



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>Medio de Control:</b>	<b>CONTROVERSIAS CONTRACTUALES</b>
<b>Demandante:</b>	<b>HAROLD WILSON BUITRAGO LOZANO</b>
<b>Demandado:</b>	<b>MUNICIPIO DE IBAGUÉ y ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE IBAGUÉ</b>
<b>Radicado:</b>	<b>73001-33-33-006-2017-00188-00</b>
<b>Asunto:</b>	<b>NULIDAD POR TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS</b>

### I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en el artículo 179 y 187, del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, promovió el señor **HAROLD WILSON BUITRAGO LOZANO** en contra del **MUNICIPIO DE IBAGUÉ y la ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE IBAGUÉ**.

#### 1. PRETENSIONES

**1.1** Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Resolución No. 001 del 5 de julio de 2016, por medio de la cual se da por terminado el contrato 005 de 2016 y se liquida unilateralmente el mismo.

**1.2.** Que se declare la nulidad del de la Resolución N. 028 del 7 de octubre de 2016, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra el acto antes mencionado.

**1.3.** Se declare la nulidad del oficio sin número, del 31 de octubre de 2016, por medio del cual se declara improcedente el recurso de apelación interpuesto contra la resolución N. 001 del 5 de julio de 2016.

**1.4.** Como consecuencia de lo anterior se declare que el contratista tiene derecho al reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios causados con ocasión a la terminación unilateral y anticipada del contrato por parte de la ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE IBAGUÉ, que ascienden a \$8.750.000, correspondientes a los honorarios que dejó de percibir durante los 7 meses en que no pudo ejecutar el contrato.

**1.5.** Que dicho valor sea indexado y se condene a las demandadas al pago de los intereses moratorios a la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado, desde el 5 de julio de 2016, fecha siguiente a la terminación del contrato hasta cuando se haga efectivo el pago de la obligación.

## 2. HECHOS

Las anteriores pretensiones tienen su fundamento en los siguientes hechos de carácter relevante:

**2.1.** El 4 de febrero de 2016, entre la ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE IBAGUÉ y JAROLD WILSON BUITRAGO LOZANO se suscribió contrato de prestación de servicios No. 005 cuyo objeto consistía en *“el mantenimiento de la planta física – reparaciones y refacciones en las tres sedes de la institución durante la Vigencia fiscal 2016...”*.

**2.2.** El plazo de ejecución se pactó en 11 meses, contados a partir de la fecha de suscripción y hasta el 30 de diciembre de 2016.

**2.3.** El valor total fue de e\$13.000.000, que serían pagados en 11 mensualidades de \$1.250.000 pesos cada una.

**2.4.** El 5 de julio de 2016, estando en ejecución el contrato, el nuevo Rector de la ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE IBAGUÉ emitió la Resolución No. 01, por medio de la cual declaró la terminación y liquidación del contrato de prestación de servicios 005 de 2016, con base en los artículos 14 y 17 de la Ley 80 de 1993.

**2.5.** Que a través de la mencionada resolución la ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE IBAGUÉ no desconoce el cumplimiento a cabalidad del objeto del contrato por parte del contratista.

**2.6.** Que el 9 de agosto de 2016, el contratista interpuso los recursos de reposición y apelación contra la Resolución No. 01.

**2.7.** Que el 7 de octubre de 2016, la ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE IBAGUÉ emitió la Resolución No. 028, por medio del cual resuelve el recurso de reposición manteniendo la decisión adoptada.

**2.8.** El 31 de octubre de 2016, el mencionado colegio declaró improcedente el recurso de apelación.

**2.9.** Que en virtud de la terminación unilateral, no se le reconoció al contratista la indemnización a la que tiene derecho, consistente en el saldo del valor de los honorarios que dejó de percibir durante los 7 meses en que no se le permitió ejecutar el contrato (\$8.750.000).

### **3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **3.1 MUNICIPIO DE IBAGUÉ**

Mediante apoderada judicial (Fls. 121-127), el Municipio de Ibagué señaló que se opone a las pretensiones de la demanda en razón a que la liquidación se realizó válidamente, los actos administrativos son legales y no hay lugar a indemnización alguna.

Afirma que conforme lo dispuesto en la Ley 115 de 1994 y 715 de 2001, es competencia de los municipios administrar las Instituciones Educativas, siendo el rector de la Escuela Normal Superior de Ibagué un funcionario que hace parte de la planta de cargos del Municipio de Ibagué, pero como tal no es el representante legal de la institución ya que ésta no goza de personería jurídica, luego quien la representa es el ente territorial a través del señor Alcalde Municipal.

Indica la profesional, que el contrato solo estipulaba la obligación de cumplir a entera satisfacción el objeto contractual, significando que las obligaciones no se encontraban planeadas ni especificadas con exactitud para cada periodo mensual, con el fin que fueran proporcionales al valor que se le tenía que pagar cada mes al contratista.

Agrega la abogada, que el objeto del contrato no era específico, por lo que la institución no podía determinar si las refacciones y/o reparaciones a realizar en las 3 sedes requerían o no de conocimientos especializados o por lo menos de una persona con conocimientos técnicos – tecnológicos acreditados, y que el señor Jarol Buitrago sólo cuenta con un nivel de conocimiento de educación básica y media, el que no acreditó tener conocimiento logístico y técnico, y además, que como experiencia solo acreditó haber prestado sus servicios en la Institución Educativa Normal Superior de Ibagué.

Señala que no se dio cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 11 del Decreto 4791 de 2008, que refiere que el rector puede contratar servicios técnicos y profesionales, para una gestión específica y temporal cuando no sean atendidas por el personal de planta; agrega que el objeto del contrato 005 no es cuantificable, imposibilitando la verificación y cumplimiento del objeto porque carece de especificaciones técnicas y precios, significando ello que se incumplió con las exigencias del manual de contratación, esto es, el Acuerdo 013 del 23 de septiembre de 2013.

Indica la profesional que revisados los informes del contratista, era constante el arreglo de lámparas como labor de mantenimiento preventivo y el contratista no acreditó tener la formación adecuada sobre el riesgo eléctrico, también labores de retirada de baterías sanitarias e instalación, destape de alcantarillado, trabajos que implican la exigencia del COPNIA.

Culmina la apoderada señalando que la rectoría de la institución para evitar investigaciones del órgano de control procedió a dar por terminado el contrato.

Propuso como excepciones las denominadas *“inexistencia de la obligación demandada, falta de vicio en los actos administrativos que se acusan y excepción genérica”*.

