



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

San Andrés Isla, veintiocho (28) de octubre de 2022

Sentencia No. 0172

Medio de Control	Controversia contractual
Radicado	88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante	Nación – Ministerio del Interior
Demandado	Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Magistrado Ponente	Jesús Guillermo Guerrero González

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, y debidamente integrada la Sala, procede la Corporación a dictar sentencia dentro del proceso instaurado en ejercicio de la acción de controversias contractuales por la Nación – Ministerio del Interior en contra de Living In English Corporation y Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.

II. ANTECEDENTES

- DEMANDA

La Nación – Ministerio del Interior, mediante apoderado judicial instauró demanda de controversias contractuales en contra de Living In English Corporation y Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas, con el objeto de que se profieran las siguientes declaraciones y condenas: (se transcribe de manera literal, con posibles errores)

PRETENSIONES:

“2.1. Se declare el incumplimiento de las obligaciones a cargo de las demandadas contenidas en la cláusula tercera numeral 7 y numeral 11, y la cláusula octava literal c) del Convenio **No. M-1156-2015**, suscrito el nueve (9) de noviembre de 2015, celebrado entre el Ministerio del Interior y LIVING IN ENGLISH CORPORATION y ASOCIACIÓN CASA DE LA CULTURA DE EPROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS.

2.2. Se condene a LIVING IN ENGLISH CORPORATION y ASOCIACIÓN CASA DE LA CULTURA DE EPROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS, a pagar la suma de seiscientos veinticuatro millones de pesos (\$624.000.000.00) Moneda Legal o la suma que resulte probada dentro del presente proceso como daño emergente, consecuencia del incumplimiento de las obligaciones a su cargo.

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00

Demandante: Nación - Ministerio del Interior

Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.

Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

2.3. Se condene a LIVING IN ENGLISH CORPORATION y ASOCIACIÓN CASA DE LA CULTURA DE EPROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS por lucro cesante, con ocasión a los rendimientos financieros y los intereses a que haya lugar sobre los recursos desembolsados por el Convenio No. M-1156 de 2015, desde la apertura de la cuenta hasta su cancelación.

2.4. Se liquide en sede judicial el Convenio No. M-1156 de 2015 suscrito el nueve (9) de noviembre de 2015, decretando los ajustes, revisiones, reconocimientos y reintegros económicos a los que haya lugar, con sus respectivos rendimientos financieros, de conformidad con lo señalado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, subrogado por la Ley 1150 de 2007, art.11, como consecuencias de los desembolsos realizados por el Ministerio del Interior a LIVING IN ENGLISH CORPORATION y ASOCIACIÓN CASA DE LA CULTURA DE EPROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS, con ocasión del objeto del Convenio anteriormente señalado.

2.5. Se indexen y se actualicen las sumas de dinero a las que resulte condenada la entidad demandada como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento y liquidación judicial del Convenio No. M-1156 de 2015 al momento de dictar la sentencia.

2.6. Solicito al Despacho, condenar en costas a la entidad demandada.”

- HECHOS

La parte actora fundamenta su demanda en los hechos que a continuación se resumen:

El 9 de noviembre de 2015, la Nación – Ministerio del Interior y Living In English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas suscribieron el Convenio No. M-1156 de 2015 cuyo objeto del contrato era “*Aunar esfuerzos técnicos, económicos y humanos para realizar las actividades tendientes a la organización, formulación, construcción, consulta y socialización del Estatuto Raizal que proteja y reivindique los derechos étnicos de las comunidades raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*”.

El valor del convenio pactado para Living In English Corporation fue de \$326.000.000, los cuales se desembolsarían según la cláusula séptima a cargo del Ministerio del Interior en dos pagos del 50% cada uno por valor de \$163.000.000. En la misma cláusula se acordó que el monto del convenio para la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas, era de \$242.000.000, desembolsables en dos pagos equivalentes al 50% del valor, esto es \$121.000.000.

En la cláusula octava el contrato las partes acordaron que las demandadas debían entregar el cronograma de actividades para la construcción participativa del Estatuto Raizal, el primer borrador del Estatuto Raizal del Departamento del Archipiélago de

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y una reunión con el Gobierno Nacional para dar inicio al proceso de negociación del documento Estatuto Raizal.

El Ministerio del Interior asevera que, efectuó los desembolsos en la forma pactada en el Convenio No. M-1156 de 2015. Asimismo que, por medio de comunicación MEM18-9649-SGC-4010 de 14 de febrero de 2018, el Coordinador del Grupo de Liquidación Contractual de la Entidad requirió del supervisor del convenio la falta del producto entregable de una reunión con el Gobierno Nacional para dar inicio del proceso de negociación del documento Estatuto raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y la falta de informe de ejecución por cada evento, discriminando los gastos ocasionados, las actividades desarrolladas, con los respectivos soportes de pago, entre otros, los siguientes documentos.

Que con el oficio MEM18-20612-DCN-2300 de 16 de abril de 2018, se solicitó proceder a la liquidación judicial del Convenio de Asociación M-1156 de 2015 del 9 de noviembre de 2015, con base en la certificación final de supervisión y solicitud de liquidación judicial, argumentando no encontrarse, ni poder obtenerse, los documentos que se explican en el MEM18-9649-SGC-4010 de 14 de febrero de 2018. El Ministerio considera que, los documentos faltantes le impiden tener certeza del cumplimiento del objeto contractual.

- FUNDAMENTOS DE DERECHO

El apoderado de la parte demandante señala los siguientes fundamentos jurídicos de la demanda, exponiéndolos como se resumen a continuación:

Artículo 355 de la Constitución Política, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto 777 de 1992, modificado por el Decreto 2459 de 1992.

Sustenta los fundamentos jurídicos y fácticos de la demanda en que la norma constitucional citada permitió que las entidades administrativas de todos los niveles (nacional, departamental, distrital o municipal) pudieran celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, con el fin de desarrollar los objetivos y cometidos contenidos en los planes de desarrollo (nacionales y territoriales según corresponda) y con cargo a su presupuesto.

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00

Demandante: Nación - Ministerio del Interior

Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.

Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

Para fundamentar lo anterior, transcribe a partes de la sentencia de la Corte Constitucional C 671 de 1999 y concluye que, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en cuáles son las restricciones que tienen las entidades públicas al momento de constituir este tipo de asociaciones, a saber: a) Estas asociaciones solo pueden constituirse a través de un contrato especial de que trata ese artículo. B) Estas asociaciones deben constituirse con el fin de cumplir los objetivos, cometidos y fines contenidos en los planes de desarrollo nacional, territorial o sectorial, según corresponda. Todos aquellos contratos celebrados con base en este artículo con fines diferentes a estos se encuadran dentro de la prohibición contenida en el inciso primero del artículo 355 de la Constitución Política. c) Estas asociaciones también pueden constituirse para cumplir fines esenciales garantizados por la misma Constitución Política, como lo son el fomento y desarrollo tecnológico y científico. Y, d) Debe hacerse con cargo al presupuesto de cada entidad pública.

