

CONTRATO ESTATAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Ley 80 de 1993

artículo 32 – Definición y autonomía de la voluntad en la estipulación de cláusulas contractuales

[...] el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define los contratos de prestación de servicios como *"los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad"*. De igual manera, en cuanto a su contenido, es de resaltar que la Ley 80 de 1993 establece que las estipulaciones contractuales han de ajustarse a las disposiciones legales que correspondan a la naturaleza y la esencia del negocio jurídico de que se trate, pudiendo las partes acordar libremente, en el marco de su autonomía de la voluntad, las cláusulas que consideren convenientes o necesarias y que no contraríen el ordenamiento jurídico.

NULIDAD ABSOLUTA DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Declaratoria de Oficio – Prescripción Extraordinaria – Límite temporal

[...] Según lo previsto en el artículo 45 de la Ley 80 de 1993, la nulidad absoluta de los contratos estatales puede y debe ser declarada de oficio cuando aparezca plenamente demostrada y no es susceptible de ser saneada mediante ratificación. A su vez, la posibilidad de decretar oficiosamente la nulidad absoluta de los contratos, si se encuentra plenamente demostrada y en el proceso están presentes todas las partes que lo celebraron, es reiterada en el inciso final del artículo 141 del CPACA, como se anticipó en el problema jurídico.

Ahora bien, el artículo 2 de la Ley 50 de 1936, en la nueva redacción que le dio al artículo 1742 del Código Civil, expresó que la nulidad absoluta se sana "en todo caso" por prescripción extraordinaria. Por consiguiente, cualquiera que sea la causa que da origen a la nulidad absoluta, transcurrido el término de la prescripción extraordinaria no podrá pedirse ni decretarse porque el legislador, en procura de la seguridad jurídica, ha fijado un límite temporal a la posibilidad de cuestionar los negocios jurídicos.

NULIDAD ABSOLUTA DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Objeto ilícito – Causal de nulidad absoluta – Quebranto del orden público

[...] En el derecho común, el artículo 1741 del Código Civil establece que el contrato es absolutamente nulo por objeto o causa ilícita, por omisión de alguno de los requisitos o formalidades que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a su naturaleza o por haber sido celebrado por personas absolutamente incapaces.

A su vez, en punto al objeto ilícito como causal de nulidad absoluta, el artículo 1519 del Código Civil dispone que "hay objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la nación", de tal suerte que toda violación a un mandato imperativo constituye un vicio que genera nulidad absoluta, salvo que de modo expreso la norma establezca una sanción distinta.

Ahora bien, las normas imperativas no son solamente aquellas que prohíben sino también las que ordenan, por lo que el quebranto del orden público se presenta tanto cuando se violan normas que establecen prohibiciones como cuando no se observan o se desatienden normas que ordenan, eventos todos estos en los cuales se produce nulidad absoluta por objeto ilícito. [...]

CONTRATOS ESTATALES – Función Administrativa – Cobro coactivo – Acuerdo de voluntades – Obligación de recaudar – Mérito ejecutivo

[...] Sobre aquellos eventos en que, *so pretexto* de la suscripción de contratos estatales, se termina trasladando la función administrativa de cobro coactivo en cabeza de la entidad contratante *-aun tratándose del cobro coactivo de cartera-*, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha manifestado que ello representa vaciar de contenido las competencias del Estado sin previa habilitación legal, lo cual deviene en que dichos acuerdos de voluntades adolezcan de un objeto ilícito que fundamenta su nulidad absoluta, en concordancia con el artículo 1519 del Código Civil.

[...]

Lo anterior, considerando que el procedimiento de cobro coactivo es el resorte del legislador, por lo que no puede ser morigerado o desconocido por la entidad pública, quien, en los términos del artículo 98 del CPACA, está obligada a recaudar las obligaciones creadas en su favor que consten en documentos que prestan mérito ejecutivo, sin que pueda renunciar a dicha obligación o, menos aún, trasladarla a un particular.

Con ello, la Sala no quiere decir que no se pueda suscribir contrato alguno por las entidades públicas respecto al procedimiento de cobro coactivo, sino que, simplemente, no es dable que atribuya la totalidad de dicha competencia a un particular, motivo por el cual sería plenamente válido celebrar acuerdos de voluntades para fortalecer o apoyar esa gestión, mas no para trasladarla. [...]

DELEGACIÓN – Reglada, taxativa y excepcional – Funciones afines o complementarias – Improcedencia de la transferencia de funciones públicas a particulares mediante contrato

[...] En materia administrativa la delegación es reglada, taxativa y excepcional, pues, en concordancia con el artículo 6 de la Constitución, los servidores públicos se atenderán a las competencias que el ordenamiento jurídico les asigne. Es así como el legislador estableció en el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 que la delegación funciona únicamente frente a las cabezas de las entidades públicas y solo frente a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias, sin que de forma alguna se hubiera previsto la posibilidad de transferir competencias públicas a un particular mediante un contrato, en el marco de la aludida figura.

Incluso, aunque el artículo 14 de la Ley 489 de 1998 reservó la posibilidad de la delegación entre entidades públicas mediante convenios *-en el sentido amplio de la expresión-*, esos acuerdos de voluntades no incluyeron la transferencia de funciones a personas de derecho privado, con lo cual se evidencia que, tratándose del cobro coactivo, no era posible traspasar tales atribuciones a un particular mediante un negocio jurídico. [...]

COBRO COACTIVO – Atribución a particulares – Nulidad por objeto ilícito – Indelegabilidad de la función a particulares mediante contrato estatal y nulidad por objeto ilícito – Desconocimiento del orden público

[...] A su vez, estándose ante el cobro coactivo de tributos, la jurisprudencia de esta Sección ha sido consistente en que, cuando aquella labor se desplaza a un particular

como resultado de un acuerdo de voluntades se configura su nulidad por un objeto ilícito, criterio que redundaría en la indelegabilidad de esa facultad a particulares, *so pena* de tornarla en nugatoria y convertirla, sin previa habilitación legal, en una auténtica labor privada, desprovista de las garantías previstas en el CPACA, el Estatuto Tributario y el CGP para su consecución.

De ese modo, la jurisprudencia es consistente en señalar que, cuando se atribuyen funciones de cobro coactivo a particulares como resultado de un contrato estatal, se vacía de contenido tal labor en cabeza de las entidades públicas y, con ello, se desconoce el orden público de la Nación y, en particular, los artículos 98 y siguientes del CPACA que establecieron dicho deber en cabeza exclusiva de las personas jurídicas de derecho público, de modo que, en tal escenario, corresponde anular el acuerdo de voluntades por un objeto ilícito, en concordancia con el artículo 1519 del Código Civil citado previamente.



Radicado: 250002336000201800497-01 (67880)
Demandante: Alvis Constructores S.A.S.

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

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., diecisiete (17) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (CPACA)
Radicación: 25000-23-36-000-2018-00497-01 (67880)
Demandante: ALVIS CONSTRUCTORES S.A.S.
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

TEMAS: NULIDAD ABSOLUTA DEL CONTRATO ESTATAL – Puede ser resuelta a petición de parte o de oficio, en concordancia con los artículos 45 de la Ley 80 de 1993 y 141 del CPACA. – Se sanea mediante la prescripción extraordinaria, si han transcurrido más de 10 años desde el perfeccionamiento del acuerdo de voluntades, en concordancia con el artículo 1742 del Código Civil. – Procede, entre otros, cuando el negocio jurídico adolece de un objeto ilícito, el cual se configura, entre otros, cuando se desatiende el derecho público de la nación, en línea con el artículo 1519 del Código Civil. RESTITUCIONES MUTUAS – Consisten en la restitución de aquellas actividades que se ejecutaron frente al contrato anulado, siempre que aquellas no hayan sido pagadas. COBRO COACTIVO – Es un auténtico procedimiento producto de la función administrativa, y está regulado por el CPACA, el Estatuto Tributario y el Código General del Proceso. – No puede suscribirse un contrato estatal para transferir a un particular de manera general dicha competencia atribuida a las entidades públicas, *so pena* de que dicho acto jurídico adolezca de una nulidad absoluta por objeto ilícito, al desconocer los artículos 98 y siguientes del CPACA. DELEGACIÓN – Está regulada en la Ley 489 de 1998 como la posibilidad de transferir el ejercicio de funciones a colaboradores o a otras entidades, con funciones afines y complementarias. – Se puede efectuar mediante convenios, pero solo entre entidades públicas.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la sociedad Alvis Consultores S.A.S. contra la sentencia del 15 de julio de 2020, mediante la cual la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca liquidó judicialmente el contrato de prestación de servicios No. 225/2014 MDN-UGG-DA del 31 de diciembre de 2014 y negó las demás pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Como resultado de la invitación a ofertar No. OFI14-84089 MDN-DSGDA-GA, el 31 de diciembre de 2014, la sociedad Alvis Consultores S.A.S. *-en adelante Alvis-* y la Nación – Ministerio de Defensa Nacional suscribieron el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, que tuvo por objeto la prestación de servicios profesionales de cobro coactivo de cuotas partes pensionales y recaudo de otras obligaciones adeudadas en favor de la aludida cartera ministerial, con un plazo de un año y un



pago indeterminado pero determinable, sujeto a un porcentaje de las erogaciones que se recuperaran efectivamente.

Una vez comenzó la ejecución del contrato, Alvis manifestó al Ministerio de Defensa Nacional que no le otorgó la totalidad de la cartera pactada y, frente a la que sí le fue allegada, se presentaron supuestas falencias tales como la creación tardía de la cuenta bancaria para efectuar los embargos, el manejo indebido de la correspondencia, el otorgamiento retrasado de los poderes, la supresión de cuotas partes por virtud de la Ley 1753 de 2015 y la formalización de las actas de entrega de la cartera asignada, por lo que, a su juicio, resultó obteniendo un pago ostensiblemente menor al esperado. Posteriormente, el plazo negocial feneció el 31 de diciembre de 2015, sin que se hubiera efectuado algún corte de cuentas producto de la relación negocial.

Inconforme, Alvis presentó demanda de controversias contractuales contra el Ministerio de Defensa Nacional, a efectos de que se declarara su responsabilidad patrimonial, pues a su juicio, como resultado de la falta de entrega de parte de la cartera de cobro coactivo, y por falencias frente a la que sí se le allegó, se vio obligada a asumir un pago reducido respecto al que fue consensuado, de ahí que pidiera expresamente que se liquidara judicialmente el contrato y se la indemnizara por los perjuicios supuestamente padecidos.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El 22 de mayo de 2018¹, Alvis presentó demanda, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional, con el fin de que se declarara terminado el contrato de prestación de servicios No. 225/2014 MDN-UGG-DA del 31 de diciembre de 2014 y, como consecuencia, se efectuara su liquidación en sede judicial y se ordenara el pago de múltiples valores por concepto de lo que denominó un *“restablecimiento del equilibrio financiero”* y beneficios dejados de percibir, junto con su indexación y los intereses de mora.

¹ Archivo 46 del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



1.2. En particular, las pretensiones formuladas fueron las siguientes (*se transcriben de forma literal, incluso con eventuales errores*):

“1. Declarar que se encuentra legalmente terminado el contrato de prestación de servicios No. 225/2014 MDC-UGG-DA.

2. Que se liquide en sede judicial el contrato de prestación de servicios No. 225/2014 MDC-UGG-DA, ordenando pagar los honorarios adeudados a la ENTIDAD DEMANDANTE, debiendo incluir las siguientes partidas:

a.- Se reconozca un valor correspondiente a CIENTO TREINTA MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS MIL NOVENTA Y TRES PESOS (\$130.982.093) como el valor del restablecimiento del equilibrio financiero correspondiente a la suma asumida como gasto y perdida por el CONTRATISTA DEMANDANTE en razón a las múltiples irregularidades que afectaron el normal desarrollo y ejecución del contrato No. 225/2014 y que llevaron a que el demandante, en lugar de obtener beneficio de su labor, generara pérdidas.

b.- Que se reconozca y cancele al DEMANDANTE CONTRATISTA la suma de CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES DIECISIETE MIL NOVECIENTOS SIETE PESOS (\$459.017.907), por concepto de beneficios irregularmente dejados de percibir por este, dadas las irregularidades del contratante que afectaron la normal ejecución del contrato 225 de 2014 suscrito con el demandado.

Dicha suma se calcula partiendo del monto de los honorarios previstos contractualmente que percibía el contratista, estipulado en el contrato en la cláusula valor del contrato en la suma de QUINIENTOS NOVENTA MILLONES DE PESOS (590.000.000), menos el valor de los gastos de ejecución del contrato, correspondientes a la suma de CIENTO TREINTA MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS MIL NOVENTA Y TRES PESOS (\$130.982.093), conforme a la documental aportada como prueba.

3. Que todas las sumas reconocidas en la sentencia, sean indexadas a favor de la DEMANDANTE aplicando las fórmulas de corrección monetaria, desarrolladas por el Consejo de Estado y que evitan la pérdida del valor adquisitivo del valor de la condena desde la presentación de la demanda hasta la sentencia.

4. Condenar a la demandada al pago de intereses de mora a la tasa equivalente al 6% anual, liquidado sobre el valor de las pretensiones económicas de la presente demanda, a partir de la fecha en que cobre ejecutoria la sentencia condenatoria y hasta el momento en que se pague la totalidad de los dineros”.

1.3. Como **fundamentos fácticos** de sus pretensiones, la parte demandante formuló los siguientes hechos que, a continuación, la Sala sintetiza:

1.3.1. Afirmó que, el 1° de abril de 2014, el Ministerio de Defensa invitó a Alvis, mediante la comunicación No. OFI14-84089 MDN-DSGDA-GA, para que presentara oferta formal para la prestación de servicios profesionales de cobro coactivo de



cuotas partes pensionales y recaudo de otras obligaciones adeudadas en favor de la referida cartera ministerial.

