, el instituto del enriquecimiento sin causa resulta aplicable de manera excepcional en aquellos supuestos en los que se hayan ejecutado prestaciones sin mediar una causa jurídica, como sería un vínculo contractual debidamente perfeccionado, en la forma definida por la jurisprudencia<sup>32</sup> y con fundamento jurídico en la prohibición de que una persona se beneficie patrimonialmente a expensas de otra sin una justificación jurídica.

Además, con independencia del medio de control instaurado formalmente, procede el estudio de dicho *petitum* según la forma de presentación en la demanda -*verbigratia* por acumulación de pretensiones, o, en forma subsidiaria e incluso aplicando el principio *iura novit curia*, siempre que de la demanda se derive una petición y causa petendi que tenga por objeto y fin la restauración patrimonial derivada del enriquecimiento sin justa causa, y esta cumpla con los presupuestos procesales para un pronunciamiento de fondo por parte de la Jurisdicción. Ante su ausencia, el juez encuentra limitado su ámbito de acción, pues aún en el marco del *iura novit curia*, no es posible variar los hechos ni las pretensiones<sup>33</sup> y, en consecuencia, tampoco la introducción de un nuevo *petitum* ni su reformulación.

Bajo estas condiciones, la Sala encuentra que cuando las pretensiones tienen una causa contractual, la controversia debe juzgarse conforme a las reglas del negocio suscrito, con prelación sobre cualquier análisis relacionado con reconocimientos económicos derivados del enriquecimiento sin causa. Esta conclusión también se sustenta en que todo pronunciamiento de la jurisdicción debe respetar el principio de congruencia, el cual exige coherencia con las

---

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Además de los supuestos reconocidos a título enunciativo en la Sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, en algunas oportunidades esta Subsección ha reconocido la procedencia del enriquecimiento sin causa en los eventos en los que se ha prestado el servicio educativo por períodos en los que no se suscribió contrato estatal. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 06 de febrero de 2020, exp. 46361, C.P.: María Adriana Marín

<sup>33</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de agosto de 2024, exp. 70470, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.



pretensiones y los hechos expuestos en la demanda. En el *sub judice*, se destaca que el pedido es la nulidad de la liquidación unilateral, el reconocimiento económico “[...] para cumplir con el valor acordado por las partes dentro del contrato estatal celebrado”<sup>34</sup> y la solicitud de indemnización de perjuicios por el alegado incumplimiento atribuido a la entidad departamental.

En estos términos, las pretensiones instauradas tienen una *causa petendi* exclusivamente contractual y el hecho principal que la sustenta reside en la celebración del contrato 0107\*2011\*000041 de 2011, las condiciones pactadas para su ejecución, el alegado cumplimiento de las prestaciones y su liquidación unilateral. La referencia a la ejecución de prestaciones previas al perfeccionamiento del contrato, solo se presenta como un argumento fáctico para alegar la responsabilidad contractual, que justifica la parte demandante en la demora para la suscripción del contrato por motivos administrativos

Así, ante el alegado incumplimiento contractual, la controversia debe analizarse según el régimen del negocio celebrado, el cual proporciona el marco normativo específico que reconoce derechos, impone obligaciones y establece mecanismos de satisfacción según las estipulaciones de las partes y lo dispuesto por la ley.

Además, el artículo 1602 del Código Civil prescribe que “*todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales*”, en consecuencia, las cláusulas contractuales son de obligatorio cumplimiento para las partes. Por ello, invocar en los hechos de la demanda prestaciones previas al perfeccionamiento del negocio para pedir su cumplimiento, implica una contradicción del usuario de la administración de justicia que alega una responsabilidad contractual, la cual se puede predicar únicamente después del perfeccionamiento de este vínculo negocial.

En el *sub examine*, la Subsección estima desacertada la decisión de primera instancia que, desconociendo que el *petitum* exigía abordar la responsabilidad contractual, resolvió el caso exclusivamente bajo los postulados del

<sup>34</sup> Pretensiones de la demanda. Cuaderno Ppal. FI.5-6.



enriquecimiento sin causa a pesar de que la demanda no elevó ninguna pretensión relacionada con este instituto -ni como principal, ni subsidiaria, ni con fundamento en la acumulación de pretensiones- ni se estableció dicha figura como fundamento de derecho de la reclamación; *contrario sensu*, lo solicitado es la nulidad de la liquidación del contrato, el incumplimiento por el no pago del precio del contrato junto con la reclamación de los saldos adeudados en el negocio jurídico.

Si bien la aplicación del principio *iura novit curia* permite al juez determinar cuál es el derecho aplicable a una controversia, no habilita a la instancia judicial a introducir ni reformular las pretensiones de la demanda. En esa medida, es improcedente el estudio del enriquecimiento sin justa causa en esta controversia y carece de objeto cualquier análisis de los argumentos de apelación dirigidos a desvirtuar la aplicación de esta figura. En consecuencia, el presente litigio se debe resolver por el medio de controversias contractuales atendiendo el régimen legal aplicable al negocio suscrito por las partes, conforme a sus presupuestos procesales.

### **3. Presupuestos procesales de la demanda en forma**

#### **3.1. Jurisdicción y competencia**

El Consejo de Estado es funcionalmente competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, en los términos del artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, en concordancia con el artículo 104 ibídem, que establece que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce los litigios originados en la actividad contractual de las entidades públicas, naturaleza que ostenta el departamento del Atlántico.