Siendo así, las entidades de derecho privado sin ánimo de lucro que se someten a este tipo contractual asumen responsabilidades mayores con el cumplimiento de los objetivos estatales. La Corte Constitucional en la citada sentencia manifestó que, los convenios de asociación implican una serie de responsabilidades adicionales frente al cumplimiento de los fines y objetivos estatales contenidos en los planes de desarrollo de las entidades administrativas.

Asegura que, el convenio objeto de litis cumple con todos los requisitos expuestos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto Radicado 11001030600020080049-00 (1911). Actor: Ministerio del Interior y de Justicia de 25 de septiembre de 2008. Agrega que, en el caso concreto, ante ausencia de los documentos que impide al Ministerio del Interior tener la certeza del cumplimiento del objeto contractual por parte de las demandadas, es necesaria la intervención de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para proceder a la liquidación del presente convenio.

- CONTESTACIONES

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

Living In English Corporation y Asociados ¹

Por conducto de apoderado judicial manifiesta su oposición a todas y cada una de las pretensiones de la demanda al considerar que, cumplió en su totalidad las obligaciones contenidas en el convenio No. M1156-2015, suscrito con el Ministerio del Interior. Sobre los hechos sostiene estar de acuerdo con la mayoría, precisando que, los desembolsos efectuados por la Entidad demandante se utilizaron para la buena ejecución del convenio, tal como se soportó documentalmente ante el Ministerio; asimismo, se entregó oportunamente el cronograma de actividades y el primer borrador del estatuto raizal del departamento Archipiélago en los tiempos pactados, además de insistir ante el gobierno nacional para iniciar el proceso de negociación del documento denominado estatuto raizal.

Relata que, la ausencia de los documentos para liquidar el convenio referidos en la demanda se debe a negligencia de los funcionarios de la Entidad, pues, la demandada entregó de manera oportuna con lo estipulado en el convenio y posteriormente, ante el requerimiento del Ministerio. Al efecto, enlista las fechas de cada una de las entregas iniciando el 01 12 2015 hasta el 08/10 05 de 2018, en los que se observa hasta el envío de la segunda póliza constituida a petición del Ministerio para liquidar el convenio y el acta de consulta previa del estatuto autonómico raizal.

En ese sentido, formula como excepciones a la demanda la culpa exclusiva de la entidad demandante al considerar que, la negligencia de los funcionarios del Ministerio que extraviaron los documentos que impiden llevar a feliz término la liquidación del convenio. Propone la excepción de ineptitud formal de la demanda por falta de elementos que estructuran las pretensiones de incumplimiento contractual, en tanto que, la Entidad no endilgó la responsabilidad de la ausencia de los documentos que no permiten liquidar el contrato al contratista, ni explicó los perjuicios causados, o que el contratista se hubiese negado a entregar nuevamente lo que se requería. Por último, exceptuó el cobro de lo no debido dado que, de las pruebas del proceso permiten inferir que las personas jurídicas demandadas cumplieron a cabalidad con las obligaciones incorporadas en la cláusula tercera del convenio No. M1156-2015.

¹ Folios 59 a 200 cuaderno principal y 01 a 148 cuaderno principal No. 2 del expediente digitalizado.

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00

Demandante: Nación - Ministerio del Interior

Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.

Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

Asevera que, la negligencia de los funcionarios del Ministerio del Interior contraría el artículo 209 de la Constitución Política al impetrar una acción ante la jurisdicción sin fundamentos fácticos o jurídicos, con conclusiones fuera de contexto al no aceptar la responsabilidad que le compete a la Entidad al extraviar unos documentos.

Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina, Islas.²

El apoderado judicial de la demandada manifiesta su oposición a cada una de las pretensiones de la demanda por carecer de fundamento fáctico y jurídico, en tanto que, la Asociación dio cumplimiento total a las obligaciones contraídas en el convenio M1156-2015, y no causó perjuicio alguno susceptible de ser indemnizado, como tampoco ninguna clase de retribución económica a favor del Ministerio.

Relata que, la entrega de cada uno de los documentos acordados se efectuó en los términos pactados por las partes; así como que, por el vencimiento del plazo del convenio el 30 de diciembre de 2015, la última reunión se sostuvo en la isla el 23 de diciembre de 2015 y previniendo la imposibilidad de que el Gobierno revisara el proyecto del estatuto raizal antes del plazo contractual, se acordó que la instalación de las mesas para iniciar la negociación del estatuto la haría el Gobierno nacional en febrero del año 2016.

Como excepciones propuso de fondo formuló i. la culpa exclusiva de la entidad demandante, aduciendo que las actuaciones irregulares y negligentes de los funcionarios del Ministerio del Interior no deben ser imputadas a la codemandada, sino que, se debe iniciar el inicio de las actuaciones disciplinarias contra los servidores públicos que extraviaron e impidieron liquidar bilateral o unilateralmente el Convenio objeto de litis. ii. Ineptitud formal de la demanda por la carencia de elementos que estructuran las pretensiones de incumplimiento contractual, dado que, el demandante no demostró que la ausencia de documentos para liquidar el convenio fuese imputable a la parte demandada y por tanto, las pretensiones de la demanda no cuentan con los elementos fácticos ni probatorio que lo soportan. Iii) La excepción de cobro de lo no debido se fundamentó en que la demandada cumplió totalmente con sus obligaciones contractuales, luego entonces, no debe cancelar ni devolver recurso de dinero alguno al ministerio demandante.

² Folios 150 a 164 del cuaderno principal No. 02 del cuaderno digitalizado.

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

- ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales fue presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 16 de agosto de 2018³, en donde mediante auto del 13 de diciembre de 2018, se remitió por el factor de competencia territorial a esta Corporación la demanda⁴. El Tribunal Administrativo del Archipiélago admitió la demanda en providencia del 04 de marzo de 2019.⁵

El impedimento manifestado por el H. M. sustanciador del proceso doctor José María Mow Herrera, fue aceptado por la Sala Dual mediante auto del 15 de marzo de 2021.⁶

La audiencia inicial se inicial celebró el día 17 de agosto de 2021, en donde el Tribunal determinó que las excepciones previas propuestas en las contestaciones de la demanda, no constituyen en realidad medios exceptivos y por tanto, no se desataron en ese estanco procesal; se incorporaron las pruebas obrantes en el proceso y al considerarse el asunto sometido a litigio de pleno derecho, se incorporaron los medios probatorios del plenario y se cerró el periodo probatorio procediendo a conceder el término de ley a las partes y la representante del Ministerio Público para alegar de conclusión.⁷

- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante⁸

La apoderada judicial de la Nación - Ministerio del Interior, solicitó al Tribunal acceder a las pretensiones de la demanda, en el sentido de declarar el incumplimiento del convenio de asociación M1156 de 2015. Manifiesta que, con los documentos aportados con las contestaciones a la demanda se vislumbra el incumplimiento de los numerales 7 y 11 de la cláusula tercera y el literal c) de la cláusula octava del convenio de asociación, según las cuales las demandadas

³ Folio 17 del aderno principal digitalizado.