1.3.2. Aseveró que, el 5 de diciembre de 2014, Alvis presentó oferta formal de contratación directa, lo que llevó a que, el 31 de diciembre de 2014, celebrara con el Ministerio de Defensa Nacional el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, cuyo objeto consistió en la *“prestación de servicios profesionales para gestionar el cobro coactivo de las cuotas partes pensionales y el recaudo de las demás obligaciones que adeudan las entidades de derecho público o privado a nivel nacional y las personas naturales a favor del Ministerio de Defensa Nacional”*, con un plazo de 1 año y un valor estimado de \$590'000.000, *“tomando como base el valor de la cartera aproximada que se entregaría, es decir, los seis mil quinientos millones de cuotas partes pensionales más mil millones por otros cobros”*.

Sobre ello anotó que, como obligaciones del contratista se establecieron las de contar con personal para la sustanciación de los procesos de cobro coactivo, la elaboración de las liquidaciones y proyecciones financieras referidas al pago, contar con la infraestructura para desarrollar el objeto comercial, la digitación de documentos, la instrumentación jurídica para el cobro de obligaciones y, en general, el análisis y la gestión de las deudas en favor de la cartera ministerial.

1.3.3. Aseguró que, el 6 de enero de 2015, se suscribió el acta de inicio del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA.

1.3.4. Señaló que, para cumplir las obligaciones adquiridas con el Ministerio de Defensa Nacional, suscribió múltiples contratos de prestación de servicios con los señores: *i)* Sandra Janeth Villafrade Rojas, *ii)* Joel Alvis Sandoval, *iii)* Marly Yeraldin Sierra Laiton, *iv)* Yolima Castiblanco Duarte, y *v)* Carina Maceto Correa.

1.3.5. Arguyó que, el 12 de febrero de 2015, Alvis solicitó al Ministerio de Defensa Nacional la apertura de una cuenta de depósitos judiciales para los embargos de los deudores contra los cuales se iniciaran procesos de cobro coactivo.

1.3.6. Puntualizó que, durante el mes de febrero de 2015, el Ministerio de Defensa Nacional realizó una primera entrega por concepto de cuotas partes pensionales por valor de \$3.957'560.824,75; sin embargo, luego se efectuó la devolución del expediente del Instituto de Seguros Sociales por la suma de \$1.097'538.621,88,



debido a que la entidad se encontraba adelantando un proceso de liquidación forzosa administrativa, por lo que desbordaba el objeto del contrato, restringido al cobro coactivo. También afirmó haber devuelto los expedientes contra “*San Vicente y EAA Bogotá*”, por la suma de \$5'227.151,56.

1.3.7. Consideró que, entre abril y mayo de 2015, se le entregaron: *i)* 21 expedientes por concepto de cuotas partes pensionales por la suma de \$57'602.950,48; y *ii)* 31 expedientes por concepto de otras obligaciones por la suma de \$179'139.133,48.

1.3.8. Estimó que, el 19 de junio de 2015, Alvis radicó una comunicación al supervisor del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, donde le informó sobre su preocupación frente al desarrollo del mismo, dado que surgieron dificultades que no se habían superado, como el hecho de que el valor aproximado de cartera que se le debía asignar ascendía a \$7.500'000.000 y, con todo, faltaba atribuir \$4.429'235.634,17, lo que implica que, ejecutado el 45,7% del contrato, no se le había otorgado el 59% de la cartera, demora que podría afectar los honorarios convenidos, los cuales estaban sujetos al recaudo efectivo de la cartera.

También aseguró haber solicitado que se emitiera una opinión frente a la Ley 1753 de 2015, que ordenó la supresión de las cuotas partes pensionales de las entidades del nivel nacional que formen parte del presupuesto general de la Nación, lo que representaría la eliminación de aproximadamente \$1.968'333.991,03 de la cartera asignada, correspondientes al 64%. Sobre ello, destacó que también pidió un pronunciamiento frente a otras falencias como la apertura de la cuenta de depósitos judiciales, el manejo de la correspondencia, así como la generación y trámite defectuoso de los poderes, entre otros.

1.3.9. Adujo que, en el mes de junio de 2015, se le realizó una nueva entrega de expedientes por concepto de otras obligaciones por la suma de \$16'908.792.

1.3.10. Precisó que, mediante comunicación OFI15-49623 MDN-DSGDAL-GROLJC del 22 de junio de 2015, se le informó a Alvis que había sido abierta la cuenta de depósitos judiciales a nombre de la entidad, tras lo cual el contratista elaboró múltiples proyectos de resoluciones, a efectos de decretar varias medidas cautelares contra los deudores del Ministerio de Defensa Nacional, tras lo cual la referida cartera ministerial recibió títulos de depósito judicial producto de los dineros embargados por la suma de \$975'230.831,51.



1.3.11. Puntualizó que, el 14 de julio de 2015, se suscribió una nueva acta de entrega de cartera por la suma de \$27'896.899,99, cuyo valor luego fue ajustado a \$26'809.686,03.

1.3.12. Evidenció que, el 15 de junio de 2015, el Ministerio de Defensa Nacional solicitó aclarar los mandamientos de pago en un término de 15 días, para lo cual se debía incluir en cada uno la cuenta en la que debía realizarse el pago de la obligación y de la firma contratista; empero, mediante reunión del 22 de julio de 2015 se acordó que no se procedería de tal forma, por la inconveniencia que representaba para el desarrollo de los procesos de cobro coactivo.

1.3.13. Declaró que, el 3 de agosto de 2015, Alvis informó al Ministerio de Defensa Nacional sobre distintos inconvenientes que tenía para los procesos de cobro coactivo y las complejidades que representaría aclarar los mandamientos de pago, por el estado avanzado en que se encontraban los aludidos trámites.

1.3.14. Manifestó que, el 28 de agosto de 2015, Alvis presentó un informe contentivo de un estudio realizado a 205 expedientes de cobro coactivo *“por concepto de obligaciones a cargo de DIMAR”*, donde se evidenció la existencia de algunos títulos ejecutivos prescritos, una supuesta indebida notificación de varios actos administrativos y varios deudores que no era posible localizar.

1.3.15. Aseguró que, comoquiera que el Ministerio de Defensa Nacional nada le indicó frente a la supresión de las cuotas partes dispuesta en la Ley 1753 de 2015 -y en particular su artículo 78-, el 26 de octubre de 2015 reiteró la solicitud de aclaración sobre los efectos de esa normativa.

1.3.16. Sostuvo que, el 27 de octubre de 2015, el Ministerio de Defensa Nacional entregó a Alvis copia del memorando No. MEMO2015-12480 MDN-DSGA-GFAT del 20 de octubre de 2015, en el que le precisó que, para esa fecha, la entidad no reportó cuentas pendientes de cobro *“pues se aplicó nota contabilidad de acuerdo a la Ley 1753 de 2015”*.

1.3.17. Expresó que, el 28 de octubre de 2015, Alvis radicó una comunicación donde solicitó que el Ministerio de Defensa se pronunciara sobre la revisión de 205 expedientes de cobro coactivo a cargo de *“DIMAR”*, considerando que al contrato



le quedaba poco plazo y, de asignarse tales asuntos, era necesario que ello se hiciera de forma urgente y prioritaria.

1.3.18. Justificó que, el 29 de diciembre de 2015, reiteró la solicitud de asignación de los expedientes de “DIMAR”, señalando que, como la cartera ministerial guardó silencio, *“entendemos que los expedientes no serán entregados para gestión”*.

1.3.19. Consignó que, el 31 de diciembre de 2015, el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA feneció en su plazo, sin que a su juicio se le hubiera entregado el valor total de cartera prometido, estimado en la suma de \$7.500'000.000.

1.3.20. Agregó que, el 3 de marzo de 2016, Alvis radicó ante el Ministerio de Defensa Nacional una solicitud de aclaración del alcance de la cláusula octava del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, a cuyo tenor se expuso que *“la vigencia del presente contrato comprende el plazo de ejecución y 4 meses más”*.

1.3.21. Argumentó que, el 4 de abril de 2016, el Ministerio de Defensa Nacional le señaló que el plazo del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA feneció el 31 de diciembre de 2015 y que los 4 meses posteriores al vencimiento del *interregno* de ejecución se reservaron para la liquidación del acuerdo de voluntades, en el marco del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP-.

1.3.22. Destacó que Alvis incurrió en pérdidas, debido a los gastos fijos que debió sufragar para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas mediante el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, pues no logró obtener los honorarios esperados, por la falta de entrega de la cartera prometida, así como por la imposibilidad de cobro de la mayoría de la cartera de cuotas partes entregada para su gestión.

1.4. Como **fundamento jurídico** de la demanda, Alvis expuso que la falta de otorgamiento de la cartera por el Ministerio de Defensa Nacional en las condiciones pactadas en el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, así como un apoyo defectuoso frente a la efectivamente asignada, desconoció el derecho que tenía a obtener una remuneración proporcional a la ejecución realizada, circunstancia que infringió los artículos 90 de la Constitución, 141 del CPACA, y 3, 5, 26, 27 y 28 de la Ley 80 de 1993 así como, en particular, los principios de igualdad y equilibrio de las prestaciones que rigen cualquier contrato de carácter conmutativo, pues mermó la expectativa que tenía frente a la remuneración pactada, generándole perjuicios.



Primero, reprochó que el Ministerio de Defensa Nacional se hubiera abstenido de asignarle la totalidad de la cartera para cobro pactada, desconociendo el acuerdo de voluntades, lo que le impidió cobrar todo lo esperado y, por consiguiente, obtener la remuneración convenida, en consideración a la modalidad de pago pactada. Como consecuencia, estimó que, en concordancia con el artículo 5 de la Ley 80 de 1993, el Estado debía reconocerle *“toda la gestión adelantada por la entidad demandante, encaminada a la recuperación de una cartera y las pérdidas causadas por la falta de asignación de la cartera a la que contractualmente se obligó”*.

Segundo, agregó que la cartera ministerial demandada incurrió en múltiples dificultades frente a la cartera efectivamente asignada, en línea con los hechos narrados en la demanda, y también entorpeció su cobro, sin que se hubieran tomado medidas para solventar tales deficiencias aunque estas se pusieron de presente oportunamente durante el *iter* contractual, desconociendo el cumplimiento de los fines estatales, por lo que, con mayor razón, ello resultó reduciendo el porcentaje de pago prometido al contratista, dejando de obtener la suma de \$459'017.907 y, a la postre, rompiendo el equilibrio contractual entre las partes.

A su vez, adujo que el ministerio demandado se abstuvo de liquidar el contrato dentro del término legal, para sustraerse al reconocimiento de perjuicios.

Finalmente, la cuantía se estimó en \$590'000.000, producto de la sumatoria de: *i)* \$130'982.093, por concepto de *“la diferencia entre los gastos que generó la ejecución del contrato [...] (139'446.581) menos los ingresos causados por la ejecución contractual (8'464.488)”*; y *ii)* \$459'017.907, por concepto de los honorarios previstos contractualmente, que ascendieron a \$590'000.000, menos el valor de los gastos de ejecución, consistentes en la suma de \$130'982.093.

2. Admisión de la demanda y su contestación

2.1. El 9 de julio de 2018², la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda por encontrar reunidos los requisitos de ley, decisión que fue notificada en debida forma.

² Archivo 49 del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



2.2. El Ministerio de Defensa Nacional³ contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones, por considerar que atendió cabalmente sus deberes negociales con ocasión del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA.

Al efecto, manifestó que en el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA se convino sin reparos un pago indeterminado pero determinable en favor de Alvis por sus servicios, así como sujeto al recaudo efectivo de cartera, con una tarifa máxima en los procesos de cobro coactivo del 20% y en las cuotas partes pensionales de hasta el 6% de lo efectivamente recuperado, sin que el Ministerio de Defensa se hubiera obligado a entregar el valor de \$7.500'000.000, ni a pagar alguna suma de manera directa, pues la remuneración del aquí demandante estaba sujeta a su propia gestión. De ese modo, destacó que el extremo activo de la contienda se obligó sin vicios del consentimiento a que *“el contrato no tendría rubro presupuestal y su cuantía sería indeterminada”*, por lo que *“la remuneración sería proporcional a las cuotas del acuerdo de pago del recaudo efectivo”*.

Sobre ello, aseguró que desde los documentos precontractuales del procedimiento de selección de contratación directa que precedió la suscripción del acuerdo de voluntades, a Alvis se le puso de presente que su pago estaba supeditado al recaudo efectivo de los saldos adeudados en favor del Ministerio de Defensa Nacional, lo cual fue asentido sin cuestionamiento alguno, por lo que el entonces proponente conocía que *“esta clase de objetos contractuales tienen un alto riesgo para el contratista, porque su remuneración depende del pago efectivo de la deuda, ya que es el deudor al que se ejecute quien pagará los honorarios”*.

Es así como, a su juicio, Alvis se obligó *“de resultado”*, pues para que el pago en su favor fuera efectivo, tenía que recuperar efectivamente la cartera que se le asignó, lo cual se estableció en tales términos en la cláusula décima del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, en el que se convino que *“en caso de adelantar todas las actuaciones y no lograr el recaudo efectivo de cartera, dichas actuaciones no generarán ningún costo para el Ministerio de Defensa Nacional”*.

Bajo la anterior premisa, agregó que, analizado el clausulado contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA y su ejecución, no se evidenció alguna ruptura del equilibrio económico del contrato, por haberse garantizado las condiciones para el pago,

³ Archivo 53 del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



según las cuales, una vez más, se deduce que este no tenía como origen el presupuesto del Estado, como sí la propia gestión del contratista.

Por último, sostuvo que el fenómeno jurídico de la liquidación, contenido en los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007 no es predicable de forma imperativa frente al acuerdo de voluntades suscrito, por cuanto *“no es obligatoria en los contratos de prestación de servicios”*.