También le asiste competencia a esta Corporación para conocer del presente asunto en segunda instancia en atención a su cuantía, en los términos del artículo 152, en concordancia con el artículo 157 del CPACA.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> En el año 2016, momento en que se presentó la demanda, el salario mínimo correspondía a \$689.455 y la estimación de la cuantía en la demanda asciende a \$539.374.674, equivalentes a 782,3 salarios mínimos mensuales legales vigentes del año 2016.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

### 3.2. Oportunidad del medio de control

El artículo 164, numeral 2, literal j, del CPACA, establece que la oportunidad para presentar la demanda, tratándose de contratos sometidos a liquidación, es de dos años, contados desde diferentes momentos, atendiendo al agotamiento del plazo contractual o legal para liquidar el contrato, o desde que ésta se efectúa. En los casos donde se realiza la liquidación unilateral, prescribe:

- j) *En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. [...] En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así: (...)*
- iv) *En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe [...].*

Esta instancia encuentra que el departamento del Atlántico liquidó unilateralmente el contrato de la *litis* mediante la Resolución No. 01603 del 12 de mayo de 2014, confirmada en todas sus partes por la Resolución No. 02094 del 24 de julio de 2014, notificada personalmente el día 5 de agosto de 2014, por tanto, el acto adquirió firmeza el 6 de agosto de 2014, según lo consignado en el artículo 87, numeral 2, del CPACA.

Es así como el término de 2 años para acudir a esta jurisdicción vencía, en principio, el 6 de agosto de 2016 y como el contratista presentó la demanda el día 30 de marzo de 2016<sup>36</sup>, se concluye que acudió a la jurisdicción dentro de la oportunidad legal, aun sin necesidad de contabilizar los términos de suspensión para el trámite de la conciliación prejudicial.

### 3.3. Legitimación en la causa

Frente a las pretensiones de carácter contractual se encuentra que el Centro de Idiomas está debidamente legitimado para actuar en el proceso en su calidad de contratista del contrato 0107\*2011\*000041 el 13 de junio de 2011 y, por la parte pasiva, el departamento del Atlántico, entidad territorial que

<sup>36</sup> Cuaderno Ppal. Fls. 1-19. También se acreditó el cumplimiento del requisito de la conciliación prejudicial con la constancia emitida el 18 de febrero de 2016. Cuaderno Ppal. Fl. 409.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

suscribió el contrato referenciado y quien expidió la liquidación unilateral demandada, razones que acreditan su legitimación en la causa por pasiva.

#### **4. Sobre la legalidad de la liquidación unilateral y pretensiones consecuenciales.**

A esta Subsección le corresponde determinar si se configuran los motivos de inconformidad planteados en el recurso de apelación frente a la declaratoria de nulidad de la liquidación unilateral del contrato.

Para el efecto, se abordará: i) el alcance de la liquidación unilateral; ii) la suscripción, perfeccionamiento y condiciones del contrato 0107\*2011\*000041; y iii) el análisis del caso concreto frente a los cargos de la apelación.

##### **4.1. Alcance de la liquidación unilateral**

El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por la Ley 1150 de 2007 - normativa aplicable a esta controversia por tratarse de un contrato suscrito y terminado en el año 2011- establece la obligación de liquidar el contrato estatal en algunos eventos y su contenido. Así, la obligación de liquidar bajo dicho régimen normativo está prevista para: i) los contratos de trato sucesivo; ii) los contratos cuya ejecución se prolongue en el tiempo; y iii) los que los requieran. Su finalidad es establecer el cierre contractual, para lo cual habilita la inclusión de los acuerdos, conciliaciones o reconocimientos a que haya lugar para lograr este fin. El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública consagra expresamente las oportunidades para proceder con una liquidación bilateral, unilateral y judicial.

Así, para esta Corporación “*la liquidación del contrato es una actuación administrativa posterior a su terminación normal o anormal, cuyo objeto es el de definir si existen prestaciones, obligaciones o derecho a cargo de las partes, hacer un balance de las cuentas y proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar, para así dar finiquito y paz y salvo a la relación negocial*”<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 20 de septiembre de 2007. Rad. 68001-23-15-000-1995-01233-01 (16370). C.P.: Ruth Stella Correa Palacio.



Por tanto, la liquidación constituye un balance final o ajuste de cuentas económico, técnico y jurídico, entre la administración contratante y el particular contratista, con la finalidad de finiquitar su relación contractual, razón por la cual se plasma y formaliza la situación financiera y jurídica al término de la relación contractual. Si bien la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la potestad para liquidar unilateralmente un contrato no conlleva la competencia para declarar incumplimientos y tasar perjuicios<sup>38</sup>, también ha definido que la suscripción del acta final o recibo a satisfacción no constituye una declaración definitiva de su cumplimiento y, en consecuencia, no limita la obligación de verificar en la liquidación la existencia de obligaciones pendientes y determinar la forma en que estas deben ejecutarse o satisfacerse<sup>39</sup>.

En efecto, el acta de recibo final del contrato como las actas parciales, son elementos accidentales del contrato, que se han dejado al libre acuerdo de voluntad de las partes contratantes. Esta Corporación concibe el acta *de recibo final como “medio de verificación de la ejecución del objeto contractual, para determinar si el mismo se efectuó cabalmente y de acuerdo con las especificaciones pactadas en el contrato [...] puesto que a través de ella se constata cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista como paso previo para efectuar el respectivo corte de cuentas que implica la liquidación del contrato”*<sup>40</sup>. Sin embargo, también se ha establecido que el acta de recibo no es una prueba irrefutable del cumplimiento.

Por tanto, aunque representan expresiones relevantes para provocar el pago del contrato, pueden ser desvirtuadas si no se apoyan en pruebas reales del cumplimiento o si ante información sobreviniente se evidencia el incumplimiento<sup>41</sup>. En este sentido, se ha previsto que el acta final o recibo a satisfacción no constituye una declaración definitiva de su cumplimiento y, en consecuencia, no limitan la obligación de verificar en la liquidación la existencia

---

<sup>38</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 01 de julio de 2025. Rad. 25000-23-36-000-2021-00617-01 (72021). C.P.: José Roberto Sáchica Méndez.

<sup>39</sup> Ibídem.