⁴ Folios 19 a 24 del cuaderno principal digitalizado.

⁵ Folios 31 a 33 del cuaderno principal digitalizado.

⁶ 05AutoImpedimento del expediente digital.

⁷ 20AudienciaInicial del expediente digital.

⁸ 21AlegatosConclusionMinInterior.pdf.

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

debían presentarse a liquidar el convenio dentro de los 6 meses siguientes contados desde el vencimiento del plazo de ejecución.

Indica que, en el informe de la supervisora del convenio de asociación M1156 de 2015, elaborado en julio de 2021, se consignó que Living in English Corporation cumplió con el entregable de la reunión celebrada el 28 de abril de 2017 para iniciar el proceso de negociación del estatuto raizal. Respecto de la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina, se dice que no cumplió con la obligación de entregar un informe de ejecución de cada evento, discriminando los gastos asociados en desarrollo de las actividades señaladas y el comprobante de egreso 2789 relacionado con el informe de ejecución presupuestal.

La parte demandante presenta el balance financiero del convenio objeto de litis, elaborado con el MEM2012-14886-DCN-2300 del 29 de julio de 2021, suscrito por la supervisora del convenio, según el cual no existe suma de dinero alguna por concepto de “valor no ejecutado y a liberar a favor del Ministerio”, ni “valor ejecutado y por pagar al contratista”. A partir de lo anterior, reitera que el contratista incumplió el convenio al no aportar los documentos suficientes para liquidar el referido convenio.

Parte demandada

Living In English Corporation y Asociados ⁹

En la oportunidad correspondiente el apoderado de la demandada, reiteró los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda, y aseveró que, a partir de los hechos probados en el proceso se tiene que la Asociada si cumplió con las obligaciones contractuales adquiridas en el convenio de asociación, por tanto, las excepciones de fondo propuestas en la contestación a la demanda deben ser declaradas prósperas y denegar las súplicas de la demanda.

Con los alegatos, la parte anexó actas emitidas por el Ministerio del Interior en el año 2017 y constancia de reuniones celebradas del 08 al 10 de mayo de 2018, en el marco de la discusión del estatuto raizal.

⁹ 22AlegatosConclusionDdo. Del expediente digital

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina, Islas, guardó silencio durante el traslado para alegar de conclusión.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público, no emitió concepto alguno.

IV. CONSIDERACIONES

- COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para conocer de este proceso en primera instancia en razón de la cuantía, ya que la misma supera los 500 SMLMV (Art. 152 numeral 6º CPACA). La competencia por el factor territorial corresponde a este Tribunal, toda vez que el contrato objeto del presente asunto se ejecutó en este Departamento Archipiélago. (Art. 156 No. 4º del CPACA)

La Sala no habrá de referirse nuevamente a los presupuestos procesales, la caducidad del medio de control y excepciones previas, por cuanto aquellos fueron objeto de análisis, control de legalidad y decisión de fondo ejecutoriada en la audiencia inicial celebrada el 17 de agosto de 2021.¹⁰

- PROBLEMA JURIDICO

En la audiencia inicial celebrada el 17 de agosto de 2021, el litigio del caso concreto se fijó en determinar si, conforme los argumentos expuestos por las partes, ha existido incumplimiento por parte de las demandadas a lo establecido en la cláusula tercera numeral 7 y numeral 11, y la cláusula octava literal c) del Convenio No. M1156 de 2015, celebrado entre el Ministerio del Interior y Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina. De ser probada dicha situación, correspondería establecer la condena económica respectiva, junto con los perjuicios derivados de la actuación y efectuar por parte de esta Jurisdicción la liquidación del citado Convenio.¹¹

¹⁰ 20AudienciaInicial del expediente digital.

¹¹ 20AudienciaInicial del expediente digital.

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

- TESIS

La Sala denegará las súplicas de la demanda habida consideración las deficiencias probatorias para acreditar el incumplimiento contractual de las Asociadas conforme las obligaciones del Convenio objeto de litis. De la liquidación judicial, aun cuando el Ministerio demandante no justificó con validez ni demostró con suficiencia las razones de su omisión de liquidar unilateralmente el convenio M1156 de 2015, en el ejercicio de las potestades exorbitantes contractuales legales y contractuales, como tampoco las razones del traslado de esa competencia a la jurisdicción, en aras a la tutela judicial efectiva se liquidará judicialmente la relación contractual.

- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Los convenios de asociación emergen del inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política¹² y regulados por los Decretos 777¹³ 1992 y 1403 de 1992, actualmente, el Decreto 92 de 2017, concordado con el artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Su objetivo se centra en que las entidades públicas logren desarrollar los programas y actividades asignadas por la Ley, en asocio con personas de derecho privado, sin que esto comporte una relación conmutativa, ni la transferencia de funciones administrativas a los particulares. En esa medida, la colaboración del particular, dadas sus condiciones profesionales y su trayectoria, aportará a la consecución de los cometidos y funciones acordadas, bajo la dirección y

¹² “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

“El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”

¹³ “Por el cual se reglamentan la celebración de los contratos a que refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política”, en “ejercicio de las facultades constitucionales que le confiere el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia”. ... “Artículo 1º.- Los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público, deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente Decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1983.

"Los contratos cuya cuantía sea igual o superior a cien salarios mínimos mensuales deberán publicarse en el Diario Oficial o en los respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales de la correspondiente entidad territorial. Adicionalmente, deberán someterse a la aprobación del Consejo de Ministros aquellos contratos que celebren la Nación, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado o las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de dichas empresas, cuando dichas entidades descentralizadas pertenezcan al orden nacional, y la cuantía del contrato sea igual o superior a cinco mil salarios mínimos mensuales¹³.

"Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La entidad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado"

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

seguimiento de la entidad pública que asigna los recursos de los respectivos presupuestos públicos para la ejecución del proyecto.¹⁴

La jurisprudencia del Consejo de Estado es pacífica al sostener que, los convenios de asociación se rigen en lo que no esté expresamente definido por el legislador en las mismas disposiciones que gobiernan a los contratos de fomento que son, en principio, las normas de derecho privado. En ese sentido, han manifestado:

“Conviene ahora precisar que el contrato derivado del artículo 355 de la Constitución Política tiene un régimen legal mixto, puesto que, partiendo de la citada norma constitucional y del contenido del Decreto 777 de 1992, se concluye que es de su esencia la participación de entidades públicas y la ejecución de los planes y programas de desarrollo con los recursos de presupuestos estatales, en forma tal que resulta innegable que a este tipo de convenios se le aplican los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política¹⁵ y las reglas fiscales de ejecución de los presupuestos públicos, las cuales aparecen expresamente invocadas en el citado decreto¹⁶.