### **3.2 ESCUELA NORMAL SUPERIOR**

Indica el rector de la entidad en su escrito que el contrato 005 de 2016, fue terminado unilateralmente porque en la cláusula séptima, obligaciones del contratista, sólo se estableció la de cumplir a entera satisfacción con el objeto del contrato, luego no se encontraban planeadas ni especificadas con exactitud las actividades a realizar por parte del contratista en cada periodo mensual, con el fin de garantizar que fueran proporcionales al valor que se le tenía que pagar cada mes.

Indica que el objeto no era específico, por cuanto no permitía determinar si las refacciones y/o reparaciones a realizar en las 3 sedes requerían o no de conocimientos especializados o por lo menos de una persona con conocimientos técnicos – tecnológicos acreditados con el correspondiente copnia, necesaria para maestros de obra, cuando las labores impliquen actividades manuales, técnicas, operativas como reparaciones locativas, actividades de construcción, mantenimiento y conservación de carácter no estructural y en general construcciones menores que no requieran estructura resistente al uso o eventos sísmicos.

Los demás argumentos expuestos por la institución educativa son reiteraciones efectuadas por la entidad territorial accionada en el escrito de contestación de demanda.

## **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **4.1. Parte demandante (FI. 262)**

Señala el apoderado de la parte actora que los servicios prestados por el actor obedecieron a una etapa pre contractual y finalmente al contrato de prestación de servicios No. 05, que durante su desarrollo no sufrió reparo alguno, labores iguales que fueron posteriormente contratadas y ejecutadas por una tercera persona, lo que patenta también en la Resolución 001 del 5 de julio de 2016, infracción de los artículos 14, 17 y 60 de la ley 80 de 1993, pues no se configura causal alguna de terminación y si lo hicieron dejaron de lado la compensación e indemnización correspondiente, desconociendo el cabal cumplimiento del contrato por parte del actor.

Afirma el profesional, que no es cierto que el objeto del contrato no fuera cuantificable ni menor para que no fuera posible verificar su cumplimiento, pues de

todas las circunstancias que rodearon el negocio jurídico y con la documentación de la etapa precontractual se podía establecer el mismo.

Agrega, que la facultad excepcional que atañe a la administración para terminar contratos está reglada, las cuales en el caso bajo estudio no se colmaron, en el entendido que no se expresaron los motivos para terminar unilateralmente el contrato, y lo que se adujo no encaja en tales exigencias, solicitando entonces se acceda a las pretensiones de la demanda.

#### **4.2. Municipio de Ibagué (Fl. 260-261).**

Señala que el señor Jarold Wilson Buitrago Lozano suscribió contrato de prestación de servicios con la Escuela Normal Superior de Ibagué y que durante la ejecución del mismo presentó informes de cumplimiento y por ello recibió los honorarios pactados; que el rector de la Institución educativa profirió resolución por medio de la cual declaró terminado y liquidado unilateralmente el contrato, por cuanto las actividades de mantenimiento no se encontraban planeadas ni especificadas con exactitud; que el objeto del contrato no era específico, por cuanto no permite determinar la refacciones y/o reparaciones en las 3 sedes de la Institución, ni tampoco se indicó si para ello se requerían conocimientos especializados o por lo menos técnicos o tecnológicos, acreditados por el copnia.

Señala que contra el acto administrativo por medio del cual se declaró la terminación y liquidación se concedió y se decidió el recurso de reposición por lo tanto no se ha vulnerado derecho alguno, reiterando en lo demás, los argumentos señalados en el escrito de contestación de la demanda, solicitando por último se denieguen las pretensiones de la demanda.

#### **4.3 Institución educativa Escuela Norma Superior**

Guardó silencio

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO**

### **5. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO**

Procede el despacho a determinar si, ¿es procedente declarar la nulidad de los actos administrativos acusados por medio de los cuales la ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE IBAGUE terminó y liquidó unilateralmente el contrato No. 005 de 2016 suscrito con el demandante, por violar presuntamente los artículos 14 y 17 de la Ley 80 de 1993 y como consecuencia de ello ordenar, a título de indemnización, el pago del saldo del contrato correspondiente a los honorarios dejados de percibir?

## 6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

### 6.1. Tesis de la parte accionante

Solicita que se declare la nulidad de los actos administrativos demandados por infracción a los artículos 14, 17 y 60 de la ley 80 de 1993, por cuanto no se configuró causal alguna de terminación unilateral del contrato; y al haberlo realizado dejaron de lado la compensación e indemnización correspondiente, desconociendo el cabal cumplimiento del contrato por parte del actor, dando lugar entonces al pago de los 07 periodos restantes del contrato de prestación de servicios.

### 6.2. Tesis de la parte demandada

#### 6.2.1. Municipio de Ibagué y Escuela Normal Superior

Señala que deben negarse las pretensiones de la demanda por cuanto el objeto del contrato no era específico, por lo que no se podía determinar si las refacciones y/o reparaciones a realizar en las 3 sedes requerían o no de conocimientos especializados o por lo menos de una persona con conocimientos técnicos – tecnológicos acreditados, no siendo posible cuantificar el objeto del contrato, imposibilitando la verificación y cumplimiento del mismo porque carece de especificaciones técnicas y precios, razones por las cuales lo procedente era la liquidación y terminación unilateral del mismo.

### 6.3. Tesis del despacho

El Despacho accederá a las pretensiones de la demanda como quiera que los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad por cuanto fueron expedidos contrariando las disposiciones de la contratación estatal, artículo 17 de la Ley 80 de 1993, al no configurarse causal alguna para la terminación y liquidación unilateral de contrato, siendo procedente la declaratoria de nulidad de los mismos; así como el reconocimiento y pago de perjuicios a favor del demandante, en la suma pendiente de pago por la ejecución total del contrato celebrado.

## 7. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

No.	HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1.	La Escuela Normal Superior de Ibagué realizó invitación pública No. 005-2016 por medio de la cual convoca al público en general a presentar sus ofertas para la adjudicación de un contrato de prestación de servicio cuyo objeto es " <i>mantenimiento de la planta física de las tres sedes de la institución (reparaciones locativas y de plomería) durante la vigencia escolar 2016</i> " donde se señala cronograma de actividades.	<b>Documental:</b> Copia de invitación pública No. 005-2016 suscrita por Yeison Giovanni Perez Ospina en calidad de pagador (Fl. 7, 158).