3. Trámite de primera instancia

3.1. El 10 de mayo de 2019⁴, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca llevó a cabo la **audiencia inicial**, en la que no encontró vicio alguno que debiera ser objeto de saneamiento y, a su vez, se evidenció la ausencia de ánimo conciliatorio. Posteriormente se fijó el litigio, en el entendido de determinar si se debe: **i)** declarar terminado el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA; y **ii)** liquidarse judicialmente para reconocer en favor de Alvis las sumas de \$130'982.093 por gastos y pérdidas por la supuesta ruptura de la ecuación financiera del contrato; y \$459'017.907 por beneficios dejados de percibir. Por último, el *a quo* decretó como pruebas las documentales adjuntadas por los sujetos procesales y varios testimonios.

3.2. El 29 de mayo de 2019⁵, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca realizó la **audiencia de pruebas**, en la cual se recaudaron los testimonios de las señoras María Eugenia Pinzón Villate, Sandra Janeth Villafrade Rojas y Yolima Castiblanco Duarte. Finalmente, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que, si a bien lo tenía, rindiera concepto.

3.2.1. Alvis ratificó que, a su juicio, el Ministerio de Defensa Nacional se abstuvo de otorgar la cartera prometida en el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA y, a su vez, entorpeció la labor de cobro coactivo frente a la efectivamente asignada, provocándole una ruptura de la ecuación financiera del contrato que, a la postre, le causó perjuicios. En específico, reiteró que: **i)** aunque se convino una entrega de cartera determinada, la asignada fue mucho menor, tanto así que, para el quinto mes de ejecución, era inferior al 50% de la que debía haberse otorgado; y **ii)** hubo

⁴ Archivo 58 y video de minutos 1:00 a 22:38 del CD3 del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI

⁵ Archivo 60 del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



una ausencia de elementos materiales y jurídicos necesarios para la ejecución del contrato, por sucesos como la falta de una cuenta de depósitos judiciales para embargar a los deudores, la aplicación de la Ley 1753 de 2015, el manejo de la correspondencia, la generación de poderes y la formalización de las actas de entrega de la cartera asignada. También aseveró que el contrato debió liquidarse⁶.

3.2.2. El **Ministerio Público** emitió concepto, en el cual consideró que: *i)* la demanda frente al contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA fue extemporánea, por cuanto no requería liquidación, por lo que el cómputo para demandar estaba sujeto a la regla del *literal ii)* del inciso 3 del ordinal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, a cuyo tenor se expuso que se contaba con 2 años para accionar a partir de la terminación del contrato. De ese modo, argumentó que, como el acuerdo de voluntades feneció el 31 de diciembre de 2015, se podía radicar el escrito inicial hasta marzo de 2018 *-teniendo en cuenta la interrupción del término con ocasión del trámite de la conciliación extrajudicial-* y, como este se allegó el 22 de marzo de 2018, fue extemporáneo; así como *ii)* se configuró una ineptitud de la demanda, por cuanto las pretensiones de indemnización no eran consecuencia de las de terminación del negocio jurídico.

En todo caso añadió que, si en gracia de discusión las falencias anteriores no existieran, no se evidenció un incumplimiento del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, por cuanto aspectos como la disposición de una cuenta de depósitos judiciales y la entrega de una cartera idónea para el recaudo no corresponden a obligaciones que emanen del acuerdo de voluntades. A lo anterior sumó que fue Alvis quien aceptó que su pago dependiera de un alea, consistente en el recaudo efectivo que realizara por el cobro coactivo y, si se hubiera pactado un precio fijo, aunque la Ley 1753 de 2015 suspendió el cobro de cuotas partes pensionales de entidades nacionales, la demandante no acreditó una afectación frente a ese aspecto.

3.2.3. El Ministerio de Defensa Nacional guardó silencio en esta etapa procesal.

4. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 15 de julio de 2020⁷, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca liquidó judicialmente el contrato No.

⁶ Archivo 61 del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁷ Archivo 73 del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



225/2014 MDN-UGG-DA y negó las demás pretensiones de la demanda, por encontrar que no se evidenció alguna ruptura de la ecuación financiera del contrato.

Previo al estudio de fondo, precisó que no se encontró la existencia de una inepta demanda, comoquiera que se formularon pretensiones de incumplimiento y, consecuentemente, liquidación judicial. A su vez, manifestó que *“la entidad estatal no trasladó en el particular la función administrativa de cobro coactivo”*, por cuanto el contratista se limitó a proyectar las actuaciones para firma, no tenía la facultad de negociar y sus honorarios no corrían por cuenta de la entidad estatal, de modo que no encontró configurada de oficio una causal de nulidad absoluta. Finalmente, expresó que el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA feneció el 31 de diciembre de 2015.

Superado lo anterior, el *a quo* puntualizó que, bajo su criterio, no se demostró ningún incumplimiento, puesto que el Ministerio de Defensa Nacional atendió cabalmente sus deberes negociales, en un contexto donde el pago del contrato estaba sujeto al recaudo efectivo de la cartera adeudada en favor de la entidad.

Primero, adujo que el Ministerio de Defensa Nacional no se obligó a entregar alguna cantidad determinada de expedientes, ni mucho menos una cartera de cuotas partes de \$6.500'000.000 u otros cobros por \$1.000'000.000, tanto así que los cocontratantes convinieron que la entidad pública en referencia no reconocería ningún valor distinto al que recaudara el propio contratista según los porcentajes del negocio jurídico. Sobre ello, destacó que, aunque el 9 de octubre de 2014 se hizo un estudio de conveniencia donde se estimaron unos valores, estos fueron meramente preliminares.

Segundo, consideró que no podía predicarse una negligencia de la entidad demandada, por cuanto las supuestas fallas que Alvis le atribuyó con ocasión del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA no estaban inmersas en el objeto negocial, considerando que no era dable trasladar la función del cobro coactivo al contratista, por representar una expresión de la función pública, por lo que las dificultades alegadas no se podían entender dentro del contrato y, por tanto, las obligaciones negociales se restringieron a *“proyectar actuaciones sujetas a la viabilidad y aprobación de la entidad estatal”*, en virtud de lo cual a Alvis simplemente se asignaron actuaciones para iniciar el cobro coactivo. También advirtió que una interpretación afín a la de la parte actora llevaría a la configuración de la nulidad



absoluta del contrato, toda vez que no se podía delegar la función administrativa de cobro coactivo a un particular.

A su vez, manifestó que, en cualquier caso, no se configuró una ruptura del equilibrio económico del contrato, por cuanto el pago en favor de Alvis se sujetó al recaudo que efectivamente se realizara, sin que el Ministerio de Defensa Nacional tuviera que efectuar desembolso alguno, lo que fue considerado como un negocio bajo la modalidad de *“cuota litis”*.

Por último, desestimado el incumplimiento, se liquidó el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA *“en el sentido de que las partes se encuentran a paz y salvo”*, por cuanto no se encontró saldo alguno pendiente por reconocer a Alvis, al no haber alguna ruptura del equilibrio económico del acuerdo de voluntades.

5. Recurso de apelación

5.1. El 20 de octubre de 2021⁸, Alvis presentó recurso de apelación, que fue concedido el 11 de noviembre de 2021⁹ y admitido el 22 de abril de 2022¹⁰.

5.2. En su escrito, el recurrente solicitó revocar la sentencia apelada y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda, con sustento en que, contrario a lo concluido por el *a quo*, el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA fue incumplido por el Ministerio de Defensa Nacional en cuanto a la entrega de parte de la cartera y el apoyo en la gestión de la que sí se asignó, lo que le representó una merma en los ingresos esperados por concepto de pago.

Efectivamente, Alvis manifestó que en las obligaciones del acuerdo de voluntades se estipuló una entrega de cartera aproximada de \$7.500'000.000 y un pago de \$590'000.000 derivado de ese valor y, en contraste, el monto efectivamente reconocido no superó el 50% de esa última erogación, debido a que no se allegaron los asuntos para cobro coactivo prometidos. A ello adicionó que se presentaron falencias atribuibles a la entidad contratante que no fueron resueltas, como la apertura tardía de la cuenta de depósitos judiciales, el manejo indebido de la correspondencia, la generación y trámite tardía de poderes, la aplicación de la Ley 1753 de 2015 y la formalización de las actas de entrega de la cartera asignada.

⁸ Índice 23 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

⁹ Archivo 75 del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

¹⁰ Archivo 80 del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



Sobre ello, indicó que informó al Ministerio de Defensa Nacional, mediante comunicados como el del 19 de junio de 2015, sobre las vicisitudes presentadas frente a la ejecución del contrato, solicitando que se tomaran medidas para superarlas, sin haber obtenido respuesta. Frente al silencio en cuestión, argumentó que una conducta en distinto sentido habría llevado a tomar medidas como modificar las exigencias técnicas que constituían gastos fijos para las empresas contratadas, acelerar la entrega de cartera, o proponer una terminación anticipada, nada de lo cual sucedió. En todo caso, destacó que, aunque el Ministerio de Defensa Nacional le contestó el comunicado del 19 de junio de 2015 hasta el 27 de octubre de la misma anualidad, este se restringió a informarle que se suprimieron las cuotas partes pensionales, sin tomar medidas de salvaguardia al equilibrio contractual.

Es así como afirmó que, las expectativas de recaudo se truncaron no por su conducta, sino porque *“el Ministerio no cumplió las condiciones de la oferta”*, ya fuera porque no asignó la cartera que debía asignar, o por las dificultades y *“trabas administrativas”* que no fueron atendidas en debida forma.

Por último, cuestionó la liquidación efectuada por el *a quo*, por estimar que no se sustentó debidamente, *“pues simplemente indica que el ministerio no debía asumir pagos al contratista y el mismo no los reclama”*, pero no se analizó el hecho de que el acuerdo de voluntades debió ser liquidado una vez feneció, *máxime* si se tiene en cuenta que, mediante comunicado, la cartera ministerial aseveró que el plazo del negocio jurídico feneció el 31 de diciembre de 2015 y, los 4 meses adicionales previstos se reservaron exclusivamente para el cruce de cuentas. Así pues, opinó que tenía derecho a saber cuál fue el balance de activos y pasivos producto de la relación negocial.

6. Trámite de segunda instancia

6.1. Dentro del término de ejecutoria del auto que admitió la apelación, el Ministerio de Defensa Nacional formuló alegaciones conclusivas, en las cuales señaló que: *i)* Alvis debió formular salvedades antes de efectuar las reclamaciones judiciales formuladas en su demanda; *ii)* el contrato no adoleció de un objeto ilícito, al no habersele trasladado al contratista la función general de cobro coactivo; *iii)* no se incumplió el acuerdo de voluntades; y *iv)* este solo podía liquidarse en paz y salvo¹¹.

¹¹ Índice 18 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



6.2. Una vez en firme el auto que admitió el recurso de apelación, el expediente ingresó para fallo, debido a que no se solicitaron ni se decretaron pruebas en el trámite de la segunda instancia.

III. CONSIDERACIONES

Para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, la Sala analizará los siguientes aspectos: **(1)** jurisdicción y competencia del Consejo de Estado para conocer el presente asunto, **(2)** régimen del contrato objeto de la controversia, **(3)** procedencia del medio de control, **(4)** oportunidad de la demanda, **(5)** legitimación en la causa, **(6)** problemas jurídicos, **(7)** solución a los problemas jurídicos y **(8)** costas.

1. Jurisdicción y competencia

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del asunto, con fundamento en el artículo 104¹² del CPACA, pues el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA fue suscrito por el Ministerio de Defensa Nacional, en tanto entidad pública del orden nacional¹³, en el marco de su actividad contractual.

Igualmente, el Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con el artículo 150¹⁴ y el numeral 4 del artículo 152¹⁵

¹² Al *sub judice* le son aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda y del recurso de apelación -22 de mayo de 2018 y 20 de octubre de 2021, respectivamente- es decir, la Ley 1437 de 2011 -CPACA-, incluyendo las modificaciones de la Ley 2080 de 2021 y la Ley 1564 de 2012 -CGP-, en los aspectos no contemplados en el primero, por virtud de la remisión efectuada en el artículo 306 del primer estatuto procesal. // “Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. // Igualmente, conocerá de los siguientes procesos: [...] 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública”.

¹³ El Ministerio de Defensa Nacional fue creado mediante el Decreto 3398 de 1965 en reemplazo del otrora Ministerio de Guerra, así como se reestructuró mediante el Decreto 1874 de 2021.

¹⁴ “Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. [Modificado por el artículo 615 del CGP]. // [Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021]. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código [...]”.

¹⁵ Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. [Modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021]. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia



del CPACA, dada la vocación de doble instancia del proceso, teniendo en cuenta que la pretensión mayor para la fecha de presentación del escrito inicial supera los 500 SMLMV¹⁶.

2. Régimen del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA

Antes de continuar con el estudio de los restantes presupuestos procesales, es menester precisar el régimen jurídico del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA que ocupa la atención de la Sala, comoquiera que aquel tiene particular incidencia en la naturaleza que ostenta dicho negocio jurídico y el marco normativo sobre la base del cual se llevará a cabo el examen del mismo en esta sede judicial.

Así las cosas, la Sala encuentra que los artículos 2¹⁷ y 13¹⁸ de la Ley 80 de 1993 estipularon que entidades estatales como los ministerios están sometidas a dicho estatuto en cuanto a su gestión contractual, de ahí que, dado que el Ministerio de Defensa Nacional ostenta tal naturaleza, el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, que tuvo por objeto la prestación de servicios profesionales de cobro coactivo de cuotas partes pensionales y recaudo de otras obligaciones y fue suscrito por aquel, se encuentra sujeto a ese régimen.

Cabe añadir que el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define los contratos de prestación de servicios como *“los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad”*. De igual manera, en cuanto a su contenido, es de resaltar que la Ley 80 de 1993 establece que las estipulaciones contractuales han de ajustarse a las disposiciones legales que correspondan a la naturaleza y la esencia del negocio jurídico de que se trate, pudiendo las partes acordar libremente, en el marco de su autonomía de la

de los siguientes asuntos: [...] 4. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]”.