...

Por otra parte, teniendo en cuenta la invocación del derecho entre particulares y la naturaleza del Decreto 777 de 1992, como decreto autónomo¹⁷ - en virtud de lo cual su regulación no requiere de ley que lo desarrolle, dada su raigambre constitucional- se concluye la regla general de no aplicación de la Ley 80 de 1993 a este tipo de contratos, sin perjuicio de las prerrogativas derivadas de las cláusulas exorbitantes, previstas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, cuando ellas se hubieran pactado dentro del respectivo convenio.

...

sin perjuicio de la invocación del derecho entre particulares, el Decreto 777 de 1992 incorporó una facultad unilateral de terminar el contrato, lo cual bien puede entenderse justificado en el carácter autónomo del citado Decreto¹⁸.

...

¹⁴ Sobre el tema ver: Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. C. P.: José Roberto SÁCHICA Méndez. Julio 30 de 2021. Rad. No.: 85001-23-31-000-2011-10099-01(48957)

¹⁵ “Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

“Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

¹⁶ En el mismo decreto se estableció: “Artículo 14°.- Los contratos a que se refiere el presente Decreto estarán sujetos al respectivo registro presupuestal y al control fiscal posterior por parte de las respectivas Contralorías en los términos establecidos en los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política”.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C 324 de 2009.

¹⁸ Sentencia C-044/15 “El intento de armonizar el alcance del artículo 355 con los restantes contenidos constitucionales ha dado lugar a un extenso corpus jurisprudencial, cuyas líneas centrales fueron sintetizadas en la sentencia C-324 de 2009. En este pronunciamiento, luego de examinar la génesis del artículo 355 y hacer un recuento de su desarrollo jurisprudencial, se concluye que el otorgamiento de subvenciones o auxilios a particulares, financiados con recursos públicos, sólo constituirá una infracción del artículo 355 de la Constitución, cuando la misma no se adecúe a alguno de los tres supuestos en los que se entienden autorizados, los cuales tienen en común el que a través de ellas se garantiza algún tipo de contraprestación o retorno a la sociedad”.// A partir de los criterios expuestos en esta sentencia, y reiterados en decisiones posteriores, las tres hipótesis en las cuales se permite el otorgamiento de subvenciones o auxilios a particulares, y las reglas que condicionan su admisibilidad en cada caso, son las siguientes:(1) Cuando dicha prestación responda a una finalidad altruista y benéfica, caso en el cual sólo será compatible con la Constitución cuando, conforme al segundo inciso del artículo 355 superior, cumpla los siguientes requisitos: (i) aliente programas o actividades de orden público; (ii) resulte compatible con los planes de desarrollo; (iii) se ejecute a través de entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad; (iv) esté precedida por la celebración de un contrato con el lleno de requisitos. En definitiva, el primer tipo de auxilios se consideran aceptables siempre que se encuadren en los supuestos del segundo inciso del artículo 355 de la Constitución dado que, en esos eventos, podía constatarse algún grado de reciprocidad. (...)” (la negrilla no es del texto).

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

Entonces, se entiende que las entidades públicas contratantes podían evidenciar el incumplimiento y abrir el procedimiento correspondiente para hacer valer sus derechos.

Lo anterior implicaba, en cumplimiento del debido proceso, poner de presente el estado de ejecución del contrato, establecer el valor no ejecutado y citar a descargos a la fundación y a la aseguradora, en relación con el perjuicio causado por dicho incumplimiento.”¹⁹

Ahora bien, en virtud del artículo 1602 del Código Civil, los contratos son una expresión de la autonomía de la voluntad, por consiguiente, son ley para las partes y deben ser cumplidos en los términos y condiciones que establezcan sus cláusulas. Dicho de otra manera, los contratos son fuente de responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones por cualquiera de las partes contratantes.

En ese sentido, el Consejo de Estado sostiene que en los contratos bilaterales se configura una relación de interdependencia de las obligaciones recíprocas y, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1609 del Código Civil, esa regla impone la inadmisibilidad de que una de las partes del contrato exija a la otra que satisfaga sus obligaciones, mientras ella misma se encuentre en mora de cumplir lo pactado (*Exceptio non adimpleti contractus*)²⁰.

La regla general establece el deber del contratista, en calidad de deudor de la obligación de dar cumplimiento al objeto contractual. Sin embargo, eventualmente y en casos excepcionales, se configuran situaciones que imposibilitan el cumplimiento de las obligaciones pactadas, incluso podrían llegar a extinguirlas.

El Consejo de Estado en su jurisprudencia²¹ sostiene que cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad contractual por incumplimiento de las obligaciones del contrato, la parte debe demostrar de un lado el incumplimiento del deber u obligación contractual, de otro lado, que tal incumplimiento le produjo perjuicios. En

¹⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. C. P.: Marta Nubia Velásquez Rico. Agosto 02 de 2018. Rad. No.: 25000-23-26-000-2012-00490-01(57122)

²⁰ El Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A en sentencia del 30 de enero de 2013, Radicación número: 20001-23-31-000-2000-01310-01(24217), C.P (E) Danilo Rojas Betancourth, dijo: “El artículo 1609 del Código Civil prevé que en los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allane a cumplirlo en la forma y tiempo debidos. Norma que, además de regular la mora en los contratos bilaterales, que descansa en el aforismo con arreglo al cual “la mora de uno purga la mora del otro”, consagra la *exceptio non adimpleti contractus*, medio de defensa que puede invocar una de las partes del contrato cuando no ha cumplido porque la otra tampoco lo ha hecho, caso en el cual su conducta no es tomada como antijurídica. (...) Sin embargo, la jurisprudencia tiene determinado que esta institución en materia de contratos estatales debe ser armonizada con las reglas del derecho público. La *exceptio non adimpleti contractus* tiene lugar únicamente en aquellos contratos sinalagmáticos en que el incumplimiento imputable a la entidad pública sea grave, serio, determinante, trascendente y de gran significación, de manera que sitúe al contratista en una razonable imposibilidad de cumplir sus obligaciones, siendo en ese caso procedente que éste la pueda alegar y suspender el cumplimiento de sus obligaciones.

²¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION A. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELASQUEZ RICO. Bogotá, D.C., trece (13) de abril de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 25000-23-26-000-2007-00025-01(43458)

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

dichos eventos, la carga de la prueba es de quien persigue la declaratoria del incumplimiento, la cual adquiere una doble dimensión en tratándose de contrato.²²

Ahora, en el caso sub examine se debate el ejercicio de las prerrogativas de la Entidad contratante establecidas en la Ley 80 de 1993 y estipuladas en el convenio de asociación, respecto de la liquidación del contrato. Sobre ese tema el Consejo de Estado nos enseña lo siguiente:

“ ...