<p><b>2.</b></p>	<p>La Escuela Normal Superior de Ibagué adelantó estudios previos de análisis de conveniencia y oportunidad para la adjudicación de un contrato de prestación de servicios consistente en el mantenimiento permanente de la planta física de las tres sedes de la Institución (reparaciones locativas y de plomería) Señaló definición de necesidad, definición técnica, condiciones del contrato: <i>Objeto: mantenimiento permanente de la planta física de las tres sedes de la institución (reparaciones locativas y de plomería)</i> <i>Plazo: 10 meses contados a partir de la fecha de adjudicación</i> <i>Lugar: Institución Educativa Escuela Normal Superior de Ibagué</i> soporte técnico y económico del valor estimado del contrato, riesgos de contratación y amparos.-</p>	<p><b>Documental:</b> Copia de estudios previos del 29 de enero de 2016 suscrita por German Alexander Molina Soler en calidad de rector de la Escuela Normal Superior (Fl. 3-5, 154-156)</p>												
<p><b>3.</b></p>	<p>El señor Jarold Wilsón Buitrago Lozano presentó propuesta económica por valor de \$1.250.000 mensuales</p>	<p><b>Documental:</b> Copia propuesta económica de fecha 29 de enero de 2016 (Fl. 8, 159).</p>												
<p><b>4.</b></p>	<p>La Escuela Normal Superior de Ibagué realizó análisis de precios y condiciones de mercado para la adjudicación de un contrato de prestación de servicios consistente en el mantenimiento permanente de la planta física de las tres sedes de la Institución (reparaciones locativas y de plomería)</p> <table border="1" data-bbox="321 1191 1073 1672"> <thead> <tr> <th>CONTRATISTA</th> <th>FECHA</th> <th>CONCEPTO</th> <th>VALOR TOTAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Jairo Humberto Herrán</td> <td>29-01-2016</td> <td>Mantenimiento permanente de la planta física de las tres sedes de la Institución</td> <td>\$1.350.00 mensuales</td> </tr> <tr> <td>Jarold Wilson Buitrago</td> <td>29-01-2016</td> <td>Mantenimiento permanente de la planta física de las tres sedes de la Institución</td> <td>\$1.250.00 mensuales</td> </tr> </tbody> </table> <p>La propuesta seleccionada fue la de Jarold Wilson Buitrago por ser la más favorable en condiciones de precios, garantía y oportunidad para la Institución.</p>	CONTRATISTA	FECHA	CONCEPTO	VALOR TOTAL	Jairo Humberto Herrán	29-01-2016	Mantenimiento permanente de la planta física de las tres sedes de la Institución	\$1.350.00 mensuales	Jarold Wilson Buitrago	29-01-2016	Mantenimiento permanente de la planta física de las tres sedes de la Institución	\$1.250.00 mensuales	<p><b>Documental:</b> Copia de análisis de precios de fecha 09 de diciembre de 2015 suscrita por German Alexander Molina Soler en calidad de Rector de la Escuela Normal Superior de Ibagué (Fl. 6, 157)</p>
CONTRATISTA	FECHA	CONCEPTO	VALOR TOTAL											
Jairo Humberto Herrán	29-01-2016	Mantenimiento permanente de la planta física de las tres sedes de la Institución	\$1.350.00 mensuales											
Jarold Wilson Buitrago	29-01-2016	Mantenimiento permanente de la planta física de las tres sedes de la Institución	\$1.250.00 mensuales											
<p><b>5.</b></p>	<p>La Escuela Normal Superior de Ibagué suscribió contrato de prestación de servicios No. 005 con Jarold Wilson Buitrago Lozano cuyo objeto era el <i>“mantenimiento de la planta física, reparaciones y refacciones en las tres sedes de la institución durante la vigencia fiscal 2016, por valor de \$13.750.000, plazo de 11 meses”</i>. En la cláusula decima se estableció <i>INTERPRETACION, MODIFICACION Y TERMINACION UNILATERAL; el contrato se puede interpretar, modificar y terminar por las causales y de acuerdo al procedimiento establecido en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 80 de 1993.</i> En la cláusula octava se pactó que la supervisión del contrato la tenía el Rector de la Institución Educativa.</p>	<p><b>Documental:</b> Copia contrato de prestación de servicios No. 005 suscrito por La Escuela Normal Superior de Ibagué y Jarold Wilson Buitrago Lozano el 04 de febrero de 2016. (Fl. 10-12, 161-163).</p>												

6.	La Escuela Normal Superior de Ibagué aprobó la póliza de garantía del contrato 005 del 04 de febrero de 2016, de la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO, póliza de seguros No. 25-44-101091279 cumplimiento de contrato, estampillas pro anciano, pro cultura y pro Universidad del Tolima.	<b>Documental:</b> Copia de acta de aprobación de póliza de fecha 09 de febrero de 2016, póliza de seguros, y estampillas (Fl. 9, 13-17, 160, 164-168).
7.	El señor Jarold Wilson Buitrago Lozano hizo entrega de informes de labores de los periodos 04 de febrero de 2016 a 29 de febrero de 2016, 01 de marzo de 2016 a 31 de marzo de 2016, 01 de abril de 2016 a 29 de abril de 2016, 01 de mayo de 2016 a 31 de mayo de 2016 y junio de 2016 con las respectivas evidencias de actividades ejecutadas y la planilla integrada de autoliquidación de aportes.	<b>Documental:</b> Copias de informes de actividades con soportes (Fl. 39-66).
8.	La I.E. Normal Superior de Ibagué tuvo cambio de rector en el año 2016, dejando el cargo el docente Germán Alexander Molina Soler y posesionándose Hermógenes Ruíz Montiel.	<b>Documental:</b> Copia de la Resolución No. 592 del 09 de marzo de 2016 (Fl. 109-110).
9.	<p>La Escuela Normal Superior de Ibagué por medio de acto administrativo resolvió declarar terminado unilateralmente el contrato No 005 de 2016 a partir del 05 de julio de 2016, liquidar unilateralmente el contrato y la anulación del saldo del contrato por valor de \$8.750.000 pesos; para ello argumentó que:</p> <p><i>“...una vez asumido el cargo por el nuevo rector, quien a su vez también es ordenador del gasto, procede a realizar el análisis del contrato y la viabilidad del mismo en procura de garantizar las exigencias del servicio público de la educación, el cual es el interés más importante para la institución educativa, considerando entonces que en el citado contrato:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>a. No se encuentran planeadas ni especificadas con exactitud las actividades de mantenimiento que por prioridades se van a ejecutar por parte del contratista para cada periodo mensual, con el fin de garantizar que sean proporcionales al valor que se estipuló.</i></li> <li><i>b. No es específico el objetivo, lo cual no le permite a la institución determinar si las refacciones y/o reparaciones en las tres sedes de la institución requieren ser ejecutadas por personas con conocimientos especializados o por lo menos técnicos o tecnológicos, según el caso, acreditados con el correspondiente copia, el cual es requisito incluso para maestros de construcción que acrediten una experiencia mínima de 10 años.</i></li> <li><i>c. No se dio cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 11 del decreto 4791 de 2008, el cual, al referirse a la utilización de los recursos determina que, el rector puede contratar servicios técnicos y profesionales, para una gestión específica y</i></li> </ol>	<b>Documental:</b> Copia de resolución No. 001 del 05 de julio de 2016 (Fl. 20-24, 171-174).

