

**JUZGADO SESENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
DEL CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ
-SECCIÓN TERCERA-**



Bogotá D.C, veintisiete (27) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

JUEZ :	ÁLVARO CARREÑO VELANDIA
Expediente :	110013343064-2016-00482-00
Demandante :	XIMENA ANDREA GAMBOA
Demandado :	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN

**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
SENTENCIA No. 011**

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Surtido el trámite procesal sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia, en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El 19 de agosto de 2016 (fl.43), la señora **XIMENA ANDREA GAMBOA CHACÓN** (en adelante la contratista, parte actora, extremo activo) a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio de la acción de controversias contractuales consagrada en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP**, a efectos de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

"1-Se declare que UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION, incumplió el contrato de prestación de servicios número 253 de 2016, celebrado con mi representada Ximena Andrea Gamboa Bohórquez

2-Como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento se ordene a la demandada Unidad Nacional de Protección a pagar a favor de mi representada Ximena Andrea Gamboa Bohórquez la suma de TREINTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS (\$39.600.000) que corresponde al valor total del contrato,

debidamente indexados a la fecha en que efectivamente se haga el pago.

3-Se condene a la demandada al pago de las costas y agencias que en derecho ocasione la presente acción contractual."

1.2. Los hechos

Los hechos en los que la parte demandante respalda sus pretensiones, son los siguientes:

- Entre la señora **XIMENA ANDREA GAMBOA CHACÓN** y la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** (las partes) se suscribió el contrato de prestación de servicios No. 253 de 2016, de fecha 5 de enero de esa anualidad. Relación contractual con plazo de ejecución de un año y un valor de \$39.600.000, valor pagadero en 12 mensualidades de \$3.300.000. El contrato inició su ejecución el día 5 de enero de 2016 y se ejecutó hasta el 5 de febrero de ese mismo año, fecha en la cual la UNP impidió la entrada de la contratista a sus instalaciones y le retiró los elementos entregados para el desarrollo de su labor.

- No obstante haberse pactado dentro del contrato cláusulas excepciones, de terminación bilateral, de caducidad, y la posibilidad de acudir a mecanismos de solución de conflictos, la UNP optó por impedir la ejecución del objeto contractual sin ningún fundamento.

- La entidad contratante incumplió con sus obligaciones en cuanto a los pagos pactados en el contrato.

- Ante la utilización de vías de hecho por parte de la UNP, se presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación. Dentro de la audiencia programada para tales efectos, a instancias de la Procuraduría 88 Judicial para Asuntos Administrativos, el apoderado de la convocada hizo propuesta conciliatoria por \$3.300.000, por cuanto a su juicio, dicha suma corresponde a los servicios prestados entre el 5 de enero y 5 de febrero de 2016 lo cual se aviene con los honorarios mensuales pactados en el contrato, lo que permite confirmar la existencia del contrato.

- Con la actuación descrita por parte de la UNP al no permitir la ejecución del contrato estando vigente, se causó a la demandante graves perjuicios de orden económico, moral y profesional que se considera, deben ser reparados.

-. Dentro del contrato se dejó constancia de la existencia del certificado de disponibilidad presupuestal 2416 del 5 de enero de 2016 rubro presupuestal A-1-0-2-12 honorarios, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 41 de la Ley 80 modificado por el artículo 23 de la Ley 1150.

1.3. La contestación de la demanda

Mediante escrito radicado el 25 de abril de 2017, la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**, a través de su representante judicial, presentó contestación a la demanda (fls.61-89).

En la contestación, la UNP se refirió a cada uno de los hechos aducidos, se opuso a todas las pretensiones, esgrimiendo razones de hecho y derecho para ello.

Basó sus argumentos en que en el caso del contrato de prestación de servicios No. 253 de 2016 no se cumplió con uno de los requisitos exigidos para su ejecución, cual fue el consistente en la existencia del respectivo registro presupuestal, el cual no se expidió.

En este sentido, mal podría pretenderse el reconocimiento de perjuicios por el incumplimiento de las cláusulas de un contrato que si bien se perfeccionó, no inició su ejecución, por no cumplirse con uno de los requisitos necesarios para ello.

Formuló las siguientes excepciones de mérito:

- **Inexistencia de la obligación:** si bien el contrato de prestación de servicios No. 253 de 2016 se perfeccionó, no se cumplió con el requisito para su ejecución referente a la expedición del registro presupuestal. En este contexto no podía la demandante ejecutar el objeto y obligaciones contractuales pactadas. No existe entonces uno de los requisitos para aceptar la deuda y por consiguiente pagarla.