24. En ese sentido, el artículo 3º de la Ley 80 de 1993 señala que con la celebración de los contratos estatales se busca el cumplimiento de los fines del Estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran en la consecución de tales propósitos. En aras de lograr tales cometidos de connotación suprema, esa misma ley asigna a las entidades estatales la función de dirección, vigilancia y control¹⁹ y, para ello, las dota de una serie de potestades o prerrogativas públicas –califíquense o no como excepcionales o exorbitantes²⁰²³– que, lejos de constituir un privilegio o una facultad discrecional, se imponen como deberes que la administración debe ejecutar en aras de cumplir el cometido que animó la celebración de un determinado contrato –asociado, como ya se dijo, a la satisfacción del interés general–; claro está, si las circunstancias definidas en la ley como presupuesto de su ejercicio así lo imponen, como manifestación palmaria del principio de legalidad.

...

28. Todo lo anterior revela, a su vez, que es a la administración a la que compete, con base en los poderes públicos que la ley le ha conferido, definir aquellas situaciones que se enmarquen en el supuesto fáctico que, de conformidad con la ley, abre paso al ejercicio de tales prerrogativas. Esta lógica supone, al mismo tiempo, que el papel del juez se limita a analizar la legalidad de las decisiones que, en ejercicio de tales facultades, expida la administración –si es que el afectado así lo solicita en ejercicio del derecho de acción–, mas no a definir, por vía judicial, las situaciones que han debido ser resueltas por la propia entidad contratante en vía administrativa; lo contrario supondría, no solo admitir que la entidad pública contratante pueda despojarse de las responsabilidades o competencias que le han sido asignadas por ley para trasladárselas al juez, sino que éste podría sustituirla en el cumplimiento de sus

²² Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, 26 de agosto de 2015, Expediente No. 43.227, C.P (E) Hernán Andrade Rincón.

²³ “... con el propósito de identificar cuáles decisiones se hallan inmersas dentro de la noción ‘proferidas en ejercicio de potestades excepcionales’, conviene advertir que, a su turno, la Corte Constitucional, al analizar la exequibilidad de los artículos 70 y 71 de la Ley 80 de 1993, delimitó la categoría de potestades excepcionales exclusivamente a las previstas en el artículo 14 de la Ley 80, lo que de suyo excluyó de ese listado la liquidación unilateral del negocio jurídico.

En pronunciamiento del 10 de junio de 2009, esta Sección discutió sobre el alcance interpretativo de la providencia de la Corte Constitucional y precisó que los particulares investidos de funciones jurisdiccionales transitorias no podían conocer sobre la legalidad de los actos administrativos contractuales que comportaran el ejercicio de cláusulas exorbitantes o excepcionales al derecho común, con categórica referencia a aquellos que consagró expresamente el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, esto es, los de: a) interpretación unilateral del contrato, b) modificación unilateral del contrato, c) terminación unilateral del contrato, d) sometimiento a las leyes nacionales, e) caducidad y f) reversión, y al tiempo consideró que los demás actos administrativos contractuales, es decir, aquellos proferidos en desarrollo de facultades distintas a las demandadas por el artículo 14, sí podían ser sometidos al conocimiento y a la decisión de árbitros.

En similar perspectiva, esta Corporación reiteró lo expuesto en la sentencia del 10 de junio de 2009, en cuanto a que los tribunales de arbitramento podían conocer de los conflictos derivados de los actos administrativos expedidos con ocasión de la relación contractual, excepto de los proferidos con fundamento en los poderes exorbitantes contenidos en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993.

En esta ocasión, siguiendo el derrotero trazado en ocasiones precedentes, la Sala considera que la taxatividad de las cláusulas excepcionales agrupadas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1999 (sic) conduce a que su aplicación sea restrictiva y que, en esa virtud, sólo se conciben como tales las que allí se enuncian, sin que con ello se pretenda desconocer el carácter de prerrogativas especiales de las demás facultades unilaterales de las que se encuentra investida la Administración por ministerio de la Ley”. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de octubre de 2019, Exp. 60304. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

deberes, lo cual se traduciría en una intromisión inadmisible del poder judicial en la labor que, por ley, compete a la administración pública.

....

30. En línea con esto, se ha expresado también que, dado el fin que persiguen, tales prerrogativas públicas son “*irrenunciables y de ejercicio obligatorio y más que una facultad son una obligación que adquiere la administración*”.²⁴

31. En ese contexto, destaca la Sala que el hecho de que tales poderes públicos en verdad no supongan privilegios o discrecionalidades en cabeza de la administración, sino responsabilidades que le fueron asignadas por la ley –en procura de la garantía y protección del interés general– de las cuales, por tanto, no se puede despojar, pone de manifiesto que mientras tales competencias administrativas subsistan, no le está dado a la entidad pública excusarse de su cumplimiento trasladándole al juez la definición de una situación que a ella le corresponde resolver en vía administrativa, ni a este usurpar las funciones de aquella. Coincidente con esta lectura, la doctrina ha expresado:

“En principio, el incumplimiento de una parte da lugar para que la otra solicite al juez su constatación y lo condene al pago de perjuicios subsiguientes.”²⁵ En el contrato administrativo clásico el principio es limitado, por cuanto la administración tiene poderes de vigilancia y control frente a su contratista, a los que no puede renunciar. Estos poderes irrenunciables no constituyen sólo un privilegio sino también una responsabilidad para ella. La Administración no puede dejar de ejercerlos si las circunstancias lo exigen, al punto que le está vedado acudir al juez para que éste declare un derecho u obligación, una sanción o un estado de hechos que ella misma podría haber efectuado de manera unilateral y en fase administrativa. El juez tan solo puede pronunciarse sobre la licitud de los actos que la administración profirió en ejercicio de sus poderes. En estos aspectos, el juez no define derechos y obligaciones, sino controla la legalidad de los actos de la administración a través de los cuales ésta ha definido unilateralmente derechos y obligaciones”²⁶

...

33. En este orden de ideas, queda claro que la activación del derecho que tiene el contratista de discutir la legalidad del acto administrativo proferido por la entidad contratante es lo que abre paso a la competencia del juez, pero no para sustituir a la administración en el cumplimiento de sus deberes o para coadministrar con ella, sino para revisar la legalidad de su decisión unilateral.”.²⁷ (Subraya de la Sala)

Bajo esa línea argumentativa procede la Sala a pronunciarse de fondo respecto del asunto sometido a debate.

- CASO CONCRETO

El Ministerio del Interior pretende se declare el incumplimiento del convenio M-1156-2015 por parte de Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina, y, en consecuencia, se proceda al reconocimiento

²⁴ PARRA QUIJANO, Jairo. Celebración y Ejecución de Contratos Estatales

²⁵ ota original del texto: “Código Civil, artículo 1546 y Código Contencioso Administrativo (CCA), artículo 87”.

²⁶ BENAVIDES, José Luis. “Contencioso contractual en Colombia Flexibilidad del control e inestabilidad del contrat

²⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. C.P.: José Roberto SÁCHICA Méndez. Mayo 20 de 2022. Exp. No.: 760012331000 20020129 001 (55868)

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

de los perjuicios económicos causados -daño emergente y lucro cesante- a favor del Ministerio, así como la liquidación judicial del convenio.