	<p><i>temporal cuando no sean atendidos por el personal de planta.</i></p> <p><i>Para la realización de la labor de supervisión, el objeto del contrato no es cuantificable, con esto imposibilita su verificación y cumplimiento ya que carece de especificaciones técnicas y precios que definen y caracterizan su objeto, esto a la luz de los numerales 4 y 5 del artículo PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONTRATACION, del acuerdo No. 013 de septiembre 23 de 2013 del Consejo Directivo de la Institución: “antes de iniciar el proceso de contratación, deben analizarse en forma integral, la necesidad, la conveniencia y el ajuste de precios que definen y caracterizan su objeto”</i></p>	
10.	<p>El señor Jarold Wilson Buitrago Lozano presentó recurso de reposición contra la anterior decisión argumentando que dentro del contenido del acto recurrido no se indicó ninguna de las causales de que trata el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, por lo que dicha decisión de terminar unilateralmente se torna ilegal; sucede igual con la liquidación bajo el entendido que no citó al recurrente para la liquidación del contrato, ni en forma verbal ni escrita; también señala que el trámite precontractual se llevó a cabo con el lleno de requisitos, luego no adolece de vicios en el trámite.</p> <p>Agrega que el rector debió contar con la anuencia del contratista para la terminación del contrato.</p>	<p><b>Documental:</b> Copia del recurso de reposición y apelación interpuesto por el actor (Fl. 25-28, 176-179).</p>
11.	<p>La Escuela Normal Superior de Ibagué resolvió el recurso de reposición confirmando la decisión recurrida y posteriormente declaró improcedente el de apelación.</p>	<p><b>Documental:</b> Copia de la Resolución No. 028 del 07 de octubre de 2016 y oficio sin número del 31 de octubre de 2016, que declaró improcedente la apelación (Fl. 31-34, 35 182-185, 190-217).</p>
12.	<p>El acuerdo 013 del 23 de 2013, <i>por medio del cual se reglamenta los procedimientos, formalidades y garantías para la contratación de los recursos de los fondos de servicios educativos, y en especial la celebración de contratos cuya cuantía no supere a los 20 smmlv</i>, establece las normas en cuanto a supervisión, perfeccionamiento, ejecución y liquidación, entre otras, sin que en el mismo se haya estipulado causal alguna de terminación unilateral del contrato.</p>	<p><b>Documental:</b> Copia de acuerdo 013 del 23 de septiembre de 2013 (Fl. 138-152).</p>

## 8. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ESTATAL

De acuerdo con la Ley 80 de 1993, “*por la cual se expide el reglamento general de contratación de la administración pública*”, el objeto del contrato estatal es el cumplimiento de los fines del Estado, de modo que en esencia, lo que se procura con ello es la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, así como la efectividad de los derechos e intereses de los ciudadanos; por lo que al celebrarse un contrato, los particulares colaboran con las entidades en el logro de dichos fines, amén de cumplir una función social.

Así entonces, definió la norma en su artículo 32, que los contratos estatales son actos jurídicos generadores de obligaciones, que celebran las entidades, ya sean de los enunciados por ese estatuto, o de los dispuestos por el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad.

Señala la Ley 80 de 1993, que para el perfeccionamiento del contrato basta con que las partes logren un acuerdo sobre el objeto y la contraprestación, lo cual debe constar por escrito. Adicional a ello, para la ejecución del mismo, se requerirá de la aprobación de la garantía y la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes<sup>1</sup>.

De otra parte, en relación con el requerimiento presupuestal o afectación presupuestal propiamente dicha, el Consejo de Estado, después de haber tomado diversas posturas sobre el tema, acogió la teoría de que el registro presupuestal no constituía un requisito para el perfeccionamiento del contrato estatal sino para la ejecución del mismo, toda vez que actuaba como instrumento para evitar adquirir compromisos que superaran el monto pactado en el respectivo presupuesto<sup>2</sup>.

Así las cosas, para que pueda hablarse de la existencia de un contrato estatal se deben cumplir todos los requisitos tanto de fondo como de forma establecidos por la ley contractual, dependiendo en cada caso de la modalidad del mismo y del régimen que cobije a la entidad correspondiente.

De lo anterior se infiere, que si no ha mediado contrato firmado por las partes o no hay una orden escrita emanada de la administración que le imponga al contratista la ejecución de determinadas obligaciones, en manera alguna podría sostenerse

---

<sup>1</sup> Artículo 41 Ley 80 de 1993, modificado por el 23 de la ley 1150 de 2007 establece: “Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda.

(...)

En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante.

A falta de acuerdo previo sobre la remuneración de que trata el inciso anterior, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado. Si no se lograre el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno y, a falta de éste, por un perito designado por las partes.

.(...)”

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2009. C.P. MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR. Radicado Número: 07001-23-31-000-1997-00705-01(15662).

“Por su parte el artículo 41 hace una distinción entre los requisitos de perfeccionamiento del contrato y aquellos exigidos para su ejecución. De esta manera, dispone que “Los contratos del Estado se perfeccionarán cuando se logre un acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”, es decir, que los contratos del Estado se reputan solemnes en cuanto que para su existencia se requiere del documento escrito. Como requisito de ejecución, la norma en comento, establece la exigencia de la aprobación de la garantía y la existencia de las disponibilidades presupuestales, formalidades que presuponen la existencia del contrato. La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado al referirse al tema de los requisitos de existencia y ejecución del contrato estatal, consagrados por la Ley 80 de 1993, precisó que el contrato nace a la vida jurídica, es decir, se perfecciona cuando se cumplen las exigencias previstas en el inciso primero del artículo 41 para ello, esto es, cuando existe un acuerdo de voluntades y este se eleve a escrito. Posteriormente cambió su postura y dispuso en auto de 27 de enero de 2000, Exp. 14935, que de conformidad con lo ordenado por el artículo 49 de la Ley 179 de 1994, norma compilada por el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto contenido en el Decreto 111 de 1996, el registro presupuestal constituía un requisito de perfeccionamiento del contrato estatal. Después de haber fijado esta posición, se encuentran varias sentencias de la misma Sala, en las cuales retoma la posición inicial, precisando que el registro presupuestal es un requisito de ejecución, mas no de perfeccionamiento del contrato estatal.”

que hubo un contrato estatal, dada la solemnidad que la ley impone para que este tipo de negocios jurídicos puedan nacer a la vida jurídica, esto es, para que alcancen su perfeccionamiento o existencia, de tal suerte que si no se ha cumplido con este elemento esencial, el contrato es inexistente<sup>3</sup>.