- **Inexistencia de causa para pedir:** centra su argumento en el hecho absurdo de solicitar el pago total del valor del contrato cuando el mismo no fue ejecutado por el contratista en tanto no se cumplió con el requisito para su ejecución, del registro presupuestal. Tampoco se ofrece en la demanda ninguna explicación respecto al monto reclamado o pretendido. Se reclama como si se hubiera ejecutado todo el contrato, cuando en el mismo escrito de demanda se

reconoce que solamente se prestó el servicio entre el 5 de enero y el 5 de febrero de 2016. Pretender más allá implica el cobro de lo no debido configurándose entonces la inexistencia de causa para pedir y no podría accederse a una pretensión desproporcionada e infundada.

1.4. El trámite procesal

El trámite en esta instancia ha cursado de la siguiente manera:

La demanda fue presentada el día 18 de agosto de 2016 y por acta individual de reparto (fl.43) correspondió a este Despacho conocer la controversial contractual planteada.

En proveído del 10 de agosto de 2017, se fijó como fecha para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437, el día 31 de enero de 2018 a las 11:00 am (fl.100).

En la fecha y hora programada se celebró la audiencia inicial, en la cual se fijó el litigio en los siguientes términos:

“La fijación del litigio queda establecida en los siguientes términos:

Encuentra el Despacho que la fijación del litigio se centra en establecer si el Estado a través de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN es responsable administrativa y extracontractualmente de los perjuicios presuntamente ocasionados a la demandante por el presunto incumplimiento del contrato de prestación de servicios No. 253 de 2016 celebrado entre las partes y en consecuencia determinar si existe lugar a condena por tal evento, si hay lugar al reconocimiento y pago de los perjuicios solicitados o si se configura algún eximente de responsabilidad.” (fls.102-106).

En audiencia de pruebas realizada el día 26 de junio de 2018, el Despacho, teniendo en cuenta que se allegaron las respuestas pendientes, dispuso incorporarlas, tenerlas como prueba y correr traslado. Concluido lo anterior, dio por precluida la etapa probatoria; disponiendo, en los términos del artículo 182 de la Ley 1437, la constitución en audiencia de alegaciones y juzgamiento, otorgando el uso de la palabra a los apoderados de las partes, demandante y demandada respectivamente para lo pertinente.

1.5. Alegatos de conclusión

Parte demandante:

Hace inicialmente un recuento de los hechos en los que se basan las pretensiones de declaratoria del incumplimiento y el consecuente reconocimiento de los perjuicios.

Esgrime que el trámite de los documentos denominados certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal es responsabilidad de la entidad contratante.

Resume sucintamente los medios probatorios allegados con la demanda para demostrar los hechos que sustentan lo pretendido.

Lo que se concluye es que la UNP optó por no permitir la ejecución del contrato de prestación de servicios teniendo otros mecanismos para resolver la situación presentada.

Solicita que al momento de fallar se tengan en cuenta todas las pruebas y los argumentos presentados en los alegatos.

Parte demandada:

Hace un recuento de las obligaciones de la UNP y en particular la de hacer los pagos de los honorarios de la contratista. Sostiene que no hay prueba dentro del plenario de que se hayan cumplido las condiciones contractualmente establecidas para que la entidad demandada estuviera obligada a pagar: cuenta de cobro, certificado de pago de las obligaciones ante en sistema de seguridad social, informe del supervisor que certifique el cumplimiento del mismo y la autorización de pago. Por lo cual no encuentra ningún sustento para solicitar dentro de las pretensiones el pago del total del valor del contrato, lo cual es desbordado y desproporcionado. Lo cual configura la excepción de inexistencia de causa para pedir.

Los servicios que efectivamente se prestaron fueron durante el período comprendido entre el 5 de enero y el 5 de febrero de 2016, entonces no se encuentra demostrado perjuicio, daño emergente o lucro cesante, que sustente lo pretendido.

De otro lado, hubo la posibilidad de llegar a un acuerdo conciliatorio en donde se reconociera el pago de los servicios efectivamente

prestados, pero no de una suma mayor porque estaríamos en presencia de un detrimento patrimonial.

Las diferencias que se suscitaron tuvieron la posibilidad de ser resueltas directamente entre las partes, al dar la entidad la opción de expedir el registro presupuestal para iniciar la ejecución en determinada fecha, ante lo cual no se podía reconocer lo desarrollado hasta ese momento, pero la demandante declinó dicha opción y por eso nos vemos inmersos en este proceso, con las pretensiones desbordadas y desproporcionadas ya aludidas.