¹⁶ Lo anterior, teniendo en cuenta que en el asunto de conocimiento la pretensión mayor ascendió a \$459'017.907, monto que excedió 500 veces la suma de \$781.242 ($781.242 \times 500 = 390'621.000$), que correspondía al salario mínimo legal mensual vigente para la fecha de presentación de la demanda -2018-.

¹⁷ “Artículo 2. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para los solos efectos de esta ley: 1o. Se denominan entidades estatales: [...] b) [...] los ministerios [...]”.

¹⁸ “Artículo 13. De la normatividad aplicable a los contratos estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley. // Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia. // Los contratos que se celebren en Colombia y deban ejecutarse o cumplirse en el extranjero, podrán someterse a la ley extranjera”.



voluntad, las cláusulas que consideren convenientes o necesarias y que no contraríen el ordenamiento jurídico¹⁹.

3. Procedencia del medio de control

En virtud de lo previsto en el artículo 141²⁰ del CPACA, cualquiera de las partes de los contratos estatales puede demandar para que se declare su existencia o su nulidad, se ordene su revisión, se declare el incumplimiento, se anulen los actos administrativos contractuales, se condene a quien se considere responsable a indemnizar los perjuicios y/o se liquide el contrato, entre otras declaraciones y condenas. El legislador también previó que el Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrían solicitar la nulidad absoluta del contrato, la que también puede ser declarada de oficio por el juez.

Comoquiera que la contienda formulada en el asunto *sub judice* se refiere a la eventual responsabilidad contractual del Ministerio de Defensa Nacional como resultado de una supuesta falta de otorgamiento de parte de su cartera de cobro coactivo y varias fallas relacionadas con la ejecución del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, el medio de control procedente es el de controversias contractuales.

4. Oportunidad del medio de control

De conformidad con lo previsto en el ordinal v) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA²¹ en las pretensiones relativas a contratos, cuando el acuerdo de

¹⁹ El artículo 40 de la Ley 80 de 1993, en efecto dispone: "*Del contenido del contrato estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza. / Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales. / En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración*".

²⁰ "Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. // Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso. // El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes".

²¹ "Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: [...] j) En las relativas a contratos 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: [...] j) En las relativas a contratos



voluntades no es liquidado, el término para demandar será de 2 años, contados una vez cumplido el término de 2 meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para efectuar el corte de cuentas bilateralmente o, en su defecto, del término de 4 meses siguientes a la terminación del contrato.

Así las cosas, vale destacar que el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA²² tuvo un plazo de 12 meses que feneció el 31 de diciembre de 2015. A su vez, aunque según el inciso final del artículo 60 de la Ley 80 de 1993, reformado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012²³, en los contratos de prestación de servicios no es obligatoria la liquidación, la cláusula trigésima segunda del aludido acuerdo de voluntades estableció que este se debía liquidar (*se transcribe de forma literal, incluso con eventuales errores*):

“CLÁUSULA TRIGÉSIMA SEGUNDA.- LIQUIDACIÓN: El presente contrato se liquidará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 217 del Decreto 0019 de 2012, y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, dentro del término de ley. (NO APLICA)²⁴”.

A juicio de la Sala, la voluntad de las partes consistió en sujetar la liquidación del contrato a los plazos previstos por el legislador para el efecto *-4 meses para la liquidación bilateral y 2 meses para la unilateral-*, pese a que, por su naturaleza, dicha liquidación no era obligatoria, pues de otro modo las partes no hubieran estipulado nada frente a este particular, de ahí que en el presente caso se estime pertinente tener en cuenta los términos antes señalados a efectos de establecer la oportunidad de la demanda.

Ahora, no se pasa por alto que al final de la cláusula trigésima segunda se incluyó la expresión *“(NO APLICA)”*; sin embargo, para la Sala, dicha manifestación no desvirtúa lo convenido por las partes frente a la liquidación del contrato, pues carecería de sentido que estas hubieran incorporado una cláusula específica

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: [...] v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga [...]”.

²² Archivo “Demanda M.D.N. ALVIS0004” de la carpeta “CD1 Folio 24” del folio 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

²³ “Artículo 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación. [Modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012]. [...] La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión”.

²⁴ Página 33 del archivo “Demanda M.D.N. ALVIS0004” de la carpeta “CD1 folio 24” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



destinada a regular la liquidación del contrato, con remisión expresa a los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007, para concluir posteriormente que dicha regulación no producía efecto alguno.

A su vez, en el asunto de estudio está demostrado que las partes del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA convinieron, además del plazo de 1 año para la ejecución comercial, un *interregno* adicional de 4 meses que, según el propio Ministerio de Defensa, estaba reservado para la etapa de liquidación del acuerdo de voluntades (*hecho probado No. 7.1.3.18*), circunstancia que revela un querer claro de las partes, dirigido a establecer la posibilidad de un corte de cuentas, mandato frente al cual la Sala se debe atener, en concordancia con el artículo 1618 del Código Civil²⁵, por conocerse sin dificultades la intención de los contratantes.

Es así como la cláusula trigésima segunda, en la que, a la vez que se estableció una obligación de liquidar el contrato, se indicó un “(NO APLICA)”, a juicio de esta Sala, debe entenderse en el sentido de que aquella disposición era obligatoria, pues, una vez más, no habría tenido sentido que se añadiera para que no tuviera efectos y, si el querer de las partes hubiera sido que no fuera obligatorio efectuar el cruce de cuentas, simplemente el aparte en comento, y los 4 meses adicionales al plazo de ejecución, no se habrían incorporado.

En suma, una interpretación de la cláusula trigésima segunda del contrato conduce a entender que la remisión expresa al régimen legal de la liquidación del contrato refleja la intención de las partes de sujetar el cruce de cuentas a dichas disposiciones, en particular a sus términos, sin que la simple inclusión de la expresión “(NO APLICA)” pueda prevalecer sobre su contenido y mucho menos privarla de cualquier efecto.

Bajo ese entendido, el punto de partida del término para liquidar el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA es el día siguiente a su terminación. Por tanto, los 4 meses para liquidar bilateralmente el acuerdo de voluntades acontecieron entre el 1° de enero de 2016 y el 1° de mayo de 2016 y, a su turno, los 2 meses para efectuar el referido corte de cuentas de forma unilateral transcurrieron entre el 2 de mayo de 2016 y el 2 de julio de 2016.

²⁵ “Artículo 1618. Conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras”.



Sobre la base de las apreciaciones precedentes, y en concordancia con el criterio establecido en el ordinal v) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, citado con antelación, Alvis contaba con 2 años para ejercer el derecho de acción, que acontecieron pasados dos meses desde el fenecimiento del plazo para la liquidación bilateral, esto es, entre el 2 de julio de 2016 y el 2 de julio de 2018 y, considerando que la aquí demandante radicó el escrito inicial el 22 de mayo de 2018, no cabe duda de que fue allegado en tiempo, sin perjuicio del agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial, que se surtió entre el 27 de febrero y el 9 de mayo de 2018²⁶.

5. Legitimación en la causa

Alvis y el Ministerio de Defensa Nacional están legitimados en la causa por activa y por pasiva respectivamente, ya que fueron suscribientes del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA frente al cual se alega un incumplimiento causante de perjuicios.

6. Problemas jurídicos

El marco fundamental para la competencia del juez de segunda instancia lo constituyen los cargos planteados en contra de la decisión recurrida, a menos que las partes hayan apelado toda la sentencia, caso en el cual el juez resolverá sin limitaciones. Es así que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del CGP²⁷, el superior no puede enmendar la providencia del *a quo* en la parte que no fue objeto de apelación, *“salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella”*²⁸.

²⁶ Páginas 787 a 788 del archivo 71 del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

²⁷ “Artículo 328. [...]. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones”.

²⁸ Sobre la competencia del *ad quem* con ocasión del recurso de apelación, cabe resaltar que la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, mediante sentencia del 6 de abril de 2018 con radicado 05001233100020010306801 (46005), unificó su jurisprudencia en los siguientes términos: “19. Este entendimiento del principio de congruencia y de los límites competenciales del *ad quem* frente el recurso de apelación es el que la Sala acoge y reitera, de manera que si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada”.



En virtud del principio de congruencia, el juez contencioso administrativo en sede de apelación se encuentra atado a resolver únicamente lo que la parte recurrente le formule y en consonancia con lo que haya sido ventilado en la demanda y su contestación, sin poder tomar otras determinaciones que vayan más allá de lo anterior, excepto el análisis de los presupuestos procesales, que le corresponde verificar aun cuando aquellos no hayan sido objeto de reproche, todo ello considerando que el proceso contencioso administrativo es, en esencia, rogado²⁹.

A su vez, estándose ante asuntos contractuales, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que al juez contencioso administrativo le corresponde verificar por solicitud de parte o de oficio que los acuerdos de voluntades objeto de las referidas controversias no adolezcan de vicios de legalidad que devengan en su nulidad absoluta, en línea con el inciso segundo del artículo 141 del CPACA, que estableció que *“El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes”*³⁰.

Sobre la base de lo anterior, en el asunto de estudio Alvis presentó una demanda de controversias contractuales contra el Ministerio de Defensa Nacional, por considerar que incumplió el contrato de prestación de servicios No. 225/2014 MDN-UGG-DA, cuyo objeto consistió en la gestión de acreencias en favor de la cartera ministerial, al abstenerse de aportar la totalidad de la cartera prometida, así como por obstaculizar el recaudo de la que sí se le allegó.

Sobre ello, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que no le asistió razón a la parte actora, pues no se le prometió ninguna suma concreta de procesos para su diligencia, ni la entidad demandada desatendió sus obligaciones, pues como el contrato no implicó una transferencia de la función de cobro coactivo, no estaba obligada sino a señalarle al contratista los asuntos que debía proyectar, *so pena* de que se entendiera que sí se delegó injustificadamente la referida competencia a un privado y, por tanto, que era dable anular el negocio jurídico. Inconforme, Alvis apeló la sentencia de primera instancia, por estimar que, entre otros, el objeto del contrato versó sobre la gestión integral de cartera y, por ende, la labor de la entidad contratante no era solamente trasladarle actuaciones para su sustanciación.

²⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 13 de marzo de 2024. Radicado 18001-23-33-000-2015-00105-01 (62848).

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera: *i)* Subsección A. Sentencia del 16 de agosto de 2022. Radicado 47001-23-33-000-2018-00416-01 (67959) y *ii)* Subsección C. Sentencia del 3 de febrero de 2025. Radicado 15001-23-33-000-2019-00280-01 (66572).



Específicamente, en su apelación Alvis señaló que el *a quo* erró en desestimar las pretensiones de la demanda, pues se demostró que el Ministerio de Defensa Nacional incumplió el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA: **i)** en la cantidad de cartera para asignación prometida, al haber otorgado una ostensiblemente menor; y **ii)** por deficiencias tales como la apertura tardía de la cuenta de depósitos judiciales, el manejo indebido de la correspondencia, la generación y trámite demorado de poderes, la aplicación de la Ley 1753 de 2015 y la formalización de las actas de entrega de la cartera asignada, que terminaron reduciendo el pago al que tenía derecho. A su turno, advirtió que no se analizó el hecho de que la demandada se hubiera abstenido de liquidar el acuerdo de voluntades.

En ese orden de ideas, de la sentencia de primera instancia y su apelación se desprende un aspecto previo frente al cual la Sala entrará a resolver, el cual, si bien no se alegó expresamente como cargo de la demanda y/o de apelación, sí constituye un elemento axial de la presente controversia, consistente en verificar si el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA llevó a cabo una transferencia y/o delegación de la labor de cobro coactivo a Alvis y si, tal circunstancia, conlleva a declarar de oficio la nulidad absoluta del acuerdo de voluntades, de conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 141 del CPACA *-citado con antelación-*.

A partir de lo anterior, a la Sala le corresponde resolver, de oficio, si el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA incurrió en una circunstancia configurativa de nulidad absoluta por trasladar la función pública de cobro coactivo a un particular y si, como consecuencia, hay lugar al reconocimiento de restituciones mutuas en favor de las partes.

7. Solución a los problemas jurídicos

A efectos de resolver el problema jurídico antes planteado, corresponde verificar los sucesos alrededor de la suscripción y/o ejecución del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, para lo cual se analizarán las pruebas del expediente, incluidos: **i)** los documentos aportados al proceso, de conformidad con el artículo 246³¹ del CGP y

³¹ “Artículo 246. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia [...] Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia



ii) los testimonios recaudados durante la primera instancia, en virtud del artículo 211³² del CGP.

7.1. El iter del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA

7.1.1. El procedimiento de contratación directa que antecedió la suscripción del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA

7.1.1.1. El 20 de noviembre de 2014³³, el Ministerio de Defensa Nacional remitió internamente los **estudios y documentos previos** para justificar la celebración de un contrato de prestación de servicios para la gestión del cobro coactivo a su cargo, con un plazo de un año. En general, se puso de presente que la entidad *“carece de la infraestructura física y humana requerida para cumplir de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna el cobro coactivo de las obligaciones derivadas por conceptos de cuotas partes pensionales, cuota de compensación militar, multas marítimas y otras declaratorias de deudores del Estado a favor de la entidad”*.

Bajo esa senda argumentativa, consideró que era necesario celebrar un contrato de prestación de servicios para que el particular que se eligiera efectuara *“la instrumentación jurídica de todos los trámites legales que deben adelantarse con el objeto de cobrar las obligaciones a favor del Ministerio de Defensa Nacional”*, aspecto que comprendía la conformación de los títulos ejecutivos, evaluar y clasificar el estado de la cartera, analizar las fórmulas de pago presentadas por los deudores, investigar el patrimonio de los morosos, identificar el estado actual de la deuda, cancelar todos los gastos del proceso y proyectar las decisiones relacionadas. Así, se estableció que el pago del contratista dependería de lo que efectivamente lograra recaudar, sin que se le reconociera cualquier otra suma por fuera de ello, de suerte que no se asignó un presupuesto determinado.

expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente”.