En desarrollo de este tema y ante la multiplicidad de posiciones frente al medio de control indicado para la solución de las controversias surgidas en ejecución de la actividad contractual, el Consejo de Estado ha señalado que cuando estamos en presencia de un contrato estatal, toda diferencia que surja en relación con el mismo, por su incumplimiento, por el uso de las facultades exorbitantes que la entidad tiene dentro de éste (dependiendo de su tipo) o para lograr su liquidación judicial, se debe ventilar bajo el marco del medio de control de controversias contractuales.

## 8.1 DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

La ley 80 de 1993, en el artículo 32 sobre los contratos de prestación de servicios dispone:

**Artículo 32.** *De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación*

(...)

### **3º. Contrato de prestación de servicios**

*Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.*

*En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”.*

En cuanto al perfeccionamiento de los contratos de prestación de servicios profesionales la norma dispone:

**“Artículo 41º.- Del Perfeccionamiento del Contrato.** *Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.*

**El art. 23 de la Ley 1150 de 2007, modificó el inciso segundo de este artículo así:** *Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y*

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejera ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR, Bogotá, D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil nueve (2009), Radicación número: 07001-23-31-000-1997-00705-01(15662), Actor: DROGUERIA SANTA FE DE ARAUCA, Demandado: INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES-I.S.S.-

*el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda.*

*Los contratos estatales son “Intuitu personae” y, en consecuencia, una vez celebrados no podrán cederse sin previa autorización escrita de la entidad contratante.*

*En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta Ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante. A falta de acuerdo previo sobre la remuneración de que trata el inciso anterior, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado. Si no se lograre el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno y, a falta de éste por un perito designado por las partes. Ver Artículo 26 [Decreto Nacional 679 de 1994](#)*

**Parágrafo 1º.- Modificado por el art. 23, Ley 1150 de 2007 así:** *El requisito establecido en la parte final del inciso segundo de este artículo, deberá acreditarse para la realización de cada pago derivado del contrato estatal.*

*El servidor público que sin justa causa no verifique el pago de los aportes a que se refiere el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta, que será sancionada con arreglo al régimen disciplinario vigente”.*

## **8.2. DE LAS CLAUSULAS EXCEPCIONALES O EXORBITANTES**

En el ordenamiento jurídico colombiano las entidades públicas pueden pactar a su favor, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, algunas cláusulas excepcionales al derecho común, entre estas, las de “interpretación, modificación y terminación unilateral del contrato”, según lo establece la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 de 2007.

Tales cláusulas poseen la característica esencial de que pueden ser ejecutadas de manera unilateral por la entidad que las pactó a su favor, lo que significa que no debe acudir a instancias judiciales para obtener el cumplimiento de la decisión ni, mucho menos, contar con la aprobación de la otra parte contratante para hacerla efectiva.

Así, pues, tal potestad de ejecución se encuentra reservada exclusivamente para las entidades estatales y, por tanto, sería inoperante su estipulación en los contratos que no se encuentren sometidos a las reglas dispuestas en el mencionado Estatuto General de la Contratación Estatal –Ley 80 de 1993<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sentencia del 10 de noviembre de 2017, Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA  
Radicación número: 68001-23-31-000-2003-01342-01(39536)

### 8.2.1. DE LA TERMINACION UNILATERAL DEL CONTRATO

La terminación unilateral propiamente dicha tiene “... *el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos... y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación...*” de los mismos, conforme lo estatuye el numeral 1 del artículo 14 de la Ley 80 de 1993.

El artículo 17 de la Ley 80 de 1993, dispone como causales para la terminación unilateral del contrato:

*“Artículo 17. De la Terminación Unilateral. La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos:*

*“1o. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga.*

*“2o. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista.*

*“3o. Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista.*

*“4o. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato”.*

En lo que respecta a su alcance y ejercicio, nuestro órgano de cierre en sentencia del 3 de agosto de 2017, dentro del radicado 15001-23-31-000-1998-00609-01(37932) Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO, expuso:

*“...Presupuestos para el ejercicio de la cláusula excepcional de terminación unilateral en la contratación estatal. (...)*

***Ahora bien, el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, establece taxativamente los eventos en los cuales, en ejercicio de su potestad excepcional, la entidad estatal puede, mediante acto motivado, disponer la terminación unilateral del contrato, así:***

***“Artículo 17. De la Terminación Unilateral. La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos:***

***“1o. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga.***

***“2o. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista.***

***“3o. Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista.***

***“4o. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato.***

*(...)*

**La consagración de los eventos que dan lugar a la terminación unilateral de los contratos estatales naturalmente es taxativa, es decir que se restringe a los casos previstos en la Ley, puesto que el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 regula una potestad de carácter excepcional y de naturaleza reglada, es decir que constituye una facultad especial que sólo puede pactarse y ejercerse en el ámbito de la contratación estatal en aquellos contratos que la ley dispone o permite y por las causas que la misma ley ha definido.**

En relación con el mencionado artículo 14 de la Ley 80 de 1993, no sobra precisar lo siguiente: i) como regla general existe libertad negocial para definir la duración y las causales de terminación de los contratos estatales, pero la Administración sólo puede pactar y declarar la terminación unilateral anticipada en los casos específicamente definidos en la Ley; ii) Existen otras normas, en la misma Ley 80 de 1993 y en otras leyes de contratación, que regulan eventos de terminación unilateral, generales o especiales por razón del tipo de contrato<sup>5</sup>. (...)

Como corolario de las reflexiones acerca de la terminación unilateral del contrato estatal que se han realizado anteriormente, se tiene que:

i) **Adolecen de nulidad absoluta las cláusulas excepcionales que se pactan en los contratos estatales en los que no está permitida la inclusión de tales cláusulas, así como las que disponen para su ejercicio causales distintas de aquellas que la ley establece...** (Resaltado fuera de texto)

Tales argumentos fueron reiterados por el Consejo de Estado en sentencia del 20 de noviembre de 2019, dentro del proceso 66001-23-33-000-2015-00131-01(61429)A, Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO donde dijo:

**“...La facultad de terminación unilateral del contrato consagrada en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993 constituye una prerrogativa excepcional otorgada a la entidad estatal contratante como una herramienta cuyo fin exclusivo, lejos de identificarse como una sanción contra el contratista, es el de impedir la afectación o el cumplimiento de los fines estatales o de la continua y eficiente prestación de los servicios públicos<sup>6</sup>.**