<sup>40</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 28 de febrero de 2013. Exp. 25199. C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>41</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 1 de junio de 2020. Exp. 48945.M.P.: Jaime Enrique Rodríguez Navas.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

de obligaciones pendientes y determinar la forma en que estas deben ejecutarse o satisfacerse<sup>42</sup>.

#### **4.2. Suscripción, perfeccionamiento y condiciones del contrato 0107\*2011\*000041**

Conforme al acervo probatorio se acredita que el 13 de junio de 2011, el Departamento del Atlántico y el Centro de idiomas suscribieron el contrato 0107\*2011\*000041 de prestación de servicios bajo la modalidad de contratación directa, conforme al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública<sup>43</sup>. Este negocio se rige por la normativa dispuesta en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, que reconocen la capacidad dispositiva de la autonomía de la voluntad, la aplicación de las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en dicha ley.

El Estatuto General de Contratación de la Administrativa Pública prescribe que “*Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito [...]*” (art. 41 de la Ley 80 de 1993) y el artículo 1500 del Código Civil dispone que “*Los contratos son consensuales, reales o solemnes. El contrato es solemne cuando está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, de manera que sin ellas no produce ningún efecto civil*”, por tanto, el contrato estatal nace a la vida jurídica únicamente cuando concurren esas condiciones, incluyendo la forma de perfeccionamiento.

Estas normas son de orden público porque imponen un requisito esencial e inderogable para la existencia de los contratos estatales, prevalecen sobre cualquier pacto en contrario y se alza como garantía de transparencia, legalidad, protección del interés general y de los recursos públicos.

Por tanto, salvo precisas excepciones relativas a la contratación en condiciones de urgencia manifiesta, no es posible aducir la existencia de un contrato estatal sometido a la Ley 80 de 1993 en forma previa a las condiciones dispuestas en

---

<sup>42</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 01 de julio de 2025. Rad. 25000-23-36-000-2021-00617-01 (72021). C.P.: José Roberto Sáchica Méndez.

<sup>43</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 37 y el expediente contractual obra en el cuaderno de pruebas.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el  
Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

estas disposiciones y cualquier reclamación que pretenda desconocerlas carece de soporte legal, e incluso tiene vocación de infringir normas de orden público. Así, en el *sub judice* el Contrato 0107\*2011\*000041 nació a la vida jurídica el día 13 de junio de 2011.

Las partes estipularon el objeto contractual en la cláusula primera, así: "*Capacitación a los profesores de las instituciones educativas de los municipios no certificados en el departamento del Atlántico en la metodología "Soy Bilingüe" para la enseñanza del idioma inglés. Lo anterior de conformidad con su oferta, la cual se anexa al presente contrato y hace parte integral del mismo para todos los efectos legales*". Acordaron su duración en la cláusula quinta, de este modo: "*PLAZO DE EJECUCIÓN. El plazo de ejecución de las obligaciones de EL CONTRATISTA es de nueve (09) meses, contados a partir del día siguiente a la ejecutoria del acto aprobatorio de la póliza de garantía y sin que supere el 31 de diciembre de 2011*" y su valor se pactó en novecientos noventa y ocho millones seiscientos sesenta y ocho mil setecientos noventa y siete pesos (\$998.668.797), incluido el IVA.

Aun cuando el objeto del contrato referencia actividades de capacitación en la metodología "Soy Bilingüe" para la enseñanza del idioma inglés, su alcance se estructuró conforme a las especificaciones de la oferta presentada por el Centro de Idiomas, que según la cláusula primera "[...] se anexa al presente contrato y hace parte integral del mismo". En esta medida, es claro que el alcance del objeto contractual y sus prestaciones se delimita por la voluntad de las partes conforme a las condiciones de tiempo, modo y lugar expresamente establecidas.

En el plenario se encuentra la propuesta presentada el 7 de febrero de 2011 por el Centro de Idiomas a la Secretaría de Educación del departamento del Atlántico, acompañada de la cotización respectiva por valor de \$998.668.800<sup>44</sup>. Esta propuesta es relevante dado que los estudios previos y la minuta no detallaron en forma expresa las especificaciones y alcance del objeto contractual, por ende, su inclusión como parte del contrato precisa las obligaciones del contratista. La oferta corresponde a una cotización y oficio denominado propuesta, ambos del día 7 de febrero de 2011 y suscritos por el

<sup>44</sup> Cuaderno Ppal. Fls. 97 y 98.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

representante legal del Centro de Idiomas. En la cotización se indican las actividades a cargo del Centro de idiomas, en los siguientes términos:

*Le cotizamos la capacitación de los docentes de inglés de 28 colegios departamentales seleccionados, para que formen los estudiantes de estos colegios, de los grados 8, 9, 10 y 11 por un valor total de NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS (\$988.800.000).*

*La propuesta incluye entrega de libros guía para los docentes y estudiantes, en forma gratuita, para ellos, el entrenamiento de los profesores de inglés de los 28 colegios seleccionados en el método de enseñanza ‘soy Bilingüe’, la instalación del software MÓDULO II de la metodología ‘Soy Bilingüe’ y el acompañamiento, coordinación y seguimiento del proceso durante El año lectivo 2.011.<sup>45</sup> (Subrayas del Despacho)*

Adicionalmente, el oficio “Propuesta” incluye el objeto, la descripción de los bienes y servicios, así como sus valores, determinando el precio total que se tuvo en cuenta en el contrato:

*La propuesta es para capacitar los profesores y estudiantes de los 28 colegios departamentales que ya realizaron El módulo I, para enseñarles inglés, con la metodología ‘SOY BILINGÜE’, MÓDULO II.*

*La propuesta incluye la instalación del software, en su segundo módulo para el uso de los profesores y estudiantes, la entrega de los libros, en forma gratuita para ellos, la capacitación y acompañamiento de los profesores que se convierten en multiplicadores del método y el permanente acompañamiento académico y tecnológico, durante el período contratado.*

DESCRIPCIÓN DEL BIEN O SERVICIOS	UNIDADES	VALOR UNITARIO	MESES	TOTAL
SOFTWARE	560	900.000		504.000.000
LIBRO DE ESTUDIANTES	14.000	30.000		420.000.000
LIBRO DE PROFESOR	48	30.000		1.440.000
GASTOS DE COORDINADORES TÉCNICOS (MANTENIMIENTO Y SOPORTE TÉCNICO)	2	1.830.900	10	36.618.000
GASTOS DE COORDINADORES ACADÉMICOS	2	1.830.540	10	36.610.800
<b>TOTAL</b>				<b>998.668.800</b>

<sup>45</sup> Cuaderno Ppal. Fls. 97 y 98.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

SON: NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS PESOS (\$998.668.800).