No existen pruebas que demuestren que por vía de hecho la UNP haya impedido la ejecución del contrato.

Lo que correspondería a pagar a lo sumo es el valor a los servicios efectivamente prestados, pero no a servicios no recibidos a satisfacción por la entidad y tampoco lo referente a perjuicios que no están probados.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

La jurisdicción contencioso administrativa y en consecuencia, este Despacho es competente en razón de la materia y la cuantía para decidir la presente acción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 numeral 2º, 155 numeral 5º y 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2. Planteamiento del caso

La parte demandante pretende que se declare el incumplimiento del contrato de prestación de servicios No. 253 de 2016 suscrito entre la actora y la Unidad Nacional de Protección – UNP, por cuanto al término del primer mes de ejecución del mismo, a partir del 5 de febrero de 2016, no se le permitió seguir ejecutándolo, incurriendo en lo que considera, fue una vía de hecho.

El extremo demandado señaló por su parte, que el contrato de prestación de servicios, si bien se perfeccionó por las partes, no cumplió con el requisito de ejecución referente a la expedición del respectivo registro presupuestal, por tanto, no se puede predicar el

incumplimiento en los pagos pactados de un contrato que no se ejecutó.

2.3. Del problema jurídico

Gira en torno a lo siguiente: ¿Es responsable contractualmente el Estado a través de la Unidad Nacional de Protección – UNP de los perjuicios ocasionados a la señora Ximena Andrea Gamboa ocasionados por el incumplimiento del contrato de prestación de servicios No. 253 de 2016 suscrito entre las partes?

2.4. Hechos probados

De conformidad con las pruebas válidamente allegadas al proceso, se tienen probados los siguientes hechos particularmente relevantes:

Valor probatorio de los documentos

Los documentos aportados por las partes se valorarán de conformidad con lo establecido en el artículo 246 del Código General del Proceso y, de acuerdo con lo decidido por la Sección Tercera del Consejo de Estado en pleno en su sesión del 28 de agosto de 2013, se le otorgará valor probatorio a todos los documentos traídos al proceso en copia simple, siempre que su aporte se haya producido durante las oportunidades previstas por las normas procesales aplicables a los juicios de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no hayan sido tachados como falsos en los términos de los artículos 289 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, por la parte contra la cual se pretenden hacer valer¹.

De este tipo de pruebas, se encuentra demostrado lo siguiente:

-Entre Ximena Andrea Gamboa Bohórquez y la Unidad Nacional de Protección – UNP, representada por Ricardo López Arévalo, en su calidad de secretario general, se suscribió el contrato de prestación de servicios No. 253 el día 5 de enero de 2016 (fls.7-11).

Su objeto, de acuerdo a la cláusula primera, fue:

"...prestar los servicios PROFESIONALES, a la secretaria general de la UNP, brindando soporte administrativo y financiero en la supervisión

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2013, expediente 25022, C.P. Enrique Gil Botero.

de los contratos suscritos por la entidad en los cuales la Secretaria general ejerce la función de supervisión."

El valor del precitado negocio jurídico fue de \$39.600.000.

Valor pagadero en 12 pagos, el primero con corte a 31 de enero de 2016 por valor de \$3.300.000 y los restantes once por valor de \$3.300.000

Las obligaciones contraídas por la UNP a través del contrato de prestación de servicios No. 253 de 2016 estuvieron respaldadas por el certificado de disponibilidad presupuestal No. 2516 de 5 de enero de 2016 y el Registro Presupuestal No. 31316 del 8 de enero de 2016. Tal como se encuentra certificado por la Coordinadora de Presupuesto de la Entidad a folios 141-143, en comunicación remitida a la Secretaria General y que posteriormente se allegó por la ANP al proceso.

El plazo de ejecución del contrato No. 253 fue acordado por las partes hasta el 31 de diciembre de 2016, contado a partir del cumplimiento de los requisitos para su ejecución: registro presupuestal y aprobación de la garantía única, requisito último que fue desestimado por la UNP tal como se observa en la cláusula séptima del contrato de marras.

-La contratista desarrolló labores en la UNP entre el 5 de enero y el 5 de febrero de 2016. (fls.12-16)

-El día 5 de febrero a través del oficio radicado EXT16-00008561 (fl.17-21 y 27-32) la contratista Ximena Andrea Gamboa Bohórquez comunicó al Director General de la UNP las circunstancias que rodearon la manera en cómo, por orden del Coordinador del Grupo Interno Disciplinario Elver Oswaldo Franco Cerquera no podía realizar la diligencia de versión libre programada, así como las demás circunstancias de hecho que impidieron continuar desarrollando sus labores al interior de la entidad.