³² “Artículo 211. Imparcialidad del testimonio. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas. // La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso”.

³³ Páginas 3 a 21 del archivo “Demanda M.D.N. ALVIS 04-050” de la carpeta “CD1 Folio 24” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



Finalmente, se dispuso que, dada la necesidad de la entidad, y la tipología de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión del negocio jurídico por suscribir, la modalidad de selección era la de contratación directa.

7.1.1.2. El 1° de diciembre de 2014³⁴, el Ministerio de Defensa Nacional invitó a Alvis a que presentara oferta para la prestación de servicios profesionales para gestionar el cobro coactivo de las cuotas partes pensionales y el recaudo de las demás obligaciones que se adeuden en favor de la entidad. Allí se replicaron las condiciones previstas en los estudios y documentos previos.

7.1.1.3. El 5 de diciembre de 2014³⁵, Alvis allegó oferta para la suscripción del contrato de prestación de servicios y apoyo a la gestión, donde señaló que contaba con la experiencia para la realización del objeto negocial a suscribir, por lo que afirmó aceptar *“de manera integral los términos y condiciones consagrados en la solicitud de oferta formal”* y, subsiguientemente, anexó los documentos exigidos para la vinculación.

7.1.2. El contrato de prestación de servicios No. 225/2014 MDN-UGG-DA del 31 de diciembre de 2014

El 31 de diciembre de 2014³⁶, Alvis y el Ministerio de Defensa Nacional suscribieron el **contrato de prestación de servicios No. 225/2014 MDN-UGG-DA**, que tuvo por objeto la *“prestación de servicios profesionales para gestionar el cobro coactivo de las cuotas partes pensionales y el recaudo de las demás obligaciones que adeudan las entidades de derecho público o privado a nivel nacional y las personas naturales a favor del Ministerio de Defensa Nacional”*, con un plazo de 1 año, que habría de fenecer el 31 de diciembre de 2015, y un valor indeterminado, pero estimado en \$590'000.000 solo para efectos fiscales y de constitución de pólizas, sin que se causara alguna erogación presupuestal a cargo del Ministerio de Defensa Nacional.

Efectivamente, en cuanto a la forma de pago la cláusula cuarta puntualizó que *“no se tiene asignado un presupuesto para el presente contrato”*, por cuanto *“por estar sujeto el valor de los honorarios al recaudo efectivo de cartera, la cuantía del*

³⁴ Páginas 38 a 41 del archivo “*Demanda M.D.N. ALVIS0001*” de la carpeta “*CD1 Folio 24*” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

³⁵ Páginas 43 a 50 del archivo “*Demanda M.D.N. ALVIS0001*” y archivos “*Demanda M.D.N. ALVIS0002*” a “*Demanda M.D.N. ALVIS0004*” de la carpeta “*CD1 Folio 24*” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

³⁶ Páginas 18 a 34 del archivo “*Demanda M.D.N. ALVIS0004*” de la carpeta “*CD1 Folio 24*” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



presente contrato es indeterminada, pero determinable”, de modo que la remuneración que se obtendría sería pagada en su integridad por el deudor. Como consecuencia, se convino que *“el Ministerio de Defensa Nacional no asumirá suma alguna por este concepto y no se destinará una partida presupuestal que respalde la contratación”*. Bajo esa senda, se precisó que la tarifa de honorarios a reconocer sería máximo del 20% y, por concepto de cuotas partes pensionales, hasta el 6% del monto efectivamente recuperado.

En el mismo sentido, en la cláusula quinta se manifestó que la forma del pago de los honorarios quedaría incluida en los acuerdos de pago o actos administrativos que versen sobre el recaudo efectivo de cartera y que, en todo caso, el contratista podría negociar con el deudor el porcentaje de costas *“de acuerdo a su voluntad de pago y la garantía presentada”*.

Por su parte, la cláusulas séptima y octava dispusieron que el plazo de ejecución sería de un año y el plazo de vigencia comprendía 4 meses más y, como obligaciones del contratista, en la cláusula décima se instituyeron las de:

- i)* Prestar los servicios objeto del contrato, para lo cual se debía designar personal experto en cobro coactivo para su sustanciación, la liquidación de los intereses adeudados, la proyección de acuerdos de pago, y el análisis de los escenarios y documentos contables;
- ii)* Contar con las instalaciones, equipos y demás infraestructura necesaria;
- iii)* Digitalizar los títulos ejecutivos;
- iv)* Realizar la *“instrumentación jurídica de todos los trámites legales que deban adelantarse con el objeto de cobrar las obligaciones a favor del Ministerio de Defensa Nacional”*, lo cual comprendía actos como verificar la conformación de los títulos ejecutivos, evaluar y clasificar la cartera y la deuda, evaluar las fórmulas de pago, investigar los patrimonios de los deudores y cancelar los gastos del proceso;
- v)* Proyectar el mandamiento de pago y notificar en debida forma todos los procesos asignados;



- vi) Proyectar para la firma del supervisor los actos administrativos, la liquidación de intereses de cada proceso y demás documentos necesarios para lograr el recaudo efectivo de cartera, así como impulsar la sustanciación del proceso de cobro de los títulos ejecutivos;
- vii) Contestar los recursos interpuestos por los deudores, las peticiones y demás requerimientos;
- viii) Promover el cumplimiento de las fórmulas de pago aprobadas por los deudores y realizar todas las actividades de acuerdo con las disposiciones aplicables al Ministerio de Defensa Nacional *“entre otros, los manuales de cobro coactivo, resoluciones internas, directrices, Estatuto Tributario, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Código de Procedimiento Civil y demás normas que reformen, modifiquen o adicionen”*; y
- ix) Librar el mandamiento de pago y notificar al deudor, entre otros.

Finalmente, se dictaminó que *“en caso de adelantar todas las actuaciones y no lograr el recaudo efectivo de cartera, dichas actuaciones no generarán ningún costo para el Ministerio de Defensa Nacional”* y en la cláusula novena se estableció que el contratista celebraría los contratos y operaciones útiles a sus intereses.

Por su parte, en la cláusula décima segunda se prescribió que serían obligaciones del ministerio las de poner a disposición del contratista los bienes y lugares que se requieran para la ejecución del objeto contratado, recibir a satisfacción los servicios entregados por el contratista y pagar al contratista en la forma pactada.

Finalmente, la cláusula vigésima octava determinó que, se entendería como parte del contrato los estudios y documentos previos, la solicitud de oferta, la propuesta del contratista, los anexos del contrato y los demás documentos que suscribieran las partes. Asimismo, la cláusula trigésima segunda indicó que el contrato se liquidaría de conformidad con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007³⁷.

³⁷ En específico, la cláusula dispuso que *“El presente contrato se liquidará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 217 del Decreto 0019 de 2012, y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, dentro del término de ley. (NO APLICA)”*.



7.1.3. La ejecución del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA del 31 de diciembre de 2014

7.1.3.1. El 23 de enero de 2015³⁸, el Ministerio de Defensa Nacional y Alvis suscribieron el **acta de inicio** de ejecución del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, donde se enfatizó que el plazo del contrato iba hasta el 31 de diciembre de 2015.

7.1.3.2. El 12 de febrero de 2015³⁹, Alvis requirió al Ministerio de Defensa Nacional para que diera apertura a una cuenta de depósitos judiciales del Ministerio de Defensa Nacional, para el trámite de los procesos de cobro coactivo.

7.1.3.3. El 10 de abril de 2015⁴⁰, Alvis le manifestó al Ministerio de Defensa Nacional que procedía a devolver 322 cuentas de cobro por las sumas de \$1.097'538.480.059 y \$1'141.037, debido a que correspondían al Instituto de Seguros Sociales *-en liquidación-* y a la Industria Licorera de Bolívar *-ya liquidada-*, a la cual no se le podía iniciar procesos de cobro coactivo, en línea con el Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006.

7.1.3.4. El 16 de mayo de 2015⁴¹, Alvis le expresó al Ministerio de Defensa Nacional su preocupación frente a la ejecución del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, por cuanto ha tenido que enfrentar dificultades tales como: **i)** la falta de una cuenta de depósitos judiciales de la entidad contratante, para realizar embargos a los deudores; **ii)** la promesa de aproximadamente \$7.500'000.000 de cartera asignada *versus* 3.070'764.365,63 efectivamente entregada, con un faltante de \$4.429'235.634,17; **iii)** la expedición del artículo 78 de la Ley 1753 de 2015 y, con ello, la supresión de cuotas partes pensionales; **iv)** la falta de notificación adecuada de varias de las actuaciones del cobro coactivo; **v)** el otorgamiento indebido de poderes; y **vi)** la formalización de las actas de entrega.

³⁸ Páginas 9 a 10 del archivo "Demanda M.D.N. ALVIS0005" de la carpeta "CD1 Folio 24" del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

³⁹ Páginas 69 a 70 del archivo "CUADERNO DE PRUEBAS 69" del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁴⁰ Página 72 del archivo "CUADERNO DE PRUEBAS 69" del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁴¹ Páginas 73 a 77 del archivo "CUADERNO DE PRUEBAS 69" del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



7.1.3.5. El 22 de junio de 2015⁴², el Ministerio de Defensa Nacional le informó a Alvis que *“se encuentra aperturada en el Banco Agrario la cuenta de depósito judicial No. 110019196038 a favor del Ministerio de Defensa Nacional”*.

7.1.3.6. El 14 de julio de 2015⁴³, el Ministerio de Defensa Nacional emitió un acta de entrega de las cuentas de cobro de cuotas partes pensionales a Alvis, donde hizo constar que entregó a dicho contratista varios expedientes de las entidades deudoras, por una suma total de \$27'896.899,99.

7.1.3.7. El 15 de julio de 2015⁴⁴, el Ministerio de Defensa Nacional le solicitó a Alvis que aclarara, en un lapso no mayor a 15 días calendario *“la parte resolutive de todos los mandamientos de pago que haya proyectado su empresa”*, en el sentido de que se señalaran en las decisiones las cuentas bancarias para el eventual pago de emolumentos como capital, intereses y cualquier otra erogación en favor de la cartera ministerial.

7.1.3.8. El 21 de julio de 2015⁴⁵ Alvis le respondió al Ministerio de Defensa Nacional que no era posible acceder a la aclaración de los mandamientos de pago, debido a que *“gran parte de los procesos de cobro coactivo asignados a la firma Alvis ya se encuentran en etapas posteriores al mandamiento de pago”*.

7.1.3.9. El 27 de agosto de 2015⁴⁶, la sociedad Outsourcing Financieros Limitada, quien suscribió un contrato distinto con el Ministerio de Defensa Nacional, pero sobre la gestión de cobro de cartera en favor de la entidad, así como Alvis, advirtieron que varias de las obligaciones contenidas en *“205 expedientes de cobro coactivo por concepto de obligaciones a cargo de DIMAR”* presentan prescripción, errores de notificación y deudores en estado de liquidación no localizados.

7.1.3.10. El 26 de octubre de 2015⁴⁷, Alvis solicitó al Ministerio de Defensa Nacional pronunciarse sobre la solicitud de información del 27 de agosto de 2015 sobre los

⁴² Páginas 62 a 65 del archivo “CUADERNO DE PRUEBAS 69” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁴³ Páginas 5 a 10 del archivo “Demanda M.D.N. ALVIS0010 501-550” de la carpeta “CD1 Folio 24” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁴⁴ Páginas 53 a 61 del archivo “CUADERNO DE PRUEBAS 69” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁴⁵ Páginas 78 a 79 del archivo “CUADERNO DE PRUEBAS 69” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁴⁶ Páginas 80 a 82 del archivo “CUADERNO DE PRUEBAS 69” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁴⁷ Páginas 83 a 85 del archivo “CUADERNO DE PRUEBAS 69” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



“expedientes de cobro coactivo de DIMAR”. En la misma fecha, le pidió a la misma entidad manifestarse sobre la incidencia del artículo 78 de la Ley 1753 de 2015 en el objeto negocial.

7.1.3.11. El 2 de noviembre de 2015⁴⁸, el Ministerio de Defensa Nacional sostuvo que, mediante el artículo 78 de la Ley 1753 de 2015 se dispuso la supresión de cuotas partes *“en virtud de un hecho sobreviniente de carácter legal, de conocimiento público y vinculante como lo es la citada normativa, razón por la cual, no encuentra sustento legal, jurídico ni factico éste Ministerio, para el ejercicio de la función coactiva que le fue otorgada por mandato de la ley. Finalmente, le informo que en caso de existir un proceso de cobro administrativo coactivo en contra de cualquier Entidad del orden nacional, se deberá decretar su terminación y archivo, así como la devolución de títulos de depósito judicial y el levantamiento de medidas cautelares si fuere el caso, y siempre y cuando se hayan ordenado con posterioridad a la vigencia de la disposición legal que nos ocupa, toda vez que desaparecieron los fundamentos legales que originaron el cobro de las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales”*.

Es así como, señaló que, para la fecha, la entidad no reportaba cuentas pendientes de cobro, pues se aplicó nota de contabilidad de acuerdo con la Ley 1753 de 2015.

7.1.3.12. El 11 de diciembre de 2015⁴⁹, el Ministerio de Defensa Nacional expidió un *“informe de ejecución del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA”*, en el que manifestó que *“a la fecha se han cumplido a cabalidad las obligaciones suscritas por el contratista, aclarando que no ha sido posible entregar el valor aproximado de la cartera proyectada en el contrato, toda vez que en virtud del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 (Ley 1753 del 9 de junio del año 2015) se suprimió el cobro y el pago de cuotas partes pensionales del orden nacional”*.