Conforme a la terminología empleada en la propuesta, que aludía a servicios “durante el año lectivo 2.011”, “período contratado”, o la única referencia de meses “10”, se puede concluir, que la cotización se presentó para atender la enseñanza del idioma inglés durante el calendario escolar del año 2011. Aunque no se indica en la propuesta, esta instancia judicial encuentra que la Ley 115 de 1994 consagra en el artículo 86 que el calendario escolar tiene “períodos anuales de 40 semanas de duración mínima o semestrales de 20 semanas mínimo”, por tanto, es razonable que para atender la necesidad durante todo el año escolar se estableciera un presupuesto correspondiente a 9 meses, teniendo en cuenta que se radicó la oferta cuando ya empezaba el año escolar y que se trata de una interpretación armónica de la oferta con los estudios previos y la suscripción del contrato por ese plazo.

Ahora bien, el objeto contractual se concreta en la prestación de un servicio de capacitación orientado al aprendizaje del inglés, mediante la metodología “Soy Bilingüe” y el uso de un software instalado y puesto a disposición de los docentes y estudiantes. El contrato no tenía por finalidad la venta de licencias para libre disposición institucional, sino la ejecución de un proceso formativo apoyado en una plataforma informática diseñada para dicho propósito.

Por esta razón, el objeto no se circunscribía a un proceso de formación para los docentes, sino que la capacitación implicaba poner a disposición de los estudiantes una herramienta informática para aprender inglés, con el acompañamiento técnico, académico e instrucción previa de los profesores, quienes desarrollarían un rol de agentes multiplicadores. Esta enseñanza se desarrollaría durante la jornada escolar conforme al calendario académico.

En estos términos, a partir de una interpretación sistemática del contrato -art. 1622 del Código Civil- que recoge el objeto contractual y su alcance, los estudios previos y la oferta presentada, se encuentra que el precio del contrato remunera la prestación del servicio por 9 meses. Adicionalmente, esta posición es aceptada por las partes del contrato, según se deriva para el ente departamental del acta de liquidación y, para la parte demandante, quien muestra su posición desde los hechos de la demanda, con los cuales busca



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

acreditar la ejecución por un lapso de 9 meses, como soporte de la pretensión contractual del pago total del precio.

Sobre las condiciones contractuales, las partes estipularon en la cláusula octava: “*FORMA DE PAGO. EL DEPARTAMENTO pagará al CONTRATISTA, el valor del presente contrato, así: a) Un anticipo del treinta por ciento (30%) a la legalización del mismo. b) El saldo, es decir, el setenta por ciento (70%) del valor del contrato se cancelará en tres actas parciales iguales de ejecución, previa amortización del anticipo, y acta final de ejecución la cual será suscrita por el contratista e interventor, a su entera satisfacción*”.

Además, en el expediente administrativo allegado se encuentran como soportes presupuestales, el certificado de disponibilidad presupuestal emitido el día 4 de febrero de 2011 y su respectivo registro presupuestal<sup>46</sup>. En estos términos, se concluye que el perfeccionamiento del contrato 0107\*2011\*000041 se concretó el día 13 de junio de 2011 con su suscripción en los términos del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y que el inicio del plazo contractual se presentó el día 16 de junio 2011<sup>47</sup>, luego de acreditarse la aprobación de las garantías que se surtió el mismo día.

Por lo anterior, en el contrato 0107\*2011\*000041 del 2011 no existió el reconocimiento de prestaciones previas, dado que no existe remisión expresa a ellas y el inicio del plazo se condicionó expresamente a la firma del acta de inicio. Además, las partes firmaron esta acta señalando como principio del plazo contractual el día 16 de junio de 2011 y sobre esta actuación no se estableció ninguna salvedad ni se elevó pretensión orientada a desvirtuar su legalidad o veracidad.

#### 4.3. Análisis del caso concreto

En el *sub judice*, se encuentra acreditado que el Secretario de Educación Departamental del Atlántico expidió la Resolución 01603 del 12 de mayo de 2014<sup>48</sup>, por medio de la cual efectuó la liquidación unilateral del contrato 0107-2011\*000041. Su contenido referencia que la ejecución fue del 66,6% del

<sup>46</sup> Cuaderno Ppal. Fls. 105-106.

<sup>47</sup> Cuaderno de pruebas. Fl. 94.

<sup>48</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 21.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el  
Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

tiempo estipulado en el contrato y, por ende, atendiendo los pagos parciales efectuados, estableció un saldo a favor del departamento por \$100.532.658 y requirió al representante legal de Centro de Idiomas la devolución de estos recursos. Este acto fue recurrido y confirmado mediante la Resolución 02094 del 24 de julio de 2014<sup>49</sup>.