-Dentro de la respuesta al derecho de petición elevado por la actora ante la entidad contratante (fls.33-36), ésta expresó que la razón por la cual el contrato no se podía ejecutar radicaba en la inexistencia del registro presupuestal correspondiente. Razón por la cual tampoco se podía tramitar la cuenta presentada por la contratista. Se reconoció que la obligación de gestionar la expedición del respectivo registro presupuestal correspondía al ordenador del gasto.

Se aludió a una reunión realizada el día 16 de febrero de 2016 para tratar lo debatido en el derecho de petición y se indicó:

"De lo anterior se concluyó que si usted se encuentra interesada en dar inicio a la ejecución del contrato No. 253 la administración procederá de acuerdo a lo establecido en el mismo para su ejecución.

Al día de hoy no se ha recibido contestación formal a este requerimiento que tal como se conversó quedó como plazo máximo el día 15 de febrero de 2016, lo cual hace presumir a la administración que se ha perdido interés en la ejecución del mencionado contrato."

-En respuesta a esta comunicación, en escrito radicado el 30 de marzo en la ANP EXT16-00022874 (fls.37-38), la contratista reiteró que era la UNP la que le estaba impidiendo dar cumplimiento al contrato desde el 5 de febrero de 2016.

Respecto de la contestación formal por parte de la contratista sobre de su interés de ejecutar el contrato de prestación de servicios indicó que solo hasta el 29 de marzo, cuando se le notificó la respuesta a su correo electrónico, se enteró de dicho plazo del 15 de febrero de 2016. Solicitó que el contrato fuera registrado con el ánimo de no seguir siendo afectada en la ejecución del mismo.

Respecto de la información suministrada en la respuesta al derecho de petición inicial por Elver Oswaldo Cerquera donde informó que no se le habían asignado procesos con cargo al contrato No. 253, aludió a las planillas de entrega de los expedientes, los oficios firmados por el mismo coordinador (fl.21 del plenario), la asignación de los bienes para la ejecución del contrato, con lo cual desvirtúa dicha afirmación.

-En diligencia de conciliación la UNP (fl.40), como fórmula de arreglo de las diferencias ofreció pagar la suma de \$3.300.000, (fl.108) valor equivalente a los honorarios por los servicios efectivamente prestados por la contratista a favor de la entidad entre el 5 de enero y el 5 de febrero de 2016. La contratista no aceptó la propuesta presentada y en consecuencia se declaró fallida la audiencia, tal como se ve en la constancia expedida por el Ministerio Público. (fl.41)

-En el Manual de Contratación de la Unidad Nacional de Protección se define el Registro Presupuestal como:

"Es la afectación definitiva de la partida presupuestal destinada al cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato y se realiza como un requisito para el perfeccionamiento y legalización del contrato."

Igualmente el Manual de Contratación define cuáles son las funciones del grupo de contratación de la entidad en el numeral 6.3.2.2.2 y puntualmente para la modalidad de contratación directa, la letra d, en donde se indica (fl.128 reverso):

"Hecho lo anterior, el Grupo de Contratación deberá:

-Tramitar ante el Grupo de Presupuesto el certificado de registro presupuestal.

(...)

-Exigir al contratista y verificar que éste haya cumplido con los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato."

III. CONSIDERACIONES

3.1. Marco normativo y jurisprudencial

Es pertinente en torno a la resolución del problema jurídico arriba planteado, revisar el marco jurídico y jurisprudencial relativo al contrato estatal y especialmente al contrato de prestación de servicios y lo pertinente a las prerrogativas que tienen las partes en el evento del incumplimiento de una de ellas de sus obligaciones contractuales.

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenido en la Ley 80 define los contratos estatales así:

*"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." (Se resalta)

El contrato de prestación de servicios entonces está definido en la misma Ley 80 y en la práctica se torna indispensable para el desarrollo de las funciones propias de las entidades públicas². De esta naturaleza es el negocio jurídico suscrito por las partes y consignado por escrito como el No. 253 de 2016.

Una de las características propias de este tipo de contratos estatales en el marco de la Ley 80 (artículos 13, 32 y 40), tiene que ver con que se rigen por las disposiciones civiles y comerciales que disciplinan el tipo comercial utilizado por la administración y las especiales previstas en la mencionada ley.