Por su parte, las demandadas coinciden en señalar que el convenio no fue incumplido, sino que los documentos echados de menos por el Ministerio para liquidar el convenio si fueron entregados a la entidad, por tanto, no es procedente la declaratoria de incumplimiento del negocio jurídico. En ese sentido, estiman que la entidad no puede alegar su propia culpa y pretender un resarcimiento económico que carece de fundamento fáctico y jurídico. Como excepciones a la demanda formularon las que denominaron i. culpa exclusiva de la entidad demandante, ii. Ineptitud formal de la demanda por la carencia de elementos que estructuran las pretensiones de incumplimiento contractual, y la excepción de iii) cobro de lo no debido. Para la Sala, tales excepciones y su contenido constituyen en realidad argumentos de defensa, luego entonces, serán desatadas junto con el asunto de fondo del caso que nos convoca.

El asunto de fondo de litis consiste en determinar si Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina, incumplieron lo establecido en la cláusula tercera numeral 7 y numeral 11, y la cláusula octava literal c) del Convenio No. M1156 de 2015, celebrado entre el Ministerio del Interior. El objeto del convenio consistió en: *“Aunar esfuerzos técnicos, económicos y humanos para realizar las actividades tendientes a la organización, formulación, construcción, consulta y socialización del Estatuto Raizal que proteja y reivindique los derechos étnicos de las comunidades raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.*”

Analizadas las pruebas que obran en el plenario, encuentra el Tribunal que, el convenio objeto de litis se suscribió el 09 de noviembre de 2015 y finalizo, según la cláusula quinta del contrato, el 31 de diciembre de 2015.²⁸ En la cláusula sexta se pactó que el valor del convenio fue de \$628.000.000, de los cuales las asociadas aportaría la suma de \$60.000.000,00.

Parte del convenio	Valor del aporte
Ministerio del Interior	\$568.000.000
Living in English Corporation	\$ 35.000.000
Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina islas	\$ 25.000.000

²⁸ Folio 155 y siguientes del Folio 152 del Tomo I.pdf en la carpeta Folio 9 del cdno principal digitalizado

Página 15 de 24

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

Los pagos se efectuaron acorde con lo pactado: A Living in English Corporation el valor total de \$326.000.000, en dos pagos equivalentes al 50% cada uno por valor de \$163.000.000, así: el primero una vez se presentase el cronograma de actividades para la construcción participativa del Estatuto Raizal; el segundo, cuando se entregase el documento final del estatuto raizal. A la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina, la suma de \$242.000.000, desembolsables en dos pagos equivalentes al 50% del valor, esto es \$121.000.000, de la siguiente manera: El primer desembolso una presentase el cronograma de actividades para la construcción participativa del Estatuto Raizal; el segundo, cuando se entregase el documento final del estatuto raizal.

Asociado	Primer desembolso			Segundo desembolso	
	Valor total	Monto	Condición	Monto	Condición
Living in English Corporation	326.000.000	163.000.000	Una vez presentado el cronograma de actividades para la construcción participativa del Estatuto Raizal.	163.000.000,00	Entregado el documento final del Estatuto Raizal
Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina islas	242.000.000	121.000.000	Una vez presentado el cronograma de actividades para la construcción participativa del Estatuto Raizal.	121.000.000,00	Entregado el documento final del Estatuto Raizal
Total	568.000.000	284.000.000		284000000,00	

En el caso sub examine las partes coinciden en afirmar en que el Ministerio cumplió a cabalidad con los desembolsos de dinero en la forma pactada en el Convenio M-1156 de 2015. Lo cual significa a su vez que, para el Ministerio, las asociaciones aquí demandadas si cumplieron con las actividades previstas en el plan operativo del convenio previas a efectuar cada uno los desembolsos, es decir, entregaron el cronograma de actividades para la construcción participativa del Estatuto Raizal y el documento final del estatuto raizal.²⁹

En el libelo introductorio se aseveró que Living In English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas, incumplieron los numerales 7 y 11 de la cláusula tercera y, el literal c) de la cláusula octava del Convenio No. M1156 de 2015, que son del siguiente tenor:

²⁹ folio 212 del Tomo I.pdf en la carpeta Folio 9 del cdno principal digitalizado

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00

Demandante: Nación - Ministerio del Interior

Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.

Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

“CLAUSULA TERCERA: I. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LOS ASOCIADOS (LIVING IN ENGLISH CORPORATION): 7. Realizar reunión con el Gobierno Nacional para dar inicio del proceso de negociación del documento Estatuto Raizal del Departamento Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina. 8. ... 11.- Presentar al supervisor del convenio un informe de ejecución por cada evento, discriminando los gastos ocasionados en desarrollo de las actividades antes señaladas, y adjuntar los soportes correspondientes. **II. OLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LOS ASOCIADOS (ASOCIACIÓN CASA DE LA CULTURA DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS):** 1. ... 7. Realizar reunión con el Gobierno Nacional para dar inicio del proceso de negociación del documento Estatuto Raizal del Departamento Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina. 8. ... 11.- Presentar al supervisor del convenio un informe de ejecución por cada evento, discriminando los gastos ocasionados en desarrollo de las actividades antes señaladas, y adjuntar los soportes correspondientes.”

“CLAUSULA OCTAVA: DOCUMENTOS Y PRODUCTOS ENTREGABLES.- ... C)
Una (1) reunión con el Gobierno Nacional para dar inicio del proceso de negociación del documento Estatuto Raizal del Departamento Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina.”

Ahora bien, de las pruebas allegadas al proceso y el dicho de la apoderada del Ministerio del Interior en las alegaciones finales en donde manifestó que, a petición de la jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, la directora de asuntos para las comunidades Negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Ministerio del Interior el día 29 de julio de 2021, esto es, en el curso del proceso, mediante memorando MEM2021-14886-DCN-2300, se elaboró un informe final de supervisión, reporte de relación de pagos SAF y acta del 28 de abril de 2017 – Reunión Gobierno Nacional con la comunidad, en el que se lee:³⁰

“...1. LIVING IN ENGLISH CORPORATION.

De conformidad con el memorando MEM18-20162-DCN-2300 se indicó que hacía falta un documento que se había establecido como entregable, correspondiente a una reunión con el Gobierno Nacional, para dar inicio al proceso de negociación del documento Estatuto Raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Revisada la carpeta del convenio que reposa en esta Dirección, se observa que la reunión con el Gobierno Nacional para dar inicio al proceso de negociación del documento proyecto del estatuto raizal, se realizó el día 28 de abril de 2017, de conformidad con el acta denominada “Jornada de Diálogo e interlocución para fomentar la interlocución del pueblo raizal, en los procesos de participación en el

³⁰ 21AlegatosConclusionMinInterior.pdf del expediente digital.