En la motivación de la Resolución 01603 señaló que, de acuerdo con el acta de inicio y terminación, el tiempo real de ejecución fue de 5 meses y 26 días, que aproximó a 6 meses, y que no se contaba con los soportes para “concluir el cumplimiento total de las obligaciones generadas en el mismo, proyectadas para cumplir en nueve (9) meses”. Además, sobre la ejecución parcial del negocio y balance financiero del negocio, señaló:

*Revisados los documentos pertinentes al Contrato No. 0107\*2011\*000041, suscrito entre el Departamento del Atlántico y el Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente con fecha junio 13 de 2011, independientemente de las irregularidades señaladas por el Organismo Control Interno, en cuanto a su ejecución es imposible señalar el porcentaje de cumplimiento y el costo total derivado del valor unitario por capacitación ofrecida a docentes como lo reza el objeto del contrato o a profesores y estudiantes como lo señala la propuesta toda vez que en los soportes solicitados inclusive por el Señor secretario de Educación al interventor del contrato, no reposan en la Carpeta del citado contrato.*

*Por otra parte, se encuentra, que el contrato prevé ejecutar la formación en un tiempo de nueve (9) meses, tiempo que según el inicio (Junio 16 de 2011) y la finalización (Diciembre 12 de 2011), solo fue de aproximadamente seis meses.*

*En cuanto al tema del valor total del contrato \$998.668.793,00 y los pagos parciales realizados, se deduce que el contratista recibió un desembolso por SETECIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES, SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL SETENTA Y SIETE PESOS (\$765.646.077,00) M/L, sumatoria resultante de tres pagos parciales, así:*

<i>Julio 16 de 2011:</i>	<i>\$299.600.639.</i>
<i>Agosto 8 de 2011:</i>	<i>\$233.022.719.</i>
<i>Septiembre 15 de 2011:</i>	<i>\$233.022.719.</i>

*De lo anterior se deduce, que el Departamento aún le faltaría por cancelar \$233.022.720.*

*La única variable que puede medir el porcentaje de cumplimiento del Contrato es el tiempo, que se evidencia [sic] en los cuales están soportados seis de los nueve meses pactados, equivalente al 66,6% del tiempo estipulado en el contrato.*

*Hipotéticamente se puede establecer una equivalencia entre tiempo ejecutado (Seis meses aproximadamente. Del 16 de junio al 12 de*

<sup>49</sup> Cuaderno de pruebas. Fl. 40.



diciembre de 2011 equivalente a cinco meses 28 días) y costo por porcentaje de tiempo ejecutado (66.6% de \$998.668.793 = \$665.113.416), de donde se deduce que el Departamento del Atlántico habría cancelado un excedente de \$765.646.077 - \$665.113.416 = \$100.532.658".  
*(Subrayado fuera de texto)*

En relación con los argumentos expuestos, cabe destacar que se allegó el expediente contractual con la oferta, que referenció el precio del contrato -la cual se transcribió en forma previa-. Sin embargo, en la misma no se discriminó un valor unitario del servicio de capacitación por persona (docente o estudiante) y en el componente central derivado de la instalación y disponibilidad del software, y solo se estableció un monto global. Por su parte, los estudios previos establecieron el valor total del contrato por remisión a la propuesta presentada por el Centro de Idiomas<sup>50</sup>.

Esta instancia judicial encuentra que el plazo fue pactado en 9 meses, contados desde el acta de inicio, sin sobrepasar el 31 de diciembre de 2011, aun cuando al momento de presentarse la propuesta y realizarse los estudios previos no se contempló este límite temporal, incluyendo únicamente el término de 9 meses. Este contrato no fue modificado porque no se suscribieron prórrogas ni otrosíes y existe consenso entre las partes en que se prestó el servicio por lo menos desde el acta de inicio suscrita el 16 de junio de 2011, máxime que no se demandó la legalidad de esta acta.

En efecto, el Departamento, en la liquidación reconoció la prestación del servicio a partir de esa fecha, hasta diciembre, por el término de 6 meses, y *la parte demandante asiente la ejecución de este tiempo* -al no elevar motivo de reproche sobre este componente-, de modo que, la *litis* se presenta frente a la ejecución de las prestaciones por ese término faltante de 3 meses para completar el plazo de 9 meses presupuestado referenciado en el alcance de la prestación previsto en la oferta y que hace parte integral del contrato, por remisión expresa de la cláusula del objeto contractual. Dicho término es el que soporta las decisiones de la liquidación unilateral, correspondientes a dar por ejecutado el contrato en un 66,6% y pagar únicamente estos servicios.

Esta Sala, conforme a la naturaleza del servicio y el alcance temporal del contrato, infiere que la intensidad horaria de las prestaciones está mediada por

<sup>50</sup> Cuaderno de pruebas. Fl. 329.



el calendario escolar -como se indicó en forma previa- y, puntualmente, durante la jornada escolar, atendiendo la programación de la materia de inglés dentro del plan de estudios regular como espacio que materializaría la formación contratada, por supuesto, previa instrucción de los profesores que actuarían como agentes multiplicadores. Esto permite concluir que la ejecución del contrato con un objeto proyectado en 9 meses para la enseñanza del inglés también se podía desarrollar por el Centro de idiomas en 6 meses, por ejemplo, asumiendo previo acuerdo de las partes del contrato, una mayor intensidad horaria con los estudiantes según la programación excepcional o extracurricular que se realizara con las instituciones educativas con el fin de ejecutar en debida forma el alcance de la prestación contractual. Sin embargo, en el *sub judice* no se acredita ninguna prestación excepcional o mayor intensidad horaria en la prestación del servicio para completar el término ofertado.

Al respecto, los argumentos de la parte demandante que se enfocaron en señalar que prestó el servicio por los nueve meses pactados, incluyendo prestaciones ejecutadas en forma previa al perfeccionamiento del contrato carece de soporte contractual para desvirtuar la presunción de legalidad de la liquidación unilateral. En efecto, como afirmó el departamento del Atlántico no es jurídicamente válido reconocer pagos por prestaciones previas al vínculo contractual -hechos cumplidos-, sin contrato escrito y perfeccionado, ya que ello vulnera normas de orden público como los requisitos legales para el perfeccionamiento del contrato estatal -artículo 41 de la Ley 80 de 1993- y el principio de legalidad del gasto público, además, de la afectación a los principios de la contratación estatal y gestión fiscal.