Observa el despacho que las obligaciones contenidas en el contrato de prestación de servicios son de carácter bilateral, por tanto para que proceda la indemnización de perjuicios a favor de la parte demandante y a cargo de la demandada, ha de tenerse en cuenta el marco normativo contenido en el artículo 1602 del Código Civil que señala: "(...) Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales(...)", y que de acuerdo al artículo 1609 del mismo estatuto civil: "(...) En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla de su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos" (...).

También ha de observarse que conforme a la condición resolutoria contractual contenida en el artículo 1546 del Código Civil: "(...) En los contratos bilaterales va envuelta la condición resolutoria en caso de no cumplirse por uno de los contratantes lo pactado. Pero en tal caso podrá el otro contratante pedir a su arbitrio, o la resolución o el cumplimiento del contrato con indemnización de perjuicios" (...).

² "El contrato de prestación de servicios nació del contrato de arrendamiento o locatio, que tenía como modalidades de ejecución... los servicios personales (locatio operarum). Figura esta última que se generalizó para dar paso a la concepción actual de este negocio jurídico, al cual el Estado moderno ha recurrido, para cumplir las múltiples y crecientes funciones a su cargo y ante precisos requerimientos de conocimiento profesional, técnico, o científico o por insuficiencia de personal vinculado a su planta de personal..." Enrique Gil Botero. Tesoro de Responsabilidad Contractual de la Administración Pública. Tomo II. Bogotá, Temis S.A., 2015, página 826.

No obstante, la norma señalada no es aplicable plenamente en los asuntos de carácter contractual de que conoce la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así mismo solo se permite dar un tratamiento restringido a la – *exceptio non adimpleti contractus* - (art. 1609 C.C.), habida cuenta que por estar involucrados dineros públicos, debe prevalecer el interés público así como la continuidad del servicio público; por lo que en casos de incumplimiento **no es viable pedir el cumplimiento de las obligaciones pactadas**, sino solo la indemnización de perjuicios³.

Acerca de los presupuestos que ha sentado el Consejo de Estado para declarar el incumplimiento del contrato y la consecuente indemnización de perjuicios, ha señalado dicha Corporación⁴:

“(...)Y es que en cualquier evento de responsabilidad contractual, para que pueda deducirse la misma a cargo del contratista y por lo tanto las consecuencias indemnizatorias derivadas de dicha responsabilidad, es indispensable que la parte contratante cumplida, compruebe: El daño sufrido; el incumplimiento contractual de su co-contratante y el nexo de causalidad entre este incumplimiento y el daño; (...)”.

En otra decisión expuso esa misma Corporación:

“(...)Si bien conforme al artículo 1602 del Código Civil, el contrato se constituye en ley para las partes y, por virtud del artículo 1494 ibídem en fuente de obligaciones, tales obligaciones, tratándose de contratos sinalagmáticos, no se hacen exigibles para una parte, hasta tanto la otra no cumpla la que le corresponde (Art. 1609 C.C.). Desde ésta perspectiva, para la Sala es evidente que para poder solicitar ante el juez la declaratoria de incumplimiento, de una parte o de la totalidad del contrato por parte del contratista, es indispensable que éste, a su vez, acredite que satisfizo todas y cada una de sus obligaciones contractuales, de manera tal que hace exigibles las de su co-contratante.(...)”.

Teniendo como soporte las normas y el criterio jurisprudencial pertinentes relacionadas con el caso bajo estudio y en aras de verificar los supuestos del incumplimiento, se entrará al análisis del caso.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 22 de Julio de 2009, Magistrada ponente Ruth Stella Correa Palacio, Radicación 17.552, actor Alberto Vergara Mellado.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 27 de noviembre de 2006, Magistrado ponente Ramiro Saavedra Becerra, Rad. (14.056), actor Seria.

3.2. El caso concreto

En el caso bajo estudio la parte actora pretende que se declare el incumplimiento del contrato de prestación de servicios No. 253 de 5 de enero de 2016.

En cuanto a las circunstancias de hecho que rodearon el cese de la ejecución del objeto contractual se tiene dentro del plenario que luego de haber iniciado la ejecución del contrato referido, habiendo transcurrido un mes, esto es, el 5 de febrero, la UNP a través de la contratista Zayra Daniela Casas le informó a la hoy actora, que por órdenes del Coordinador de Control Disciplinario Interno Elver Oswaldo Franco Cerquera, debía suspender la diligencia de versión libre programada para ese día, de otro lado, se le informó que no podía estar en las oficinas y le retiraron los expedientes a los que les estaba dando impulso.