7.1.3.13. El 29 de diciembre de 2015⁵⁰ Alvis le señaló al Ministerio de Defensa Nacional que debía resolver los interrogantes formulados sobre los *“205 expedientes de cobro coactivo por concepto de obligaciones a cargo de DIMAR”* y, enseguida, asumió que, comoquiera que no recibió respuesta alguna hasta la fecha,

⁴⁸ Páginas 30 a 36 del archivo *“Demanda M.D.N. ALVIS0005”* de la carpeta *“CD1 Folio 24”* del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁴⁹ Páginas 11 a 13 del archivo *“Demanda M.D.N. ALVIS0005”* de la carpeta *“CD1 Folio 24”* del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁵⁰ Página 86 del archivo *“CUADERNO DE PRUEBAS 69”* del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



entendió que *“los expedientes no serán entregados para gestión, más aún si se tiene en cuenta la fecha de vigencia del contrato No. 225”*.

7.1.3.14. El 31 de diciembre de 2015⁵¹, Alvis manifestó haber obtenido, con ocasión de la ejecución del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, ingresos por la suma de \$8'464.488, gastos operacionales por la suma de \$139'446.581 y, por tanto, pérdidas por la suma de \$130'982.093. Seguidamente, aportó varios anexos para justificar los costos en comento, consistentes en múltiples contratos de arrendamiento y de prestación de servicios con personas naturales, así como varios recibos de servicios públicos, de transferencias, parqueaderos, de alimentación y papelería.

7.1.3.15. El 19 de enero de 2016⁵², el Ministerio de Defensa Nacional le respondió a la sociedad Legal Outsourcing Financieros Ltda., frente a la supresión de cuotas partes resueltas en el artículo 78 de la Ley 1753 de 2015, que ello resultaba aplicable a parte de la cartera asignada, lo cual *“es resultado de un mandato legal que por su misma naturaleza debe ser acatado y aplicado conforme a lo ordenado”*.

7.1.3.16. El 26 de febrero de 2016⁵³, Alvis le indicó al Ministerio de Defensa Nacional que *“sea aclarado el alcance de la cláusula octava del contrato No. 225/2014”* por considerar que había dudas sobre la expresión *“y cuatro (4) meses más”*.

7.1.3.17. El 3 de marzo de 2016⁵⁴, Alvis requirió al Ministerio de Defensa Nacional para que aclarara la cláusula octava del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA que señaló que la vigencia del contrato sería la del plazo de ejecución *“y cuatro (4) meses más”*, pues *prima facie* pareciera que dicho plazo se reservó para la liquidación del contrato pero, a su juicio, ello no resulta del todo claro.

7.1.3.18. Los días 17 y 21 de marzo, así como 4 de abril de 2016⁵⁵, el Ministerio de Defensa Nacional indicó que *“no se ha sustanciado, ni expedido ningún acto administrativo que haya sido proyectado por la firma Alvis Constructores S.A.S.,*

⁵¹ Páginas 466 a 469 del archivo “CUADERNO DE PRUEBAS 69” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁵² Páginas 87 a 90 del archivo “CUADERNO DE PRUEBAS 69” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁵³ Página 91 del archivo “CUADERNO DE PRUEBAS 69” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁵⁴ Página 14 del archivo “Demanda M.D.N. ALVIS0005” de la carpeta “CD1 Folio 24” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁵⁵ Páginas 15 a 23 del archivo “Demanda M.D.N. ALVIS0005” de la carpeta “CD1 Folio 24” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



posterior al 31 de diciembre del año 2015, toda vez que ya terminó la ejecución del contrato”. De ese modo, precisó que “uno es el plazo establecido para la ejecución de las obligaciones contractuales, el cual terminó el 31 de diciembre de 2015 [...] el otro, correspondiente a 4 meses posteriores al vencimiento del plazo de ejecución, destinado para las actividades de liquidación de los contratos en que aplique dicha etapa”.

7.1.3.19. Mediante sendos memorandos, el Ministerio de Defensa Nacional indicó que recibió múltiples títulos de depósito en la cuenta No. 110019196038 del Banco Agrario, sin que, en todo caso, se hubiera indicado si ello tuvo como causa la gestión de recaudo suscrita en el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA⁵⁶.

7.1.4. Los testimonios recaudados

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca recaudó los testimonios de las señoras María Eugenia Pinzón Villate, Sandra Janeth Villafrade Rojas y Yolima Castiblanco Duarte, quienes se refirieron a aspectos atinentes a las supuestas desavenencias presentadas con ocasión del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA⁵⁷.

7.2. El contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA adoleció de una falencia constitutiva de nulidad absoluta, por delegar el cobro coactivo a un particular

7.2.1. En el caso concreto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda presentada por Alvis, atinente a un supuesto incumplimiento del Ministerio de Defensa Nacional con ocasión del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, por considerar que las obligaciones cuya desatención advirtió no estaban inmersas dentro del acuerdo de voluntades, pues este se restringió a una simple gestión de apoyo del cobro coactivo de la entidad contratante y, además, el pago se sujetó a un alea consistente en el dinero que efectivamente se recaudara en dicha gestión, de suerte que, al no haber transferencia de dicha función administrativa, el negocio jurídico no adolecía de nulidad absoluta. En tal virtud, liquidó el contrato en *“paz y salvo”*.

Inconforme, Alvis presentó recurso de apelación, a efectos de que se revocara la sentencia de primera instancia para accederse a lo pretendido en la demanda, con

⁵⁶ Archivo “*Demanda M.D.N. ALVIS0014*” de la carpeta “*CD1 Folio 24*” y páginas 35 a 36 del archivo “*CUADERNO DE PRUEBAS 69*” del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁵⁷ Minutos 1:00 a 49:50 del video contenido en el CD4 del índice 44 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



sustento en que el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA sí fue incumplido por el Ministerio de Defensa Nacional, quien a su juicio sí se comprometió a la asignación de “aproximadamente” \$7.500'000.000 de cartera y, en contraste, la atribuida no superó el 50% de dicho valor, así como, frente a la que sí se le allegó se incurrió en falencias como la apertura tardía de la cuenta de depósitos judiciales, el manejo indebido de la correspondencia, la generación y trámite defectuosa de poderes, la aplicación de la Ley 1753 de 2015 y la formalización de las actas de entrega de la cartera asignada, labores que se encontraban inmersas en el acuerdo de voluntades. A su vez, pidió que se analizara el hecho de que la entidad contratante no liquidó el contrato.

Tal y como se anticipó en el aparte de problema jurídico, para la Sala los argumentos de la demanda y del recurso de apelación revelan una diferencia en la concepción del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, pues mientras que el *a quo* consideró que no constituyó una transferencia de la competencia administrativa de cobro coactivo, la parte apelante estima que, en esencia, sí se le trasladaron todo tipo de funciones frente a las cuales predica un incumplimiento por cuenta de la inoperancia de la demandada. Por lo tanto, de forma preliminar, corresponde determinar el objeto negocial del referido acto jurídico, a efectos de definir su alcance.

7.2.2. Al respecto, vale precisar que, según lo previsto en el artículo 45 de la Ley 80 de 1993⁵⁸, la nulidad absoluta de los contratos estatales puede y debe ser declarada de oficio cuando aparezca plenamente demostrada y no es susceptible de ser saneada mediante ratificación. A su vez, la posibilidad de decretar oficiosamente la nulidad absoluta de los contratos, si se encuentra plenamente demostrada y en el proceso están presentes todas las partes que lo celebraron, es reiterada en el inciso final del artículo 141 del CPACA, como se anticipó en el problema jurídico⁵⁹.

Ahora bien, el artículo 2 de la Ley 50 de 1936, en la nueva redacción que le dio al artículo 1742 del Código Civil⁶⁰, expresó que la nulidad absoluta se sana “*en todo*

⁵⁸ “Artículo 45. De la nulidad absoluta. La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del Ministerio Público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación [...]”.

⁵⁹ “Artículo 141. [...] El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes”.

⁶⁰ “Artículo 1742. [Subrogado por el artículo 2 de la Ley 50 de 1936]. La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparezca de manifiesto en el acto o contrato; puede alegarse por todo el que tenga interés en ello; puede así mismo pedirse su declaración por el Ministerio Público en el interés de la moral o de la ley. Cuando no es generada



caso” por prescripción extraordinaria. Por consiguiente, cualquiera que sea la causa que da origen a la nulidad absoluta, transcurrido el término de la prescripción extraordinaria no podrá pedirse ni decretarse porque el legislador, en procura de la seguridad jurídica, ha fijado un límite temporal a la posibilidad de cuestionar los negocios jurídicos⁶¹.

Respecto de las causales de nulidad absoluta de los contratos estatales, el artículo 44 de la Ley 80 de 1993 dispone:

“Artículo 44. De las Causales de Nulidad Absoluta. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:

1o. Se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;

2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal.

3o. Se celebren con abuso o desviación de poder.

4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y

5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta Ley”.

En el derecho común, el artículo 1741 del Código Civil⁶² establece que el contrato es absolutamente nulo por objeto o causa ilícita, por omisión de alguno de los requisitos o formalidades que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a su naturaleza o por haber sido celebrado por personas absolutamente incapaces.

A su vez, en punto al objeto ilícito como causal de nulidad absoluta, el artículo 1519 del Código Civil⁶³ dispone que “*hay objeto ilícito en todo lo que contraviene al*

por objeto o causa ilícitos, puede sanearse por la ratificación de las partes y en todo caso por prescripción extraordinaria”.

⁶¹ Así se ha sostenido en contratos frente a los cuales acaecieron más de 10 años desde su perfeccionamiento, por lo que ya no puede alegarse su nulidad absoluta. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 1º de junio de 2026. Radicado 25000-23-36-000-2017-01209-02 (65823).

⁶² “Artículo 1741. La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas. // Hay así mismo nulidad absoluta en los actos y contratos de personas absolutamente incapaces. // Cualquiera otra especie de vicio produce nulidad relativa, y da derecho a la rescisión del acto o contrato”.

⁶³ “Artículo 1519. Hay un objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la nación. Así, la promesa de someterse en la república a una jurisdicción no reconocida por las leyes de ella, es nula por el vicio del objeto”.



derecho público de la nación”, de tal suerte que toda violación a un mandato imperativo constituye un vicio que genera nulidad absoluta, salvo que de modo expreso la norma establezca una sanción distinta.

Ahora bien, las normas imperativas no son solamente aquellas que prohíben sino también las que ordenan, por lo que el quebranto del orden público se presenta tanto cuando se violan normas que establecen prohibiciones como cuando no se observan o se desatienden normas que ordenan⁶⁴, eventos todos estos en los cuales se produce nulidad absoluta por objeto ilícito.

Al respecto, ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación⁶⁵ que (*se transcribe literalmente*):

“[...] el orden público comprende además los principios ínsitos en el ordenamiento, que se deducen de las normas imperativas, y su transgresión también apareja la nulidad absoluta como sanción [...].

Así para que un acto o contrato sea absolutamente nulo por objeto ilícito no es indispensable la existencia de una norma que diga, expresa y sacramentalmente, que es “nulo” como consecuencia, el acto que la

⁶⁴ Sobre la nulidad absoluta por objeto ilícito y la violación de normas prohibitivas e imperativas, la doctrina indica lo siguiente: “Para la validez de la declaración de voluntad no basta que su objeto sea posible, cierto y determinado y comerciable; se requiere además que sea lícito. Objeto lícito es el que se conforma con la ley, es reconocido por ella y lo protege y ampara. Sabemos que las leyes constituyen limitaciones de la libertad individual, necesarias para la vida del hombre en sociedad; y según la importancia de la materia sobre la cual recaen, los preceptos legales toman diversas formas que dan a los mandatos del legislador efectos diversos y mayor o menor energía. Las leyes son: imperativas, que también se llaman preceptivas, que imponen la ejecución de un precepto como necesario al mantenimiento de ciertas instituciones y del orden social; prohibitivas, que prohíben la ejecución de un hecho o de un acto jurídico, como contrario a la estabilidad social; y permisivas, a que se da también el nombre de declarativas, que simplemente reconocen los derechos de los individuos. Las imperativas y las prohibitivas se dirigen a la voluntad del hombre principalmente y constituyen para él mandatos autorizados de que no puede ni debe desentenderse, porque el legislador exige su observancia como una necesidad del mantenimiento del orden social y del respeto de los derechos de los ciudadanos; las leyes permisivas, como simplemente declarativas que son, no se dirigen directamente a la voluntad del hombre, sino más bien a su inteligencia para indicarle las condiciones necesarias a una figura jurídica para su validez y su correcto funcionamiento, teniendo en cuenta los derechos e intereses privados en juego. Por lo mismo la observancia de estas leyes no es rigurosamente exigida y los derechos que de ella se derivan pueden ser renunciados, si no se ha prohibido por el legislador especialmente la renuncia. Sucede todo lo contrario con las leyes imperativas y especialmente con las leyes prohibitivas, que establecen normas que el hombre no debe olvidar para no incurrir en nulidad y en pena, si la violación de una de estas leyes se descubre. Las leyes imperativas acentúan la voluntad del legislador que quiere que las cosas se hagan como él lo entiende en beneficio de la generalidad y para asegurar el orden social y público. Las leyes prohibitivas revelan el propósito del legislador de asegurar el funcionamiento de todos los intereses legítimos y de velar por el mantenimiento de las buenas costumbres y de la justicia y equidad en los tratos de los particulares. Estas dos clases de leyes deben ser cuidadosamente observadas y como el legislador no puede prestar su protección a quien desconoce y viola sus preceptos imperativos de orden público o prohibitivos, la sanción de su violación es la nulidad del acto ejecutado en contravención a dichas leyes; salvo que en la ley misma designe otro efecto que el de la nulidad para el caso de contravención”. CLARO SOLAR, Luis. Explicaciones de Derecho Civil Chileno y Comparado. Santiago: 1979. Editorial Jurídica de Chile. Tomo Undécimo: De las Obligaciones II. P. 264 y 265.