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

marco de la consulta previa”, que se encuentra debidamente firmada por los intervinientes y aprobada por el que era en su momento el Director para comunidades negras, la cual se adjunta con el presente informe actualizado.

*Esta reunión dependía del espacio y la agenda que diera la Presidencia de la república, que pudo ser agendada hasta el día 28 de abril de 2017, **en este sentido, se evidencia que el asociado Living and English Corporation, cumplió con el entregable.***

2. ASOCIACION CASA DE LA CULTURA DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS.

*De conformidad con el memorando MEM18-20162-DCN-2300, **se indica que el asociado no cumplió con la obligación de entregar un informe de ejecución de cada evento, discriminando los gastos asociados en desarrollo de las actividades señaladas y el comprobante de egreso No. 2789 relacionado en el informe de ejecución presupuestal,** y si relaciono otros que no se encuentran en dicho informe que son los comprobantes de egreso Nos. 2848, 2815, 27775, 2783, 2829, **aclaración que no se evidencia que se haya realizado por el asociado.** (negrilla y subrayado fuera de texto).*

NOTA: Este convenio finalizó en el año 2015. Así las cosas esta Dirección al momento de expedir esta constancia se acoge a todas las actuaciones, informes, escritos y demás documentación que obra en el expediente del convenio, suscritos por quienes ejercieron la supervisión durante la ejecución del mismo. Fecha de expedición del presente informe: 29 de julio de 2021. Judith Rosina Salazar Andrade. Directora de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Elaboró: Lina Alejandra Barco Méndez-DACNARP. Revisó: Alexandra Córdoba”.

BALANCE FINANCIERO

De acuerdo con el MEM2021-14886-DCN-2300 del 29 de julio de 2021 suscrito por la Supervisora del Convenio de Asociación No. M-1156 de 2015, con la cual allega el informe final del Convenio, de acuerdo con la ejecución del contrato, los recursos presentan el siguiente balance financiero:

“VALOR INICIAL DEL CONVENIO (COMPROMIDO DE LA DACNARP	\$568.000.000
VALOR REDUCIDO	0
VALOR ADICIONADO	0
VALOR TOTAL DEL CONVENIO (COMPROMIDO DE LA DACNARP	\$ 568.000.000
VALOR NO EJECUTADO Y A LIBERAR A FAVOR DEL MINISTERIO	\$ 0
VALOR EJECUTADO Y POR PAGAR AL CONTRATISTA	\$ N/A”.

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

En este punto, es relevante mencionar que las entidades públicas contratantes cuentan con múltiples alternativas jurídicas ante el retardo en el cumplimiento de las obligaciones por parte de su contratista, tales como la imposición de multas a su contratista, declararlo en incumplimiento parcial o total hasta declarar la caducidad del contrato. De igual manera, la entidad contratante está habilitada a prorrogar o suspender bilateral el plazo contractual, si los hechos que causan los retardos son ajenos a las partes. En el caso concreto, el plazo de ejecución del convenio fue entre el 09 de noviembre de 2015 y el 31 de diciembre de 2015, fecha en la cual las asociadas no habían cumplido el total de sus obligaciones y por tanto, se encontraba en mora al tenor del artículo 1608 del Código Civil, el deudor está en mora “*cuando no ha cumplido la obligación dentro del término estipulado*”..

El Consejo de Estado en su jurisprudencia ha sostenido que, el contratista podría dar cumplimiento a sus obligaciones contractuales por fuera del término pactado y a su vez, la entidad a recibir la prestación acordada en el negocio jurídico. Al respecto ha manifestado el Alto Tribunal:

50. No obstante, una vez en mora, el deudor puede dar cumplimiento tardío a su obligación, salvo que se trate de un término esencial. Por lo anterior, el Código Civil prevé en su artículo 1610 que el acreedor puede exigir de un deudor moroso: 1) que se apremie al deudor para la ejecución del hecho convenido, 2) que se le autorice a él mismo para hacerlo ejecutar por un tercero a expensas del deudor, o 3) que el deudor le indemnice los perjuicios resultantes de la infracción del contrato. En cualquier caso, el acreedor además podrá exigir la correspondiente indemnización de perjuicios.

51. Como puede evidenciarse, nuestro ordenamiento jurídico permite que el deudor en mora pueda, a elección del acreedor, cumplir con la obligación principal. Se hace énfasis en este punto sobre el hecho de que el artículo 1610 permite estas tres opciones “*a elección*” del acreedor, es decir, todo esto depende del interés, en este caso de la entidad estatal.

52. Por ello, si un contratista cumple con sus obligaciones contractuales por fuera del plazo de ejecución, y la entidad decide recibir la prestación que se le adeuda, resulta lógico que el contratista tenga el derecho de recibir la contraprestación de las prestaciones ejecutadas y recibidas a satisfacción. Lo anterior no implica que las entidades estatales estén obligadas a recibir las prestaciones ejecutadas fuera del plazo de ejecución. Tampoco quiere decir lo anterior que todas las obras ejecutadas fuera del plazo deban ser pagadas. De la misma manera, lo sostenido no significa que las entidades no puedan ejercer sus poderes excepcionales para declarar el incumplimiento de la obligación e imponer el pago de los perjuicios causados por entregar fuera del plazo. Menos aún, que no se puedan reclamar judicialmente tales perjuicios o que las partes no puedan realizar acuerdos sobre este asunto en la etapa de liquidación del contrato.

....

56. Sobre lo anterior, se considera necesario agregar que el cumplimiento tardío de las obligaciones no libera al contratista de las consecuencias jurídicas de la mora, como podría ser la indemnización de los perjuicios sufridos por la entidad. Asunto este que no se demandó. Este cumplimiento tardío tampoco exime de la eventual

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

responsabilidad, contractual o de otro tipo, que pueda corresponder al interventor o supervisor por no haber advertido de un posible incumplimiento durante el plazo de ejecución, o que pueda corresponder al representante legal de la entidad en caso de que no hubiera tomado las medidas conminatorias o sancionatorias en contra del contratista incumplido o potencialmente incumplido.

57. Asimismo, la Sala considera indispensable aclarar que este caso no se inscribe en el marco de una prórroga automática o tácita de los contratos estatales, pues la obligación cumplida tardíamente había nacido y era exigible, pero no se ejecutó en tiempo.”³¹

De las probanzas se concluye que el Ministerio, en el año 2016 culminado el plazo contractual y previo a enervar la acción judicial desplegó acciones con el fin de obtener los documentos que estimó relevantes y además, celebró encuentros con las aquí demandadas a fin de salvaguardar el objeto del convenio.³² Luego de impetrada la demanda y por la actuación de sus asociadas, el Ministerio del Interior consideró que, Living In English si cumplió con sus obligaciones contractuales, luego entonces, al inexistir debate frente a esa demandada el Tribunal centrará su análisis en lo que respecta al presunto incumplimiento de los numerales 7 y 11 de la cláusula tercera y, el literal c) de la cláusula octava del Convenio No. M1156 de 2015, por parte de la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.