El mismo funcionario Franco Cerquera solicitó retirar los expedientes, el computador y los bienes asignados a la contratista para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales. (fl.17)

Dentro de las razones aducidas por la UNP para sustentar la inejecución de las labores contratadas se encuentra el hecho de que el registro presupuestal del contrato no se expidió, no obstante ser el requisito indispensable para iniciar la ejecución de acuerdo a la cláusula vigésima tercera⁵.

Lo cual se desvirtúa por información que la misma entidad demandada aportó al proceso. A folio 141 del expediente se encuentra que en comunicación de 2 de marzo de 2018 suscrita por Liliana Villarreal Carreño en calidad de Coordinadora de Presupuesto de la UNP, dirigida a María Eugenia Navarro Pérez Secretaria General de esa misma entidad, expresa la funcionaria:

"En respuesta a solicitud del Memorando de la referencia del día 01 de marzo de 2018 informados lo siguiente:

⁵ Se debe destacar a este respecto que si bien la mencionada cláusula exigía también la aprobación de la póliza de garantía por parte de la UNP, la misma Entidad en la cláusula séptima del contrato expresó las razones legales por las cuales prescindía de esta exigencia. Igual circunstancia se deja ver en los argumentos expuestos por la entidad demandada en la contestación de la demanda.

Se adjunta lo siguiente Copia del DCP 2516 de 05 de enero de 2016 y del Registro Presupuestal No. 31316⁶ del 08 de enero de 2016 del Contrato No. 253 de 2016 XIMENA ANDREA GAMBOA BOHORQUEZ.” (Se resalta)

Lo que prueba sin lugar a dudas que la Entidad sí expidió el registro presupuestal número 31316 el día 8 de enero de 2018 del contrato 253 de 2016. Es decir, respecto del mencionado negocio jurídico No. 253 se había cumplido el único requisito exigido para su ejecución y para el 5 de febrero, al momento en que arbitrariamente la UNP procedió a impedir el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la actora, no tenía ningún sustento para adoptar dichas medidas de hecho.

Indicó enseguida en su comunicación la coordinadora de presupuesto de la UNP:

“El contrato No. 253 del 2016 fue recibido por el área de Presupuesto el día 07 de enero de 2016, se le hizo Registro Presupuestal según el reporte el día 08 de enero del mismo año, en el SIIF se visualiza la anulación del Registro, pero no se puede evidenciar la fecha, debido a que el SIIF no lo permite, adicionalmente en el Grupo de Presupuesto no reposa más información ni archivo alguno sobre el tema.”

Lo cual no muestra otra cosa que, como se traía, el registro presupuestal del contrato No. 253 de 2016 existió, entonces podía iniciar su ejecución, tal como se efectuó; no obstante, por circunstancias que ni la misma área responsable de expedir el registro conoce, aparece que dicho documento fue anulado, sin saber en qué fecha ni muchos menos por qué razones. En todo caso, cualquiera haya sido la razón para su anulación, para este Despacho, dicha situación es de la entera responsabilidad de la Unidad Nacional de Protección, por lo cual debe asumir su responsabilidad.

No es de recibo, ni resulta entendible, porque sobre el particular guardó silencio la entidad demandada durante todo el proceso, que un contrato que se perfeccionó y respecto del cual se cumplió con el único requisito establecido para su ejecución, estando cumpliéndose con las obligaciones a cargo de la contratista, como por ensalmo, su

⁶ Folio 142 del expediente.

registro presupuestal sea anulado y devenga por esta causa un negocio jurídico sin vocación para ejecutarse.

Es palmario entonces que existe una responsabilidad contractual atribuible a la Unidad Nacional de Protección por la cual deberá responder. Contrario a lo que afirmó en su defensa, el contrato si contó con el requisito para su ejecución y sin razón alguna, pero en todo caso por causas atribuibles a esa entidad, el documento de registro presupuestal se anuló, asunto que ni el área directamente encargada pudo establecer ni explicar.

Y debe responder no solo por el pago de los servicios efectivamente prestados hasta el 5 de febrero, tal como estuvo dispuesta y lo reconoció su apoderado en sus alegatos de conclusión. Los efectos adversos de haber sorprendido a la contratista impidiéndole que continuara con la ejecución de sus obligaciones, cuando probado está que venía desarrollando las tareas encomendadas (fls.12-16 y 27-32) deben ser reconocidos y pagados por la Unidad Nacional de Protección.

Bien conocido es por el trámite normal de este tipo de negocios jurídicos, igualmente por su naturaleza bilateral, onerosa y conmutativa, que cuando una persona natural suscribe un contrato de prestación de servicios, en este caso, con una entidad pública, persigue obtener medios económicos para derivar de ellos su sustento. Estas expectativas de la señora Ximena Andrea Gamboa Bohórquez fueron truncadas sin razón valedera alguna por parte de la entidad que la contrató. Por lo anterior, el Despacho encuentra que el perjuicio económico existe.