⁶⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 3 de junio de 2015, Radicado 73001233100020030063401 (37566).



contraviene, pero desde luego que lo que sí debe existir es la norma que expresamente mande o prohíba”.

7.2.3. Precisado el marco normativo de la nulidad absoluta, se encuentra demostrado en el proceso que, el 20 de noviembre de 2014, el Ministerio de Defensa Nacional elaboró los estudios y documentos previos para la celebración, mediante el procedimiento de selección de contratación directa, de un contrato de prestación de servicios para la gestión del cobro coactivo a su cargo, que contuviera obligaciones como la *“instrumentación jurídica de todos los trámites legales que deben adelantarse con el objeto de cobrar las obligaciones a favor del ministerio”* y, dentro de ello, deberes como conformar los títulos ejecutivos, evaluar y clasificar el estado de cartera, analizar las fórmulas de pago, investigar el patrimonio de los morosos, identificar el estado de la deuda, cancelar los gastos procesales y proyectar las decisiones relacionadas (*hecho probado No. 7.1.1.1.*).

El 1° de diciembre de 2014, el Ministerio de Defensa Nacional le hizo oferta a Alvis para suscribir un contrato en los términos explicados en el párrafo anterior y, el 5 de diciembre de 2014, Alvis allegó oferta en tal sentido, tras lo cual, el 31 de diciembre de 2014, suscribieron el contrato de prestación de servicios No. 225/2014 MDN-UGG-DA (*hechos probados 7.1.1.2., 7.1.1.3. y 7.1.2.*).

En el referido acuerdo de voluntades, se convino que el objeto comercial consistía en gestionar el cobro coactivo del Ministerio de Defensa Nacional, con un plazo de 1 año y un pago indeterminado pero determinable, sujeto a un porcentaje de los montos que efectivamente se recaudaran en favor de la entidad. Es por ello que se instituyeron en cabeza del contratista las siguientes obligaciones: **i)** sustanciar los procesos de cobro coactivo; **ii)** librar mandamiento de pago y su notificación, así como celebrar acuerdos de pago; **iii)** *“instrumentación”* jurídica de los trámites y, dentro de ello, clasificar la cartera, gestionar los títulos ejecutivos y evaluar las fórmulas de pago; **iv)** digitalización de los títulos ejecutivos; **v)** proyectar *“los actos administrativos”* y demás documentos necesarios; **vi)** liquidación de los intereses; **vii)** notificación de los procesos asignados y/o al deudor; **viii)** negociación del porcentaje de costas; **ix)** contestar los recursos, peticiones y demás requerimientos de los deudores; y **x)** promover el cumplimiento de las fórmulas de pago (*cláusulas quinta, séptima y octava*).

En contraposición, se establecieron como labores del Ministerio de Defensa Nacional poner a disposición los bienes y lugares para la ejecución del servicio,



recibir las labores efectuadas y pagar al contratista en la forma pactada (*cláusula décima segunda*).

Ante el panorama descrito, para la Sala es evidente que el objeto del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA trajo consigo la transferencia general de la función de cobro coactivo en cabeza del Ministerio de Defensa, lo que representa un vicio configurativo de nulidad absoluta, por desconocer la normativa de orden público sobre la materia *-contenida en los artículos 98 y siguientes del CPACA-*, pues se trasladó el núcleo esencial de las labores en virtud de esa competencia a Alvis, mientras que el Ministerio de Defensa Nacional se reservó simplemente firmar las decisiones sobre la materia, cuya elaboración y sustanciación le correspondía totalmente al contratista, como se pasa a explicar.

Efectivamente, de la lectura de las cláusulas quinta, séptima, octava y décima segunda del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, se evidencia que Alvis tenía a su cargo toda la gestión del ciclo del cobro coactivo, pues frente a la cartera que se le asignara debía identificar el estado de la deuda, proyectar actos administrativos como los de mandamiento de pago, notificar dichas decisiones, negociar acuerdos de pago, contestar los recursos y peticiones de los morosos e, incluso, negociar las costas, lo que revela que el objeto negocial no se restringió a una simple colaboración o apoyo a la gestión, sino que representó en estricto sentido un reemplazo por Alvis de las competencias en cabeza de la entidad demandada.

Así las cosas, comparado el trámite de cobro coactivo de los artículos 98 y siguientes del CPACA⁶⁶ con las anteriores actividades, se encuentra que la gran mayoría de fases fueron delegadas a Alvis:

Etapas del proceso de cobro coactivo	Persona a cargo del trámite
Identificación del estado de la deuda	Alvis
Negociación de los créditos	Alvis
Mandamiento de pago	Alvis

⁶⁶ Al respecto, es oportuno destacar que el CPACA estableció en su artículo 100 que el procedimiento de cobro coactivo se regularía por dicha normativa y, en lo no establecido, en el Estatuto Tributario y/o el Código de Procedimiento Civil *-hoy Código General del Proceso-*. Bajo ese mandato, los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario, en concordancia con el artículo 422 y siguientes del CGP indicaron a grandes rasgos que, en general, las fases de dicho trámite serían las de: *i)* mandamiento de pago, *ii)* medidas preventivas, *iii)* orden de ejecución, *iv)* liquidación del crédito y *v)* remate de los bienes embargados para el pago. Ello, en concordancia con la jurisprudencia de esta Corporación. Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencias del 6 de noviembre de 2019. Radicado 11001-03-27-000-2017-00026-00(23198) y del 26 de marzo de 2026. Radicado 25000-23-37-000-2021-00488-01 (29114). En concordancia con tal marco normativo, la doctrina especializada coincide en que aquellas fases se integran entre el CPACA, el Estatuto Tributario y el CGP. SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. Bogotá: 2023. Universidad Externado de Colombia. P. 642-644.



Medidas cautelares, entre ellas embargo	No especificado en el contrato.
Orden de ejecución	Alvis
Liquidación de intereses	Alvis
Remate de los bienes embargados	No especificado en el contrato
Notificación de las decisiones	Alvis
Resolución de recursos	Alvis
Resolución de peticiones relacionadas	Alvis
Negociación de las costas	Alvis
Firma de los actos administrativos	Ministerio de Defensa Nacional

Bajo el anterior panorama, para esta Subsección no cabe duda de que, en la práctica, la labor general de cobro coactivo se delegó en Alvis que, en tanto persona de derecho privado, no estaba habilitada para desempeñar tal actividad, pues sus obligaciones no se limitaron a una simple asesoría o apoyo a la gestión, sino a reemplazar a la entidad estatal contratante en sus competencias irrenunciables.

Sobre aquellos eventos en que, *so pretexto* de la suscripción de contratos estatales, se termina trasladando la función administrativa de cobro coactivo en cabeza de la entidad contratante *-aun tratándose del cobro coactivo de cartera-*, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁶⁷ ha manifestado que ello representa vaciar de contenido las competencias del Estado sin previa habilitación legal, lo cual deviene en que dichos acuerdos de voluntades adolezcan de un objeto ilícito que fundamenta su nulidad absoluta⁶⁸, en concordancia con el artículo 1519 del Código Civil⁶⁹. En particular, se dispuso que (*se transcribe de forma literal*):

“El contrato número 237 de 2007 y sus adicionales son absolutamente nulos por objeto ilícito, debido a que implican la transferencia indebida las facultades de cobro coactivo que la ley le otorga a las entidades públicas, con violación de las disposiciones imperativas de orden público que rigen el ejercicio de la función administrativa y la posibilidad de delegarla y, particularmente, de manera indefinida.

En efecto, el artículo 112 de la Ley 6 de 1992 otorgó la facultad a las entidades públicas del orden nacional, incluidas las descentralizadas, la jurisdicción para cobrar directamente los créditos en su favor, esto es, las investió de una prerrogativa especial que les permite cobrarlos, sin intervención del juez, para lo cual permitió (i) otorgar poder a los funcionarios de la entidad o, (ii) contratar apoderados especiales [...].

Las obligaciones específicas pactadas a cargo del contratista revelan en forma diáfana que aquello que el ISS contrató fue el ejercicio de la facultad

⁶⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 19 de octubre de 2023. Radicado 25000-23-36-000-2017-000276-01 (66.203).
⁶⁸ Como ya se expuso en el problema jurídico, el artículo 141 del CPACA habilita al juez contencioso administrativo a analizar *-a petición de parte u oficiosamente-* la legalidad de los contratos que son puestos a su conocimiento y, eventualmente, a anularlos si se configura una circunstancia de nulidad absoluta. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 30 de junio de 2021. Radicado 85001-23-31-000-2011-10099-01 (48957).
⁶⁹ “Artículo 1519. Hay un objeto ilícito en todo lo que contraviene el derecho público de la nación”.



de cobro coactivo por parte de la sociedad contratista, según lo expresa e inequívocamente pactado en los siguientes términos:

“CUARTA: OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DEL CONTRATISTA. Serán obligaciones del contratista. 1) Adelantar los procesos de cobro coactivo que se le asignen para recuperar las deudas correspondientes a aportes o cotizaciones a los sistemas de seguridad social en Riesgos Profesionales, Salud y Pensiones, incluyendo bonos pensionales, cuotas partes pensionales, títulos pensionales y aportes para el Fondo de Solidaridad Pensional, que los aportantes no han cancelado, o que habiendo efectuado el pago, lo han hecho en forma incompleta. 2) Preparar, impulsar y controlar la sustanciación del proceso de cobro coactivo y velar porque se adelante de manera eficiente y oportuna, 3) Instrumentar jurídicamente todos los trámites legales que deban adelantarse con el objeto de cobrar la deuda a favor del ISS. La instrumentación jurídica comprende, entre otras, las siguientes actividades: levantamiento de toda la información relacionada con los pagos efectuados por el aportante por concepto de aportes de salud, pensiones y/o riesgos profesionales, bonos pensionales, cuotas partes pensionales y títulos pensionales; verificación de todas las autoliquidaciones correspondientes por deudor; discriminación del monto de aportes por trabajador y por patrono; estado actual de la deuda; fórmulas de pago; realizar labores de investigación acerca de los bienes o patrimonio del deudor que servirá como garantía de pago o que será objeto de medidas cautelares dentro del proceso de cobro coactivo (...) 15) para la atención de los procesos judiciales correspondientes, EL CONTRATISTA se obliga a designar los apoderados judiciales que llevarán los procesos, dentro de su personal de abogados dependientes (...).”

En los términos acordados, el objeto contractual consistió, en forma inequívoca, en que la sociedad contratista debía asumir en sus totalidad la función de cobro coactivo de las obligaciones en favor de la entidad, con su propio personal, incluida la sustanciación del proceso respectivo por parte del personal particular designado por el contratista, lo cual equivale a la transferencia total de la competencia para hacer efectivas directamente las acreencias que la ley le permite cobrar en forma directa, función administrativa cuya regulación es de exclusiva reserva legal, al tiempo que no existe norma alguna que autorice transferirla en forma total a un particular””.

Lo anterior, considerando que el procedimiento de cobro coactivo es del resorte del legislador, por lo que no puede ser morigerado o desconocido por la entidad pública, quien, en los términos del artículo 98 del CPACA⁷⁰, está obligada a recaudar las obligaciones creadas en su favor que consten en documentos que prestan mérito ejecutivo, sin que pueda renunciar a dicha obligación o, menos aún, trasladarla a un particular.

Con ello, la Sala no quiere decir que no se pueda suscribir contrato alguno por las entidades públicas respecto al procedimiento de cobro coactivo, sino que, simplemente, no es dable que atribuya la totalidad de dicha competencia a un particular, motivo por el cual sería plenamente válido celebrar acuerdos de voluntades para fortalecer o apoyar esa gestión, mas no para trasladarla.

⁷⁰ “Artículo 98. Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el párrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes”.



Ahora bien, en materia administrativa la delegación es reglada, taxativa y excepcional, pues, en concordancia con el artículo 6 de la Constitución⁷¹, los servidores públicos se atenderán a las competencias que el ordenamiento jurídico les asigne. Es así como el legislador estableció en el artículo 9 de la Ley 489 de 1998⁷² que la delegación funciona únicamente frente a las cabezas de las entidades públicas y solo frente a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias, sin que de forma alguna se hubiera previsto la posibilidad de transferir competencias públicas a un particular mediante un contrato, en el marco de la aludida figura.

Incluso, aunque el artículo 14 de la Ley 489 de 1998⁷³ reservó la posibilidad de la delegación entre entidades públicas mediante convenios *-en el sentido amplio de la expresión-*⁷⁴, esos acuerdos de voluntades no incluyeron la transferencia de funciones a personas de derecho privado, con lo cual se evidencia que, tratándose del cobro coactivo, no era posible traspasar tales atribuciones a un particular mediante un negocio jurídico.

A su vez, estándose ante el cobro coactivo de tributos, la jurisprudencia de esta Sección ha sido consistente en que, cuando aquella labor se desplaza a un particular como resultado de un acuerdo de voluntades se configura su nulidad por un objeto ilícito, criterio que redundo en la indelegabilidad de esa facultad a particulares, *so pena* de tornarla en nugatoria y convertirla, sin previa habilitación

⁷¹ “Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

⁷² “Artículo 9. Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. // Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley”.

⁷³ “Artículo 14. Delegación entre entidades públicas. La delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativos del orden nacional efectuada en favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria. Así mismo, en el correspondiente convenio podrá determinarse el funcionario de la entidad delegataria que tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones delegadas. // Estos convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos”.

⁷⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 11 de agosto de 2025. Radicado 25000-23-36-000-2015-02601-01 (61491).



legal, en una auténtica labor privada, desprovista de las garantías previstas en el CPACA, el Estatuto Tributario y el CGP para su consecución⁷⁵.