En consecuencia, esta instancia judicial encuentra que autorizar tales pagos con cargo al contrato implicaría avalar actuaciones irregulares y extracontractuales, ya que dichas prestaciones no tendrían como causa el contrato -el cual sería inexistente antes de su perfeccionamiento-. Esto no significa, que el Centro de Idiomas se viera impedido para solicitar la responsabilidad patrimonial derivada de la prestación de esos servicios, toda vez que podía efectuar las reclamaciones correspondientes o acudir a la administración de justicia, pero debía hacerlo respetando los presupuestos procesales, incluyendo la oportunidad legal prevista para el efecto.



Por tanto, se acredita el motivo propuesto en la apelación frente a la improcedencia para declarar un reconocimiento económico por concepto de incumplimiento contractual sustentado en prestaciones ejecutadas al margen de la existencia del negocio debidamente celebrado. Desde luego, la liquidación efectuada por el Departamento respeta el alcance del objeto contractual, los estudios previos y la oferta presentada. Dado el carácter de las prestaciones - disponibilidad del software, acompañamiento tecnológico y académico-, la intensidad que se deriva de la naturaleza de la prestación y modo de ejecución, es claro que el derecho a recibir la totalidad del precio se causa con la prestación del servicio por nueve meses. En consecuencia, una prestación material por un periodo inferior implica una ejecución parcial y el derecho a un pago proporcional.

Adicionalmente, se acredita el motivo de la apelación que señala falta de sustento jurídico de la pretensión del pago de la totalidad del precio que defiende la legalidad de la liquidación unilateral. De hecho, en este contexto es jurídicamente razonable la conclusión de la entidad departamental al establecer que el contrato se ejecutó en un 66,6%, conforme al tiempo efectivo de prestación del servicio. Aunque dicha estimación se planteó en términos hipotéticos, esta jurisdicción constata que, dada la naturaleza del servicio contratado y su forma de ejecución, no se desvirtuó por el contratista la ejecución parcial, lo que justifica el pago proporcional del precio pactado.

Así, la equivalencia entre el tiempo y la ejecución de las prestaciones no solo es razonable, es absolutamente necesaria y encuentra respaldo contractual en el objeto del negocio y la propuesta del Centro de Idiomas, que cotizó un servicio por 9 meses. En este sentido, el contratista y el Departamento tenían pleno conocimiento de las condiciones de prestación del servicio y la fijación de un plazo de ejecución menor, asociado al límite de la vigencia fiscal -31 de diciembre de 2011- y a la culminación del año lectivo, en ningún caso modificó el objeto contractual ni el alcance y el precio de la prestación.

En el *sub judice* eran necesarias actuaciones de ejecución que permitieran cumplir con el objeto de la cotización y, al no acreditarse en el expediente - mayor intensidad de la prestación-, es lícito señalar que solo debía pagarse el servicio prestado y acreditado, pues la aplicación de una interpretación que habilitara el pago del 100% del servicio conllevaría una modificación irregular



del contrato -sin las debidas formalidades- al reconocer hechos previos al perfeccionamiento del contrato o cambiar el valor del contrato aumentando injustificadamente el precio del servicio -cobrando por seis meses el valor proyectado para 9 meses-.

Aunque la parte demandante señaló que prestó el servicio y se acreditó el seguimiento con las actas parciales y final, estas y los pagos parciales no tienen la vocación de modificar las cláusulas del negocio, su objeto y alcance. En esta medida, la remuneración que excedió la prestación fue un pago no debido contractualmente y la liquidación unilateral constitúa el escenario apropiado para establecer el balance económico y financiero del contrato.

Ahora bien, aun cuando la forma de pago estableció un anticipo y “tres actas parciales iguales de ejecución”, precisando que el acta final sería suscrita “a su entera satisfacción”, en el seguimiento contractual debía tenerse en cuenta el avance en función del alcance de la prestación. Sobre este tópico, el acta de liquidación señaló expresamente los pagos realizados: i) anticipo por \$299.600.639 correspondiente al 30% del valor del contrato<sup>51</sup>; y ii) actas parciales del 8 de agosto y 15 de septiembre de 2011 por \$233'022.719, cada una<sup>52</sup>. En total, se pagó al contratista un valor de \$765'646.077, quedando pendiente el saldo del acta final que se suscribió el día 12 de diciembre de 2011, por valor de \$332'889.599, que con la amortización del anticipo equivalía a un monto pendiente de \$233'022.720.

Las actas parciales y final de ejecución fueron suscritas por el Centro de idiomas y el interventor del contrato. Sin embargo, esta Sala encuentra que ninguna de las actas señaló expresamente el porcentaje de ejecución y, aunque se incluyó un balance financiero y se indicó que el Centro de idiomas estaba al día en las actas parciales del 8 de agosto y 15 de septiembre<sup>53</sup> y que “Se está al día con las actividades a corte 12 de diciembre de 2011”, en el acta final<sup>54</sup>, tales afirmaciones no guardan coherencia con el alcance contractual y los términos en que se pactó el precio, porque no referencian la prestación por 9

---

<sup>51</sup> Cuaderno de pruebas. Fl. 94 y 107.

<sup>52</sup> Cuaderno de pruebas. Fls. 90-94, 107-110 y 265-274.

<sup>53</sup> Cuaderno de pruebas. Fls. 90-94, 107-110.

<sup>54</sup> Cuaderno de pruebas. Fls. 265-274.



meses o una ejecución superior del servicio contratado, previo acuerdo de las partes, para cumplir debidamente el negocio.

Si bien los pagos parciales podrían generar confianza sobre la debida ejecución del negocio, se confirma desde el expediente contractual que el Centro de Idiomas como estructurador de la propuesta, tenía absoluta claridad en que el precio del contrato correspondía a un servicio previsto para nueve meses y también es conocido por las partes que a un contrato estatal no se le pueden imputar ejecuciones previas.