<sup>5</sup> Cita original: Artículos 45 de la Ley 80 de 1993 en relación con las causales contenidas en los numerales 1, 2 y 4 de su artículo 44, acerca de la nulidad de los contratos estatales, cuando se celebren con personas incurso en causales de incompatibilidad o inhabilidad, cuando se celebren con abuso o desviación de poder y cuando se declaren nulos los actos en que se fundamenten. [//] En el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, modificado por la Ley 828 de 2003 y derogado por la Ley 1150 de 2007, se consagró en su momento la “causal de terminación unilateral de los contratos que celebren las Entidades públicas con personas jurídicas particulares, cuando se compruebe la evasión en el pago total o parcial de aportes por parte del contratista durante la ejecución del contrato frente a los sistemas de salud, pensiones, riesgos profesionales y aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Cajas de Compensación Familiar”. Se recuerda que en la Ley 1150 de 2007 se dispuso la facultad de decretar la terminación unilateral del contrato estatal con el propósito de hacer efectivas las multas. [//] La Ley 1341 de 2009 estableció la terminación unilateral de las concesiones de los proveedores, como consecuencia de la decisión del proveedor de acogerse al nuevo régimen de habilitación general, en materia de telecomunicaciones, así: “La decisión de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones de acogerse al régimen de habilitación general de la presente ley, la cual conlleva necesariamente la terminación anticipada de las respectivas concesiones, licencias, permisos y autorizaciones, no genera derechos a reclamación alguna, ni el reconocimiento de perjuicios o indemnizaciones en contra del Estado o a favor de este”.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 18 de marzo de 2010, expediente: 14390, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. “Según los explícitos dictados de la referida Ley 80, es claro que dicha forma de terminación unilateral tiene ‘... el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo [se refiere a la entidad estatal contratante] y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación...’ de los mismos.

“(...)”

“Tal como lo ordena el inciso 2° del numeral 1° del citado artículo 14 de la Ley 80, cada vez que una entidad estatal ejerza esta potestad excepcional de terminación unilateral “... deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensación e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

“El aspecto que se acaba de destacar pone de manifiesto que esta especie o modalidad de terminación unilateral de los contratos estatales no comporta la imposición de sanción alguna y, por tanto, a partir de su ejecutoria no se genera inhabilidad alguna en relación con el contratista afectado, lo cual, además, encuentra explicación suficiente en las causales, expresamente consagradas en la ley, que dan lugar a su aplicación”.

**El ejercicio de esta potestad exige la existencia de unos supuestos establecidos por la Ley<sup>7</sup>, la observancia de un procedimiento reglado y puede dar lugar al reconocimiento de una indemnización en favor del contratista. Se agrega que esta potestad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, se encuentra restringida a determinados tipos contractuales.**

*La incorporación imperativa de esa prerrogativa, aunque no se encuentre expresamente pactada, se aplica a los negocios jurídicos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra.*

*De acuerdo con el párrafo del referido artículo 14, existe prohibición expresa de incluir cláusulas excepcionales, entre ellas, la de terminación unilateral, en los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. del mencionado artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales.*

***De otro lado, con arreglo a esa misma normativa, la potestad excepcional de terminación unilateral podrá pactarse, de manera voluntaria, en los contratos de suministro y de prestación de servicios.***

*Finalmente, y ante el silencio de la norma, en aquellos otros tipos contractuales que no se encuentran enlistados en el referido artículo 14, se entiende entonces que su inclusión, como la de todas las demás cláusulas excepcionales, salvo consagración legal, se encuentra prohibida<sup>8</sup>...” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).*

En este orden de ideas es claro que la estipulación de cláusulas excepcionales en los contratos de prestación de servicios son procedentes, pero dicha potestad es de aplicación restrictiva a lo pactado en el contrato, y con la designación expresa de las causales o supuestos señalados por la misma ley, luego se trata de una facultad que no obedece a la simple liberalidad de la administración, ni aspectos subjetivos como tampoco a situaciones ajenas a la ejecución del contrato; además, y si las mismas no son pactadas, la terminación unilateral del contrato solo procederá en los casos taxativamente señalados en la ley.

<sup>7</sup> **“Artículo 17”.- De la Terminación Unilateral. La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos:**

*1o. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga.*

*2o. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista.*

*3o. Por interdicción judicial de declaración de quiebra del contratista.*

*4o. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato.*

*Sin embargo, en los casos a que se refieren los numerales 2o. y 3o. de este artículo podrá continuarse la ejecución con el garante de la obligación.*

*“La iniciación de trámite concordatario no dará lugar a la declaratoria de terminación unilateral. En tal evento la ejecución se hará con sujeción a las normas sobre administración de negocios del deudor en concordato. La entidad dispondrá las medidas de inspección, control y vigilancia necesarias para asegurar el cumplimiento del objeto contractual e impedir la paralización del servicio”.*

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de noviembre 30 de 2006; radicación número: 25000-23-26-000-2001-01008-01(30832). Magistrado Ponente, Alier Eduardo Hernández Enríquez.

## 9. CASO CONCRETO

Ahora bien, descendiendo al sub-lite, tenemos que lo pretendido por la parte actora es la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 01 del 05 de julio de 2016, proferida por el Rector de la Institución Educativa Escuela Normal Superior de Ibagué, por medio de la cual declaró terminado el Contrato No. 005 de 2016, liquidó unilateralmente el mismo y ordenó la anulación del saldo del referido acuerdo de voluntades.

Como argumentos de su solicitud, indica el apoderado, que para la terminación unilateral se invocó por la entidad accionada, como fundamento, la cláusula decima del contrato, que prevé la cláusula excepcional de terminación unilateral y cuya razón fue que “...*el objeto del contrato no es cuantificable, con esto imposibilita su verificación y cumplimiento ya que carece de especificaciones técnicas y precios que definen y caracterizan su objeto...*” afirmando que tales razones no encajan en ninguna de las causales señaladas en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993.

También hace referencia a que no se indicó el reconocimiento por concepto de compensaciones e indemnizaciones a que tenía derecho el contratista conforme lo señala el inciso 3 del artículo 14 de la referida normativa; refiere, que los motivos aducidos para terminar unilateralmente el contrato suscrito con el señor Buitrago Lozano no fueron debidamente fundamentados ni soportados, en la medida que no encajan en una de las causales que la ley autoriza para dicha figura.

En este orden de ideas, es menester indicar que se encuentra debidamente demostrado, que las partes suscribieron contrato de prestación de servicios No. 05 de 2016, cuyo objeto consistió en el “*mantenimiento de la planta física, reparaciones y refacciones en las tres sedes de la institución durante la vigencia fiscal 2016*”; y que dentro de su clausulado se pactó la “*INTERPRETACION, MODIFICACION Y TERMINACION UNILATERAL*” señalando en el mismo que “*el contrato se puede interpretar, modificar y terminar por las causales y de acuerdo al procedimiento establecido en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 80 de 1993*”.