En lo que respecta a la reunión con el Gobierno Nacional para dar inicio al proceso de negociación del documento del estatuto raizal, en el cronograma de actividades aprobado en el plan operativo del convenio se consignó como fecha de realización 03 de diciembre de 2015.³³ Tal como lo admitió la entidad demandante en el plenario, la celebración de la reunión dependía de la agenda de la Presidencia de la República y fue por ello que no se alcanzó a celebrar en el plazo contractual estipulado inicialmente.

Entonces, aun cuando el término de ejecución no fue modificado por las partes, lo cierto es que, está demostrado que la reunión con el Gobierno Nacional para dar inicio al proceso de negociación del documento del estatuto raizal se logró agendar y realizar el 28 de abril de 2017, fecha en la cual se inició la discusión del documento en el territorio insular, luego entonces, la Sala considera cumplidas por parte de la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas de las

³¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera - Subsección B. Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata. Noviembre 18 de 2021. Radicación: 47001-23-33-001-2013-00363-01 (61641). Sentencia 61641 de 2021.

³² Folio 215 y siguientes del archivo Tomo I del expediente digitalizado.

³³ Tomo I.pdf en la carpeta Folio 9 del cdno principal digitalizado

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

obligaciones contenidas en el numeral 7 de la cláusula tercera y, el literal c) de la cláusula octava del Convenio No. M1156 de 2015.

Ahora bien, la parte demandante se considera que la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas no cumplió con la obligación de entregar un informe de ejecución de cada evento, discriminando los gastos asociados en desarrollo de las actividades señaladas y el comprobante de egreso 2789 relacionado con el informe de ejecución presupuestal. Para la Sala, este aspecto de la controversia se encuentra resuelta en la medida en que, el objeto del convenio del Convenio No. M1156 de 2015, celebrado entre el Ministerio del Interior y las demandas fue el *“Aunar esfuerzos técnicos, económicos y humanos para realizar las actividades tendientes a la organización, formulación, construcción, consulta y socialización del Estatuto Raizal que proteja y reivindique los derechos étnicos de las comunidades raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.*”, y el mismo fue cumplido por las asociadas.

En ese sentido, los documentos echados de menos no son de tal envergadura que permitan avizorar un incumplimiento contractual propiamente tal por parte de la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas, que afecte el objeto contractual o el cumplimiento de las actividades acordadas realizar durante la ejecución del mismo, dado que, de un lado, previo a cada desembolso dinerario a la asociada el supervisor del contrato certificó el cumplimiento de las actividades del convenio quedando pendiente la celebración de la reunión de socialización del documento entregable celebrada en abril del año 2017 y, de otro, aun cuando en la demanda se alegó que la Entidad carecía de los documentos para liquidar el contrato, la realidad procesal nos enseña lo contrario ya que, el apoderado de la parte demandada en la audiencia inicial puso de presente que la documentación faltante para que el Ministerio del Interior procediera con la liquidación del contrato fue entregada,³⁴ y además en el informe de ejecución del convenio elaborado en julio de 2021 por el supervisor del convenio se efectuó el balance financiero del convenio M-1156 de 2015. Es decir que, la Entidad sí cuenta con la información requerida para determinar el balance de ejecución y económico del pluricitado convenio.

En ese orden de ideas, el Tribunal no encuentra elementos probatorios que permitan tener certeza del incumplimiento del convenio M-1156 de 2015 por parte de Living

³⁴ Minuto 1:00:00 y siguientes del archivo 20AudienciaInicial del expediente digital.

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00

Demandante: Nación - Ministerio del Interior

Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.

Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

In English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas, menos aún, la existencia de perjuicio alguno causado al Ministerio por las contratistas demandadas, y por consiguiente, se denegará las pretensiones encaminadas a esos fines.

Liquidación judicial del convenio

Respecto de la procedencia o no de la liquidación judicial del convenio M-1156 de 2015 celebrado por el Ministerio del Interior con Living In English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas, el demandante se limitó a enervar una pretensión para solicitar la liquidación judicial sin mayor argumentación jurídica suficiente que justifique la ausencia de liquidación o gestiones con la cooperante en ese sentido, menos aún actividad probatoria que condujera a la certeza de la existencia de un saldo a su favor a reintegrar al Ministerio.

Por el contrario, el balance financiero del convenio objeto de Litis que obra en proceso elaborado por el Ministerio contratante indica que no existen sumas de dinero “NO EJECUTADO Y A LIBERAR A FAVOR DEL MINISTERIO”, aunado al hecho de que según el presupuesto del convenio para elaborar el estatuto raizal en San Andrés y Providencia debían ejecutarse dos actividades que, según lo demostrado en el proceso se efectuaron.

Entonces, aun cuando en el caso concreto, la Entidad pública no ejerció su facultad legal y contractual de liquidar bilateral o unilateral por medio de una resolución motivada en vigencia de su competencia, sino que optó acudir a la jurisdicción, el Tribunal de conformidad con las declaraciones realizadas en esta Sentencia, liquidará judicialmente el convenio M-1156 de 2015 celebrado entre el Ministerio del Interior con Living In English Corporation y Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas, sin saldo a favor a reconocer a ninguna de las partes firmantes. La ejecución final del convenio fue de \$628.000.000, aportados de la forma acordada, a saber: Living In English Corporation \$35.000.000, la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas, \$25.000.000, y el Ministerio del Interior por un total de \$568.000.000. Siendo así, no existe el derecho al reconocimiento o reintegros económicos a favor de ninguna de las partes.

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

Costas

No habrá lugar a condena en costas en esta instancia judicial.

Acorde a las consideraciones expuestas, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

V.- FALLA

PRIMERO: LIQUIDAR judicialmente el convenio M-1156 de 2015 celebrado por el Ministerio del Interior con Living In English Corporation y Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas, cuya ejecución fue de un total de \$628.000.000, sin existir derecho al reconocimiento o reintegros económicos a favor de ninguna de las partes, conforme la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NIÉGANSE las demás súplicas de la demanda, conforme lo expuesto en precedencia.

TERCERO: Sin lugar a costas en la instancia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que el anterior fallo fue discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

LOS MAGISTRADOS

Expediente: 88-001-23-33-000-2019-00010-00
Demandante: Nación - Ministerio del Interior
Demandado: Living in English Corporation y la Asociación Casa de la Cultura de Providencia y Santa Catalina Islas.
Medio de control: Controversias contractuales

SIGCMA

JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA
(Impedido)

NOEMI CARREÑO CORPUS

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-23-33-000-2019-00010-00)

Código: FCA-SAI-05

Versión: 01

Fecha: 14/08/2018

Firmado Por:

Jesus Guillermo Guerrero Gonzalez
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 001 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Noemi Carreño Corpus
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 003 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: 2a19d47e204da886367f26d77b6b643cf0f3a0a260a146efead762051888aee8
Documento generado en 28/10/2022 11:15:35 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>