De ese modo, la jurisprudencia es consistente en señalar que, cuando se atribuyen funciones de cobro coactivo a particulares como resultado de un contrato estatal, se vacía de contenido tal labor en cabeza de las entidades públicas y, con ello, se desconoce el orden público de la Nación y, en particular, los artículos 98 y siguientes del CPACA que establecieron dicho deber en cabeza exclusiva de las personas jurídicas de derecho público, de modo que, en tal escenario, corresponde anular el acuerdo de voluntades por un objeto ilícito, en concordancia con el artículo 1519 del Código Civil citado previamente.

Por otra parte, la Subsección advierte que el término de prescripción extintiva de 10 años dispuesto en el artículo 2532 del Código Civil, modificado por el artículo 6 de la Ley 791 de 2002 *-norma vigente para el momento en que se celebró el contrato-* no llegó a operar frente al contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, pues el contrato se suscribió el 31 de diciembre de 2014 y la demanda se interpuso el 22 de mayo de 2018⁷⁶, de suerte que esta Corporación esté investida para declarar la nulidad del acuerdo de voluntades.

A partir de las consideraciones expuestas, la Sala concluye que el contrato de prestación de servicios No. 225/2014 MDN-UGG-DA del 31 de diciembre de 2014 adolece de un objeto ilícito por transferir de manera general la función de cobro coactivo en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional a Alvis, considerando que dicha función no se podía trasladar a un particular, por lo que, con ello, se infringió el derecho público de la Nación, particularmente los artículos 98 y siguientes del CPACA. Como consecuencia, y sin que haya operado la prescripción extintiva⁷⁷, esta Corporación procederá a anular el aludido acuerdo de voluntades de oficio, revocando la sentencia de primera instancia para el efecto.

⁷⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias del 18 de junio de 2025. Radicado 54001-23-33-000-2017-00633-01 (66396) y del 9 de diciembre de 2025. Radicado 47001-23-33-000-2017-00468-01 (70168).

⁷⁶ Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 del CGP que dispone que *“la presentación de la demanda interrumpe el término para la prescripción”*. Al respecto ver, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 28 de febrero de 2022. Radicado: 66001-23-33-000-2017-00373-01 (65134).

⁷⁷ Pues como se indicó, el contrato se perfeccionó el 31 de diciembre de 2014 y la demanda se presentó el 22 de mayo de 2018, tras lo cual fue admitida el 9 de julio de 2018, interrumpiéndose la prescripción extraordinaria mucho antes de que acaecieran 10 años desde la celebración del negocio jurídico.



7.3. Improcedencia de restituciones mutuas frente al contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA

La declaratoria de nulidad absoluta de un contrato, o de una de sus cláusulas cuandoquiera que el vicio recaiga solamente sobre alguna de ellas, genera como efectos: *i)* su desaparición del mundo jurídico; *ii)* la extinción de todas las obligaciones derivadas del mismo; y *iii)* retrotrae la situación de las partes al estado en que se encontraban, como si el contrato o la cláusula no hubieran existido y en la medida de lo posible⁷⁸.

A su turno, de conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la Ley 80 de 1993:

“La declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impedirá el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria.

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

En este orden, en los contratos regidos por la Ley 80 de 1993, solo cuando se declara la nulidad absoluta por objeto o causa ilícita el ejecutante o prestador del objeto contractual tiene derecho a ser restituido por el valor equivalente a las prestaciones ejecutadas, siempre y cuando se encuentre demostrado que la entidad se ha beneficiado con estas para la satisfacción de un interés público⁷⁹, restituciones que, no obstante, no proceden en todos los casos como lo ha indicado esta Corporación, por ejemplo, en aquellos en los que resulta materialmente imposible efectuarlas⁸⁰.

⁷⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 15 de diciembre de 2017. Radicado 76001233300020130016901 (50045).

⁷⁹ Sobre el particular, esta Subsección ha señalado de modo reiterado y uniforme que la declaratoria judicial de nulidad de un contrato, retrotrae la situación al estado en que se encontrarían las partes como si el contrato no hubiera existido, lo que en principio daría lugar a las restituciones mutuas, precisando que “(a) respecto el inciso segundo del artículo 48 de la Ley 80 de 1993, sin distinguir entre contratos de ejecución instantánea o de ejecución sucesiva, ordena el reconocimiento y pago de las prestaciones derivadas de un contrato declarado nulo por objeto o causa ilícitos hasta el monto del beneficio que la entidad estatal haya obtenido. Sin embargo, para que haya lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones derivadas de un contrato declarado nulo por objeto o causa ilícito es indispensable que las prestaciones cumplidas hayan servido para satisfacer el interés público, pues solo en esta medida se puede entender que la entidad estatal se ha beneficiado”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 15 de diciembre de 2017, Radicación número: 76001-23-31-000-2007-01419-01 (55102).

⁸⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera: *i)* Sentencia del 16 de febrero de 2006. Radicado No. 13001233100019880718601 (13414); y *ii)* Subsección A. Sentencia del 6 de febrero de 2019. Radicado 08001233100020080024801 (61720).



Como ha puesto de presente la jurisprudencia de la Corporación⁸¹, del artículo 48 de la Ley 80 de 1993 se deriva la necesidad de que las prestaciones ejecutadas y no reconocidas al momento de declarar la nulidad absoluta sea acreditada en dos aspectos: cualitativo, vale decir, que haya significado un beneficio representado en la satisfacción de un interés público⁸²; y otro cuantitativo, en tanto la declaración de restituir lo ejecutado debe ir hasta el monto efectivamente demostrado.

En el caso concreto, se encuentra acreditado que, una vez se celebró el contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA, el 23 de enero de 2015 comenzó su ejecución y, para el 16 de mayo de 2015, Alvis le advirtió al Ministerio de Defensa Nacional su preocupación frente a aspectos como la falta de una cuenta de depósitos judiciales, una entrega menor de cartera a la esperada, la expedición del artículo 78 de la Ley 1753 de 2015, fallas en la notificación de actuaciones, el otorgamiento indebido de poderes y la formalización de actas de entrega (*hechos probados Nos. 7.1.3.1. a 7.1.3.4.*).

El 22 de junio de 2015, el Ministerio de Defensa Nacional le informó a Alvis que la cuenta de ahorros requerida ya estaba disponible y, a su turno, el 15 de julio de 2015 le pidió añadir la información bancaria para el pago en todos los mandamientos de pago. Posterior a ello, el 27 de agosto de 2015 se le advirtió a la entidad contratante que existían falencias frente a 205 expedientes de la “DIMAR” y, para el 2 de noviembre de 2015, la aquí demandada resolvió que, debido a que el artículo 78 de la Ley 1753 de 2015 dispuso la supresión de cuotas partes, no reportaba cuentas pendientes de cobro, de suerte que, el 11 de diciembre de 2015, emitió un informe de ejecución, expresando que se cumplieron a cabalidad las obligaciones del negocio jurídico. Finalmente, el 31 de diciembre de 2015 Alvis adujo haber obtenido ingresos por la suma de \$8'464.488 con ocasión de la cartera recuperada,

⁸¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 31 de agosto 2020. Radicado 250002326000201000277-01 (48242)

⁸² “[...] En materia de contratación del Estado, para que haya lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones derivadas de un contrato nulo por objeto o causa ilícita es indispensable que las prestaciones cumplidas hayan servido para satisfacer el interés público pues solo en esta medida se puede entender que la entidad estatal se ha beneficiado, como lo prevé el citado artículo 48 de la Ley 80 de 1993 en su inciso final. // Luego, si el interés público no se ha satisfecho en alguna medida, no habrá lugar a ningún reconocimiento o pago y ello ocurriría, por ejemplo, cuando en un contrato que es nulo por ilicitud de su objeto o de su causa, la obra contratada no se ha ejecutado total o parcialmente y de tal manera que el interés público se haya satisfecho en esa misma medida en virtud de que el servicio público finalmente se prestó en alguna proporción. // En conclusión, declarada la nulidad del contrato habrá lugar a las restituciones mutuas, aunque, por supuesto, cuando nada se ha dado o pagado en razón del contrato nulo, no hay lugar a considerar y a resolver sobre las eventuales restituciones mutuas.” Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 9 de febrero de 2017. Radicado 85001-23-33-000-2013-00221-01 (52805), reiterada en sentencia del 23 de octubre de 2017. Radicado 73001-23-33-000-2013-00468-01 (53477).



en contraposición a gastos por la suma de \$139'446.581, por lo que, a su juicio, tuvo pérdidas por la suma de \$130'982.093 (*hechos probados Nos. 7.1.3.5. a 7.1.3.14.*).

Bajo el anterior panorama, no resulta procedente reconocer restitución mutua alguna en favor de la parte apelante, comoquiera que no existe prueba de pagos pendientes por prestaciones ejecutadas, sino que, por el contrario, de los hechos narrados y, en particular, el hecho probado No. 7.1.3.14, se revela que a Alvis se le reconoció el porcentaje pactado por la cartera efectivamente recuperada, sin que hubiera alegado y/o demostrado que, frente a ello, restaba algún saldo por cancelar, tanto así que su reproche no giró en torno a ello, sino al hecho de que, supuestamente, el contrato estableció un precio determinado para el pago que se le resultó mermando, asunto que no corresponde estudiar en sede de restituciones mutuas, pues atañe a un elemento propio del análisis de incumplimiento, frente al cual se debía superar la legalidad del acuerdo de voluntades.

De todos modos, cabe destacar que la cláusula cuarta del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA del 31 de diciembre de 2014 determinó que el precio del negocio jurídico dependía de un alea, consistente en las erogaciones que el contratista efectivamente recuperara, sin que la entidad estatal se hubiera obligado a reconocerle un mínimo, tanto así que, en las cláusulas séptima y octava se estableció que *“en caso de adelantar todas las actuaciones y no lograr el recaudo efectivo de cartera, dichas actuaciones no generarán ningún costo para el Ministerio de Defensa Nacional”* (hecho probado No. 7.1.2.), aspecto que, con mayor razón, evidencia que Alvis fue retribuido integralmente en la manera convenida en el contrato y, por consiguiente, no es dable reconocer suma alguna en su favor por concepto de restituciones mutuas.

Los anteriores argumentos se consideran suficientes para concluir que, como consecuencia del contrato No. 225/2014 MDN-UGG-DA cuya nulidad absoluta se declarará de oficio, no hay lugar a reconocer restituciones mutuas en favor de Alvis, pues no se encuentra demostrada la falta de pago de actividades ejecutadas en el marco del objeto negocial.

Como consecuencia, la Sala revocará la sentencia del 15 de julio de 2020, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda y liquidó el contrato sin saldo a favor de las partes, para en su lugar declarar, de oficio, la nulidad absoluta



del contrato de prestación de servicios No. 225/2014 MDN-UGG-DA del 31 de diciembre de 2014, sin lugar a restituciones mutuas, en atención a las consideraciones previamente expuestas.

8. Costas en segunda instancia

El numeral 1 del artículo 365 del CGP⁸³ dispuso que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso “o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación”, siempre que se demuestre en el expediente su causación y en la medida de su comprobación⁸⁴. Bajo este entendido, se condenará en costas en segunda instancia a Alvis, quien interpuso el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, ya que, aunque la sentencia del *a quo* será revocada, cierto es que aquel no prosperó.

Las agencias en derecho en segunda instancia se fijarán con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, en virtud del numeral 4 del artículo 366 del CGP⁸⁵. Para esos efectos deberá atenderse a la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales.

En el caso concreto, la Nación – Ministerio de Defensa Nacional adelantó gestiones de manera activa, pues, además de acudir con apoderado, intervino durante la firmeza del auto admisorio de la apelación, de ahí que las agencias en derecho se encuentren causadas, por lo que la Sala las fijará con base en lo dispuesto en el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016⁸⁶, según el cual, en los procesos

⁸³ Aplicable en virtud de lo previsto en el artículo 188 del CPACA, a cuyo tenor se expone: “[...] la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil [...]”.

⁸⁴ “Artículo 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: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, suplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. [...] 8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

⁸⁵ “Artículo 366. Liquidación [...]. 4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas”.

⁸⁶ Aplicable al caso concreto, considerando que la demanda se presentó el 22 de mayo de 2018, cuando ya se encontraba vigente tal normativa. “Artículo 2. Criterios. Para la fijación de agencias en derecho el funcionario judicial tendrá en cuenta, dentro del rango de las tarifas mínimas y máximas establecidas por este acuerdo, la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites”.



declarativos en general, cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, las agencias en derecho en segunda instancia se establecerán entre 1 y 6 SMLMV⁸⁷.

Con base en lo anterior, la Subsección procede a fijar dos (2) SMLMV a la fecha de ejecutoria de esta providencia por concepto de agencias en derecho en segunda instancia, que serán pagadas por el extremo activo de la *litis* a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional.

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

RESUELVE

REVOCAR la sentencia del 15 de julio de 2020, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, para en su lugar:

PRIMERO: DECLARAR, de oficio, la nulidad absoluta del contrato de prestación de servicios No. 225/2014 MDN-UGG-DA del 31 de diciembre de 2014 celebrado entre la Nación - Ministerio de Defensa Nacional y la Sociedad Alvis Constructores S.A.S., sin lugar a restituciones mutuas.

SEGUNDO: CONDENAR en costas en segunda instancia a la sociedad Alvis Constructores S.A.S. Para el efecto, se fijan las agencias en derecho en dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en favor de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional. Las costas se liquidarán de manera concentrada por el Tribunal *a quo*.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, en firme la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente de este proceso al Tribunal de origen para lo de su cargo y, acto seguido, **FINALIZAR** y

⁸⁷ “Artículo 5. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son: 1. Procesos declarativos en general. [...]. En primera instancia. A. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario: [...] (ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido. [...]. En segunda instancia. Entre 1 y 6 SMMLV”.



Radicado: 250002336000201800497-01 (67880)
Demandante: Alvis Constructores S.A.S.

ARCHIVAR esta actuación en la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Magistrado
ACLARACIÓN DE VOTO

VF