Se ve que la entidad, de un lado, no pagó a la contratista en la oportunidad debida los valores por los servicios efectivamente prestados incumpliendo su obligación del numeral 9.1 de la cláusula novena (en este caso el primer pago con corte a 31 de enero pactado en la cláusula tercera del contrato – folio 7 reverso) argumentando cuando se le requirió el pago (folio 34) la pluricitada razón de la inexistencia del registro presupuestal lo que impedía la ejecución del contrato, argumento que ya ha sido invalidado tal como se ha analizado.

Inobservó además su obligación (numeral 9.2 de la cláusula novena) de exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto

contratado, al contrario, arbitrariamente le impidió ejecutar sus obligaciones.

Adicional a lo anterior, y en consecuencia, tampoco cumplió con el suministro al contratista de todos los medios necesarios para el buen desempeño de las actividades contratadas, tal y como se obligó en los términos del numeral 9.4 de la precitada cláusula novena.

Todas estas circunstancias e incumplimientos se derivaron del falso argumento de la inexistencia del registro presupuestal como requisito de ejecución del contrato, aspecto que tal como se estableció, era del completo resorte de la entidad, dado que lo expidió en la oportunidad señalada por la coordinadora de presupuesto, pero inexplicable y extrañamente fue anulado, situación también atribuible por entero a la UNP.

Dicho incumplimiento de la UNP causó directamente el daño material a la contratista, no le pagó sus honorarios por los servicios prestados y acordados como primer corte a 31 de enero de 2016; y, desconociendo las obligaciones citadas en los párrafos anteriores, al impedirle seguir ejecutando el contrato y cumpliendo, por tanto, sus obligaciones, truncó su legítima expectativa de obtener, por el pago de sus honorarios que ascendían a \$39.600.000, los medios de su sustento durante la vigencia de 2016.

Emerge entonces con certeza un **daño material** concreto irrogado a la contratista, un **incumplimiento** de las obligaciones contractuales atribuible a la Unidad Nacional de Protección que fue más allá, al impedir con esto el cumplimiento del objeto del contrato perfeccionado y ejecutable; presentándose además un nexo causal claro y directo entre este incumplimiento y el daño causado.

Encuentra el Despacho que están presentes los elementos exigidos por la jurisprudencia para declarar el incumplimiento y sus respectivas consecuencias indemnizatorias.

En cuanto a las excepciones de mérito formuladas en la contestación de la demanda de *inexistencia de la obligación e inexistencia de causa para pedir*, las cuales se fincaron en los argumentos referidos a la imposibilidad de ejecutar el objeto del contrato por la no expedición del respectivo registro presupuestal, no existiendo entonces uno de los requisitos para aceptar la deuda y pagarla; y, tampoco razones válidas para exigir el pago del valor total del

contrato cuando el mismo no fue ejecutado por la contratista. Por las razones expuestas a lo largo del análisis hecho del caso concreto, no están llamadas a prosperar.

3.3. Liquidación de perjuicios

Como ya se indicó, la contratista con la suscripción del contrato tenía una expectativa legítima de obtener como honorarios por la prestación de sus servicios a la UNP la suma de \$39.600.000 al término de la ejecución, que fue prevista para el 31 de diciembre de 2016.

En cuanto a los perjuicios materiales ha dicho la jurisprudencia:

“De conformidad con lo preceptuado por el artículo 1613 del Código Civil, la indemnización de perjuicios derivados de la causación de daños materiales comprende los rubros de daño emergente y lucro cesante, ora que aquellos provengan de no haberse cumplido una obligación, ora de haberse cumplido la misma de manera imperfecta o de haberse retardado su cumplimiento, modalidades de daño material a las cuales alude el artículo 1614 ídem...”⁷ (Se resalta)

Entonces, el daño emergente (damnum emergens) lo constituye la disminución patrimonial que sufre la víctima a causa del hecho que se juzga, que para el caso particular, se determina como el valor total del contrato de prestación de servicios No. 253 de 2016.