Esta instancia reitera que el contrato es ley para las partes y no puede ser invalidado sino por causas legales o por el consentimiento mutuo -art. 1612 del Código Civil-, pero en el *sub judice* no se acreditó ninguna modificación del contrato. El seguimiento contractual y los pagos parciales no tienen la vocación de alterar el alcance de la prestación, ni impiden a la entidad contratante realizar el ajuste técnico, administrativo y financiero en la liquidación contractual. Por tanto, en el *sub judice* la liquidación del ente departamental guarda correspondencia con la naturaleza del servicio contratado y su ejecución.

En el proceso también se aportan algunos informes (seguimiento al proceso de bilingüismo en el período 2008 a 2011 suscrito por el interventor del contrato vinculado a la Secretaría de Educación del departamento del Atlántico<sup>55</sup> e informe final de actividades presentado por el Centro de Idiomas al interventor del contrato<sup>56</sup>) y soportes de la ejecución contractual -entrega de libros para los estudiantes<sup>57</sup>. Sin embargo, tales pruebas documentales no acreditan el cumplimiento de la totalidad de la prestación por el término de 9 meses, después de la suscripción del acta de inicio del contrato 0107-2011\*000041, en la medida, en que ninguno de los informes prueba una fecha de terminación diferente a la ya prevista en el acta de pago final -incluso la parte demandante reconoce en los hechos de la demanda que el contrato culminó en diciembre de 2011- y las constancias de entrega de libros antes de su inicio que se pretenden imputar a este negocio jurídico no le son atribuibles porque precisamente el vínculo contractual no había nacido a la vida jurídica.

---

<sup>55</sup> Cuaderno de pruebas. Fls. 218 a 224.

<sup>56</sup> Cuaderno de pruebas. Fls. 226 y ss.

<sup>57</sup> Cuaderno Ppal. Fls. 78-96 y 171-226.



Si bien, la parte demandante también apoyó su pretensión en la inclusión del saldo final del contrato en las cuentas por pagar previsto en el Decreto No 0068 de 2012 por valor de \$233.022.720<sup>58</sup>, tal actuación no restringe la obligación de la entidad estatal de efectuar la liquidación del contrato y realizar la revisión de toda la ejecución contractual. Por tanto, este Decreto no modificó el contrato suscrito por las partes ni constituye una prueba del cumplimiento de la totalidad del servicio.

La prueba testimonial se enfocó a acreditar prestaciones previas al perfeccionamiento del contrato como fundamento de las pretensiones contractuales<sup>59</sup>; sin embargo, tales hechos no tienen vocación de prosperidad para desvirtuar la presunción de legalidad de la liquidación unilateral que se discute en esta controversia. Aun cuando tales circunstancias podrían soportar jurídicamente una pretensión extracontractual o una eventual *actio in rem verso*, no se elevó un *petitum* en este sentido y el juez, aun en aplicación del principio *iura novit curia*, no puede introducir pretensiones a la demanda.

La valoración conjunta del acervo probatorio permite concluir que le asiste razón a la parte demandante cuando alega que la parte demandante no desvirtuó la presunción de legalidad de la liquidación unilateral ante la improcedencia de reconocer prestaciones ejecutadas en forma previa al perfeccionamiento del contrato estatal previsto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, que consagra el carácter solemne de los contratos estatales sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Además, el contratista ya había tenido relaciones contractuales con el Estado para prestar servicios similares en años anteriores -como se indicó en la demanda-, de modo que tenía pleno conocimiento de las exigencias legales para el perfeccionamiento del vínculo contractual, resultando improcedente la configuración de los vicios de falsa motivación o desviación de poder de la liquidación efectuada por el departamento del Atlántico, amparados en el principio de buena fe, con soporte en prestaciones previas a la ejecución del contrato.

---

<sup>58</sup> Cuaderno Ppal. Fl. 49.

<sup>59</sup> Audiencia de Pruebas. Cuaderno Ppal. Fl. 516



Por otro lado, el ente departamental, en el recurso de apelación, alegó la ineficacia de la cláusula del plazo frente a la limitación prevista al contabilizar los 9 meses correspondiente a “sin que supere el 31 de diciembre de 2011” e incluso del valor del contrato señalando que “*siendo que el contrato se suscribió el día 13 de junio de 2011, es evidente que las actividades no podrían ejecutarse en nueve (9) meses por la sencilla razón que para la fecha de suscripción del contrato faltaban siete (7) meses para finalizar el año 2011, tornándose imposible su cumplimiento en nueve (9) meses, además de que el valor pactado por el servicio se definió desde el estudio previo para una ejecución del objeto contractual en nueve meses, no de menos de siete meses como en realidad sucedió, en tal virtud, fue preciso reajustar el valor del contrato tal como se motivó en los actos administrativos de liquidación unilateral del contrato y su confirmatorio*”<sup>60</sup>.

Esta instancia judicial considera que, aunque la parte demandante se opuso en el traslado afirmando que no era aplicable, le asiste la razón a la parte apelante. La ineficacia de pleno derecho de las estipulaciones de los pliegos de condiciones o cláusulas contractuales se establece en el inciso final del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993<sup>61</sup>, que establece esta figura con un carácter restrictivo, cuando se violen las reglas previstas en este numeral, incluyendo las siguientes exigencias “*se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato*” y “*no se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento [...]*”.

<sup>60</sup> Apelación. Cuaderno Ppal. Fl. 680.

<sup>61</sup> Artículo 24 de la Ley 80 de 1993 (Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007)  
“Principio de transparencia. En virtud de este principio: [...]”