En virtud de lo anterior, el señor rector de la Escuela Normal Superior de Ibagué, en calidad de ordenador del gasto, de supervisor del contrato y en ejercicio de las potestades legales señaladas anteriormente, específicamente la de *terminación unilateral*, expidió el acto administrativo demandado, Resolución No. 01 del 05 de julio de 2016, efectuando en el mismo un resumen de la actuación contractual en cuanto a las partes del contrato, el objeto contractual, el plazo de ejecución, el valor del mismo y los siguientes pagos efectuados:

FORMA DE PAGO	ORDEN DE PAGO	VALOR	FECHA DE PAGO	SALDO
CHEQUE	19	1.250.000	31-03-2016	12.500.000
CHEQUE	63	1.250.000	29-04-2016	11.250.000
CHEQUE	82	1.250.000	31-05-2016	10.000.000
CHEQUE	107	1.250.000	05-07-2016	8.750.000

Igualmente, se indica dentro de su contenido argumentativo, que:

*“...una vez asumido el cargo por el nuevo rector, quien a su vez también es ordenador del gasto, procede a realizar el análisis del contrato y la viabilidad del mismo **en procura de garantizar las exigencias del servicio público de la educación**, el cual es el interés más importante para la institución educativa, considerando entonces que en el citado contrato:*

*a. No se encuentran planeadas ni especificadas con exactitud las actividades de mantenimiento que por prioridades se van a ejecutar por parte del contratista para cada periodo mensual, con el fin de garantizar que sean proporcionales al valor que se estipuló.*

*b. No es específico el objetivo, lo cual no le permite a la institución determinar si las refacciones y/o reparaciones en las tres sedes de la institución requieren ser ejecutadas por personas con conocimientos especializados o por lo menos técnicos o tecnológicos, según el caso, acreditados con el correspondiente copnia, el cual es requisito incluso para maestros de construcción que acrediten una experiencia mínima de 10 años.*

*c. No se dio cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 11 del decreto 4791 de 2008, el cual, al referirse a la utilización de los recursos determina que, el rector puede contratar servicios técnicos y profesionales, para una gestión específica y temporal cuando no sean atendidos por el personal de planta.*

*Para la realización de la labor de supervisión, el objeto del contrato no es cuantificable, con esto imposibilita su verificación y cumplimiento ya que carece de especificaciones técnicas y precios que definen y caracterizan su objeto, esto a la luz de los numerales 4 y 5 del artículo PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONTRATACION, del acuerdo No. 013 de septiembre 23 de 2013 del Consejo Directivo de la Institución: “antes de iniciar el proceso de contratación, deben analizarse en forma integral, la necesidad, la conveniencia y el ajuste de precios que definen y caracterizan su objeto...” Negrillas del Despacho.*

Al respecto, es preciso recordar que las entidades estatales para el cumplimiento de los fines estatales y con el exclusivo objeto de evitar la paralización o afectación grave de los servicios públicos y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación del servicio, puede hacer uso de cláusulas exorbitantes y excepcionales, entre otras, **terminar unilateralmente el contrato celebrado**, siempre y cuando sean procedentes en el tipo contractual, y éste se encuentre en ejecución conforme lo ha dispuesto la jurisprudencia de nuestro órgano de cierre, pues de lo contrario, existiría una falta de competencia de orden temporal.

Ahora bien, para el ejercicio de dicha potestad, la misma ley 80 de 1993, en su artículo 17, estableció que la entidad pública para ello debe emitir un acto administrativo debidamente motivado, con fundamento en alguno de los supuestos que trae de forma taxativa la norma, a saber:

*“... ”*

- 1. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga.*
- 2. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista.*

3. *Por interdicción judicial o declaratoria de quiebra del contratista.*
4. *Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato...*

Analizado entonces la normativa transcrita, evidencia el Despacho de forma clara e indiscutible, que en el contenido del acto administrativo acusado a través del presente medio de control, omitió la enunciación de alguna de tales causales, pues solo hizo un recuento del proceso contractual y de las razones por las cuales adoptaba la decisión, pero en ningún momento determinó el supuesto aplicable al asunto objeto de decisión, pese a ser de uso y aplicación restrictiva, contraviniendo así de forma flagrante y directa dicha disposición.

Sin embargo, y en gracia de discusión, podría pensarse que el colegio accionado invocó la causal primera que refiere que se dará por terminado *“cuando las exigencias del servicio público lo requieran”* por cuanto los argumentos señalados en el acto acusado no encajan dentro de las causales 2, 3 y 4 del artículo 17 de la Ley 80 de 1993; y porque en la misma decisión se indicó que dicha medida fue adoptada **en procura de garantizar las exigencias del servicio público de la educación.**

No obstante, los argumentos esgrimidos por la accionada en la parte motiva de la actuación demandada, en nada se relacionan a la prestación del servicio público de educación, por cuanto las actividades del contrato de prestación de servicios, pese a ser generales, *“mantenimiento de la planta física, reparaciones y refacciones en las tres sedes de la institución durante la vigencia fiscal 2016”*, no se encuentran direccionadas ni confluyen con la prestación de dicho servicio, tanto es así, que según los informes de actividades obrantes en el plenario, se ejecutaron múltiples acciones de dicha índole durante los primeros cuatro meses de ejecución, y en nada se evidencia que el servicio de educación se haya visto paralizado o entorpecido por tales actividades de mantenimiento.

Tampoco se advierte, que la ejecución del contrato se vio truncada por cuenta de la prestación del servicio público de educación que brinda la Institución Educativa, luego es claro que al presente asunto le es inaplicable dicha causal. Respecto de la misma se ha dicho que: *“...podríamos decir que es toda situación grave y circunstancial, que se presenta con posterioridad a la celebración del contrato, respecto al servicio que se pretende satisfacer con el objeto del contrato y tenga incidencia definitiva en la ejecución del mismo”*, concluyéndose entonces, que la misma no puede encuadrarse al caso que nos ocupa.

Por otra parte, si bien los argumentos señalados por la entidad demandada en el acto acusado, pueden tenerse como ciertos, en el entendido que efectivamente las obligaciones no fueron debidamente planeadas antes de la celebración del contrato, ni tampoco se especificaron o determinaron con precisión en el acto contractual, y el objeto contractual es muy amplio, lo cierto es que ello no encaja ni encuadra dentro de ninguna de las causales establecidas en el artículo 17 de la Ley 80 de

---

<sup>9</sup> Lecciones de Contratación Estatal, Centro de Estudios Administrativos, Carlos Manuel Rodríguez Santos, página 66.

1993, específicamente en la primera referente a las exigencias del servicio público, como se acaba de señalar.