También se tendrá en cuenta para efectos de esta liquidación de perjuicios la línea establecida por el Consejo de Estado sobre la actualización del dinero en lo tocante al daño emergente:

“En cuanto a la actualización del dinero – daño emergente -, ella constituye desarrollo del principio de indemnización integral del daño comoquiera que tiene por objeto preservar la equivalencia o representación del valor real de la moneda entre el momento en que se adquiere y se hace exigible la obligación dineraria y el de su pago, de suerte que se compense y se corrija el efecto inflacionario contrastado durante el transcurso de dicho período de tiempo, pues Pagar una suma actualizada –lo ha dicho la

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Expediente 25.472. Sentencia del 27 de noviembre de 2013.

jurisprudencia de esta misma Sala – no implica ni pagar más ni enriquecer indebidamente al acreedor.”⁸

Establecido lo anterior, se aplicará la siguiente fórmula de actualización del valor de los \$39.600.000 la siguiente:

Se actualizará con base en los índices de precios al consumidor certificados por el DANE, así:

$$V_p = V_h \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Donde:

$$V_h = \$ 39.600.000$$

Índice inicial = IPC vigente para la fecha en que se debió cancelar la suma (se toma como referencia a partir del 1 de enero de 2017 por cuanto el contrato terminaba el 31 de diciembre de 2016).

Índice final = IPC vigente a la fecha de la presente sentencia.

$$V_p = \$ 39.600.000 \times \frac{0.60 \text{ (enero/2019)}}{1.02 \text{ (enero/2017)}}$$

$$V_p = \$ 62.894.118$$

Así, el valor actualizado de los perjuicios que tendrá que reconocer la UNP a la contratista Ximena Andrea Gamboa Bohórquez será la suma de \$62.894.118. Dicho valor deberá actualizarse al momento del pago utilizando la misma fórmula.

IV. CONCLUSIÓN

De todo lo anterior se concluye que el Estado es responsable a través de la Unidad Nacional de Protección – UNP de los perjuicios ocasionados a la señora Ximena Andrea Gamboa ocasionados por el incumplimiento del contrato de prestación de servicios No. 253 de 2016 suscrito entre las partes.

No se evidenció en el plenario la presencia de ningún eximente de responsabilidad que libere a la entidad, entonces, hay lugar al

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, sentencias del 13 de mayo de 1988 radicado 4303 y del 28 de octubre de 1994 radicado 8092. C.P. Carlos Betancur Jaramillo.

reconocimiento y pago por parte de la UNP del valor total del contrato a título de perjuicios, cifra que de acuerdo a la jurisprudencia uniforme sobre la materia, se actualizó al momento del presente fallo.

Lo anterior, sin perjuicio que dicho valor deba actualizarse al momento del pago efectivo del valor total, utilizando la misma fórmula.

V. COSTAS

Se proferirá sentencia de condena en costas. Respecto de las denominadas agencias en derecho, su tarifa se encuentra fijada en el Acuerdo No. PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura. Así, en materia de lo Contencioso Administrativo, las agencias en derecho se encuentran señaladas en el numeral 1 ordinal i fijándose para los procesos declarativos en general en primera instancia **con cuantía**, entre el 4% y el 10% de lo pedido.

Ahora bien, en concordancia con el artículo 2º del Acuerdo en mención, la determinación de las agencias *“tendrá en cuenta, dentro del rango de las tarifas mínimas y máximas establecidas por este acuerdo, la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites.”*

Es por lo anterior, que el Despacho fija como agencias en derecho el cuatro por ciento (4%) del valor de las pretensiones de la demanda reconocidas en el presente fallo.

En consecuencia, **el Juzgado Sesenta y Cuatro Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

VI. FALLA

PRIMERO: DECLARAR que la demandada Unidad Nacional de Protección -UNP incumplió el contrato de prestación de servicios No. 253 de 2016.

SEGUNDO: En consecuencia **CONDENAR** a la demandada Unidad Nacional de Protección a pagar a favor de la señora Ximena Andrea Gamboa Bohórquez la suma de SESENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL CIENTO DIECIOCHO PESOS (\$62.894.118) a título de indemnización de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente.

Este valor deberá actualizarse al momento efectivo de su pago total, utilizando la misma fórmula establecida por el Despacho.

TERCERO: Condenar en costas a la parte demandada, y fijar como agencias en derecho a favor de la señora Ximena Andrea Gamboa Bohórquez, el cuatro por ciento (4%) de las pretensiones de la demanda reconocidas en el presente fallo.

CUARTO: La presente sentencia se notificará de conformidad con lo establecido en el artículo 203 de la Ley 1437.

QUINTO: Contra la presente sentencia procede recurso de apelación, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

SEXTO: **Devolver** a la parte actora los remanentes de gastos del proceso, si los hubiere.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ALVARO CARREÑO VELANDIA

Juez

CASZ