5. En los pliegos de condiciones o términos de referencia:

- a) Se indicarán los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección.
  - b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación o concurso.
  - c) Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.
  - d) No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren.
  - e) Se definirán reglas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas y que impidan la formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad.
  - f) Se definirá el plazo para la liquidación del contrato, cuando a ello hubiere lugar, teniendo en cuenta su objeto, naturaleza y cuantía.
- Serán ineficaces de pleno derecho las estipulaciones de los pliegos o términos de referencia y de los contratos que contravengan lo dispuesto en este numeral, o dispongan renuncias a reclamaciones por la ocurrencia de los hechos aquí enunciados”.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

En este sentido, es claro que es ineficaz la disposición del plazo como modificación -incremento- del valor del servicio por la aparente reducción del tiempo de prestación, en la medida que el objeto contractual estableció un servicio por 9 meses y el precio guarda correspondencia con este alcance. Por tanto, la estipulación de que el límite del plazo, de no sobrepasar el 31 de diciembre de la anualidad, implicó una modificación de las cláusulas del objeto y remuneración del contrato es ineficaz al desconocer la exigencia de *precisión de las condiciones de costo y calidad de servicios contratados* y que *no se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento* -literales c y d del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993-.

En efecto, sería imposible la ejecución del objeto que expresamente incluyó un servicio por 9 meses con un plazo limitado hasta el 31 de diciembre, cuando el contrato se suscribió el 13 de junio de 2011, la naturaleza de las prestaciones para su cumplimiento pleno dependía del tiempo y que el valor pactado por el servicio se definió desde el estudio previo para una actividad de nueve meses. Además, es claro que las partes dieron su asentimiento a que la prestación del servicio debía realizarse por los 9 meses, en la medida que los argumentos de la parte demandante se enfocaron a probar que existió una ejecución por este término, aun cuando se resolvió desfavorablemente ese argumento ante la improcedencia de reconocer prestaciones previas al perfeccionamiento del contrato.

Ahora bien, esta instancia judicial no puede pasar por alto que los motivos de la parte demandante para oponerse a la ineficacia y controvertir la legalidad de la liquidación se sustentan en conservar el plazo y valor del contrato para atribuir prestaciones previas al negocio jurídico. Tales razones resultan censurables por pretender conservar la eficacia de disposiciones contractuales de imposible cumplimiento con el fin de blindar de legalidad hechos que carecen de soporte contractual, violando normas de orden público como el artículo 41 de la Ley 80 de 1993. Por tanto, la oposición del Centro de Idiomas no tiene respaldo legal y, en su lugar, resulta aplicable la ineficacia alegada con fundamento en el numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, que al operar de pleno derecho y no requerir de declaratoria judicial, constituye un presupuesto de la actuación del Departamento.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

Conforme a lo anterior, no se desvirtuó la presunción de legalidad de la liquidación unilateral porque no se acreditaron los vicios de falsa motivación y la desviación de poder, fundamentados en la existencia de motivos falsos y móviles políticos atribuibles a la administración que asumió funciones en 2012. En efecto, estos argumentos no están llamados a prosperar porque se ha acreditado que la liquidación unilateral es acorde con el alcance del objeto, las prestaciones establecidas por las partes y la propuesta del Centro de Idiomas, razones suficientes para revocar el fallo del *a quo* y negar las pretensiones de la demanda.

## 5. Condena en costas

El artículo 188 del CPACA establece que “[...] la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”. De esta manera, con independencia de la buena fe con que las partes hubieran obrado en el presente recurso, por regla general, debe ser condenado en costas el extremo vencido o al que se le resuelva desfavorablemente el recurso, con apego a los dictados del artículo 365 del Código General del Proceso -CGP-.

Por tanto, según lo dispuesto en el artículo 365, numeral 4 del CGP<sup>62</sup>, se condenará en costas de ambas instancias a la parte demandante, Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente. Respecto a las agencias en derecho, en la medida que la parte demandada ejerció su defensa a través de la designación de apoderado judicial, que debió vigilar el proceso en sede de apelación, y que el Acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura, normativa vigente para la fecha en que se presentó la demanda estableció la fijación de las agencias en un porcentaje del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia<sup>63</sup>, esta Corporación fijará como agencias de la primera instancia la

<sup>62</sup>Art. 365. “Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: [...] 4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.”

<sup>63</sup> Acuerdo 1887 de 2003. “Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”. “III. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. 3.1. ASUNTOS. [...] 3.1.2. Primera instancia. [...] Con cuantía: Hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia. [...] 3.1.3. Segunda instancia. [...] Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia”.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

suma del 0,5% sobre el valor del *petitum*<sup>64</sup> correspondiente a \$2.696.873 y de segunda instancia otra suma del 0,5%, equivalente al mismo monto, a la fecha de ejecutoria del fallo. Las costas serán liquidadas por el Tribunal de origen.

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

### FALLA:

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia proferida el 22 de marzo de 2019 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección B y, en su lugar, **NEGAR** las pretensiones de la demanda, conforme a la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** al Centro de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente a pagar las costas de ambas instancias, en favor del Departamento del Atlántico, para lo cual se procede a:

Fijar por concepto de agencias en derecho de la primera instancia la suma de \$2.696.873 a la fecha de ejecutoria de este fallo.

Fijar como agencias en derecho de la segunda instancia la suma de \$2.696.873, a la fecha de ejecutoria de este fallo.

Las costas se liquidarán de forma concentrada por el Tribunal *a quo*.

**TERCERO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** al tribunal de origen para lo de su competencia.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado, y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace

---

<sup>64</sup> Las pretensiones de la demanda ascienden a \$539.374.674, como consecuencia del lucro cesante y el daño emergente reclamados.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00276-01 (65349)  
Demandante: Centro de Educación para el Trabajo y el  
Desarrollo Humano Centro de Idiomas Soy Bilingüe Naturalmente  
Demandado: Departamento del Atlántico  
Medio de control: Controversias contractuales

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalificador.aspx>

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Firmado electrónicamente*  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

*Firmado electrónicamente*  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

*Firmado electrónicamente*  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

VF