En virtud de lo antes mencionado considera el despacho que el acto administrativo demandado se encuentra viciado de nulidad por violación de las normas en que debía fundarse, como quiera que la Institución Educativa demandada erradamente dio por terminado y de forma deliberada y sin soporte alguno, el contrato de prestación de servicios suscrito con el hoy accionante, olvidando que tales facultades son de uso restrictivo, y su aplicación se enmarca dentro de las causales taxativas señaladas en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993.

En tal sentir, los demás argumentos señalados en el escrito de contestación y alegatos de conclusión tampoco son de recibo para el Despacho habida cuenta que los mismos no sirven para justificar la decisión adoptada en el acto demandado, ni enervan las pretensiones de la demanda, razones por las cuales se declarará la nulidad de los actos administrativos demandados.

## 10. DE LOS PERJUICIOS

En cuanto a los perjuicios reclamados, se tendrá en cuenta lo dicho por nuestro órgano de cierre<sup>10</sup> en un caso similar al aquí estudiado, donde señaló:

*“...Dando aplicación al criterio sostenido por la Sección Tercera del Consejo de Estado en supuestos análogos al asunto sub lite, la indemnización que se ordenará pagar al accionante por los perjuicios que le fueron ocasionados con la expedición de los actos administrativos demandados se calculará con base en los honorarios que dejó de percibir el contratista durante el lapso que le restaba del plazo convenido en el contrato de prestación de servicios irregularmente terminado, de manera unilateral, por la entidad contratante...”*

En consecuencia, y teniendo en cuenta que la ejecución del contrato se vio frustrada o impedida en razón a la expedición del acto administrativo ilegal, por la actividad propia y exclusiva de la Escuela Normal Superior, al no permitir que el señor Harold Wilson Buitrago Lozano continuara con las labores derivadas de dicho acto contractual, es viable el reconocimiento de lo pedido.

Es del caso advertir, que si bien las obligaciones del contratista no estaban delimitadas en el objeto contractual, ni en su clausulado, éstas sí eran ordenadas por el rector de la institución educativa en calidad de supervisor del contrato, y ejecutadas cabalmente según dan cuenta los diversos informes de actividades presentados en los primeros cuatro meses de ejecución del contrato, donde se señala de forma precisa, mes a mes, cada una de las acciones ordenadas y realizadas, los cuales cuentan con los soportes fotográficos respectivos, siendo dichas mensualidades efectivamente pagadas al contratista.

---

<sup>10</sup> Sentencia del 10 de noviembre de 2017, Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA, Radicación número: 68001-23-31-000-2003-01342-01(39536)

Así las cosas, y teniendo en cuenta los valores reclamados en la demanda como los señalados en el acto administrativo demandado, se ordenara con cargo al presupuesto de la Escuela Normal Superior de Ibagué, el pago de los siete (07) periodos dejados de cancelar a favor del señor Harold Wilson Buitrago Lozano con ocasión del contrato de prestación de servicios No. 005 del 04 de febrero de 2016, por valores mensuales de \$1.250.000 pesos, para un valor total de \$8.750.000 pesos, sumas que serán debidamente indexadas conforme la siguiente fórmula.

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de honorarios, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente al momento del pago) por el índice inicial (vigente para la época en que se debieron hacer los pagos).

## 11. RECAPITULACIÓN

En este orden de ideas, es claro para el Despacho que la entidad pública accionada con la expedición del acto administrativo demandado ejerció contrario a derecho, sus potestades, significando ello que la Resolución No. 001 de 2016, se encuentra viciada de nulidad por ser contraria a las normas de la contratación estatal, así como la Resolución No. 028 del 07 de octubre de 2016, por medio de la cual se resolvió un recurso de reposición, y por tanto habrá de accederse a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad de dichos actos administrativos, así como el reconocimiento y pago de perjuicios a favor del demandante, por concepto de los montos finales del contrato de prestación de servicios celebrado.

## 12. COSTAS

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del CGP dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso se observa que las pretensiones fueron despachadas **favorablemente**, razón por la cual de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán

las agencias en derecho a cargo de la demandada, **en la suma equivalente al 4% de lo pedido.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO. DECLARAR** la nulidad de la Resolución No. 001 del 2016, por medio de la cual la Escuela Normal Superior de Ibagué dio por terminado y liquidado unilateralmente el contrato 005 de 2016, así como la Resolución No. 028 del 07 de octubre de 2016, por medio de la cual se resolvió un recurso de reposición, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta decisión.

**SEGUNDO. ORDENAR** con cargo al presupuesto de la Escuela Normal Superior de Ibagué, y por concepto de perjuicios, **el pago** de los siete (07) periodos dejados de cancelar a favor del señor Harold Wilson Buitrago Lozano con ocasión del contrato de prestación de servicios No. 005 del 04 de febrero de 2016, por valores mensuales de \$1.250.000 pesos, para un valor total de \$8.750.000 pesos, conforme lo señalado en la parte considerativa.

**TERCERO. CONDENAR** a la Escuela Normal Superior de Ibagué a que sobre las sumas a pagar, indexe los valores mediante la aplicación de la siguiente fórmula y en los términos expuestos en la parte motiva:

$$Ra = R \quad x \quad \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

**CUARTO:** La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.

**QUINTO: CONDÉNESE** en costas a la parte accionada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, para lo cual se fija como agencias en derecho, la suma equivalente al 4% de lo pedido.

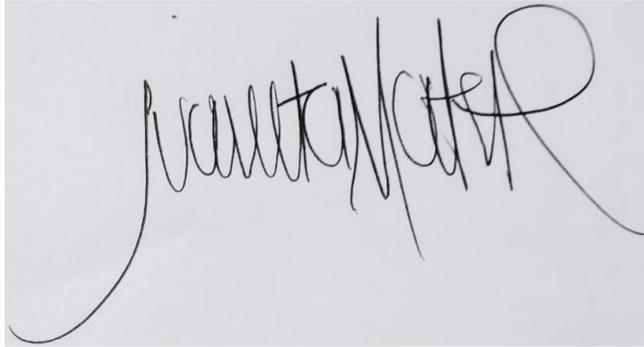
**SEXTO:** Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo dispone el artículo 203 del C.P.A.C.A.

**SÉPTIMO:** En firme este fallo, efectúense las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento, expídanse copias con destino y a costa de las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P. las que serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

**OCTAVO:** Líquidense los gastos del proceso, si hubiere remanentes devuélvanse a la parte demandante.

**NOVENO:** Archívese el expediente, previas las anotaciones correspondientes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink on a light gray background. The signature is cursive and appears to read 'Juanita del Pilar Matiz Cifuentes'.

**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES  
JUEZ**