

## **ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Condena**

### **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES / FACULTADES EXCEPCIONALES / TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO / LÍMITE TEMPORAL PARA LIQUIDAR EL CONTRATO / NULIDAD DE OTROS ACTOS CONTRACTUALES / NULIDAD TOTAL DE ACTO ADMINISTRATIVO**

**SÍNTESIS DEL CASO:** La demandante suscribió contrato de prestación de servicios profesionales con el Departamento administrativo Nacional de Estadística (DANE), el cual fue terminado y liquidado unilateralmente por la entidad con posterioridad a la terminación de la ejecución del mismo.

**PROBLEMA JURÍDICO:** ¿Procede la nulidad del acto administrativo que da por terminado unilateralmente un contrato, con posterioridad al vencimiento del plazo de su ejecución, en ejercicio de la facultad excepcional que posee el contratista?

### **CLAUSÚLAS EXCEPCIONALES DEL CONTRATO ESTATAL - Terminación unilateral del contrato estatal / CLAUSULAS EXORBITANTES / CLAUSÚLAS EXCEPCIONALES - Clases. Clasificación**

[E]n 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–.

**FUENTE FORMAL:** LEY 80 DE 1993 / LEY 1150 DE 2007

### **TERMINACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO - Noción. Definición. Concepto / TERMINACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO ESTATAL - Modalidades. Clases / EFECTOS DE LA TERMINACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO**

Las distintas previsiones legales permiten identificar la “terminación unilateral de los contratos estatales” como un género, dentro del cual, a su turno, se distinguen algunas especies, las cuales participan de ciertas notas comunes, sin que ello signifique que puedan confundirse como una sola y única figura, puesto que –valga aclarar– son muchos y muy variados los aspectos que las diferencian entre sí. Dentro del aludido género se encuentran las siguientes modalidades o especies de la figura: i) la declaratoria de caducidad administrativa del contrato, ii) la terminación unilateral regulada por los artículos 14 y 17 de la Ley 80 y iii) la terminación a cuya aplicación hay lugar cuando se configuran algunas causales de nulidad absoluta del respectivo contrato estatal (artículo 45, inciso 2º, de la Ley 80 de 1993). (...) como aspectos comunes a las tres formas de terminación unilateral del contrato (esto es, la caducidad administrativa, la terminación por nulidad absoluta y la terminación unilateral propiamente dicha) se pueden señalar los siguientes: a) el hecho de que en las tres modalidades es la ley la que consagra,

de manera expresa, la facultad para que la entidad estatal contratante pueda realizar la declaración respectiva, b) producen el mismo efecto en la relación comercial, consistente en poner fin –de manera anticipada– al respectivo contrato estatal, c) la declaratoria correspondiente constituye un verdadero acto administrativo de naturaleza contractual y, por ende, sujeto a control jurisdiccional, d) es necesario que se proceda a la liquidación del contrato estatal, una vez quede ejecutoriada la decisión correspondiente y f) la terminación unilateral, en cualquiera de sus modalidades, sólo es posible aplicarla en relación con contratos vigentes.

**FUENTE FORMAL:** LEY 80 DE 1993 - ARTÍCULO 14 / LEY 80 DE 1993 - ARTÍCULO 17 / LEY 80 DE 1993 - ARTÍCULO 44 / LEY 80 DE 1993 - ARTÍCULO 45

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS / TERMINACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO / EJERCICIO DE FACULTADES EXCEPCIONALES - Requisitos / EXTRALIMITACIÓN DE FACULTADES EXCEPCIONALES / LÍMITE TEMPORAL PARA LIQUIDAR EL CONTRATO / NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO QUE TERMINÓ Y LIQUIDÓ UNILATERALMENTE UN CONTRATO EXTINGUIDO**

“[P]ara el ejercicio de los poderes exorbitantes constituye un requisito legal el hecho de que el contrato no haya expirado, puesto que, de lo contrario –si ya expiró–, la facultad excepcional de que se trate no lograría satisfacer su finalidad; en otros términos, existe un plazo dentro del cual se puede hacer uso de las facultades excepcionales que llevan a la terminación del contrato por parte del organismo o entidad contratante y éste se encuentra determinado, precisamente, por el plazo de vigencia o ejecución del mismo. (...) los organismos y entidades estatales no deben esperar a que venza el plazo de ejecución del contrato para comprobar si se configuró alguna de las causales previstas para que lo de por terminado; todo lo contrario, las normas que consagran esa facultad exigen –como se vio– que el plazo no haya expirado, pues, de ser así, resultaría inane la figura por la sencilla razón de que no se puede declarar terminado algo que ya alcanzó su fin. (...) la entidad demandada se extralimitó en el ejercicio de sus poderes, pues (...) fenecido el plazo de ejecución contractual se extingue el contrato mismo. (...) la Resolución (...) por medio de la cual se terminó y liquidó unilateralmente el contrato (...) adolece de nulidad.

**ACTOS ADMINISTRATIVOS - Irretroactividad / ACTOS ADMINISTRATIVOS - Efectos / PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

[L]a Resolución 264 de 2002 estableció unos efectos retroactivos respecto de la terminación unilateral del mencionado contrato, pues dispuso que ésta –la terminación unilateral– se entendía a partir del 20 de agosto de 2002. Con lo anterior se desconoció que dicho acto no podía incidir en situaciones jurídicas pretéritas ni, mucho menos, surtir efectos con anterioridad a su expedición o vigencia, teniendo en cuenta que, en principio, los efectos retroactivos están proscritos en nuestro ordenamiento jurídico. La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la irretroactividad es uno de los principios sobre los cuales se edifica un Estado de Derecho y, por tanto, solo en forma excepcional un acto administrativo puede tener efectos hacia el pasado y siempre con base en una autorización legal (...) el ordenamiento positivo colombiano acogió el principio de la irretroactividad de los actos administrativos, que busca –ante todo– blindar de certeza y estabilidad las situaciones jurídicas ya consolidadas o preexistentes al acto administrativo de que se trate. Desde esta perspectiva también se debe

declarar la nulidad la Resolución 264 de 2002, habida cuenta de que los efectos previstos en ella obedecieron a un acto arbitrario por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), pues es criterio general y de obligatorio cumplimiento –principalmente por parte de las entidades públicas– que los actos administrativos tengan efectos hacia el futuro y no de manera retroactiva

**INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS MATERIALES / EXPEDICIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DECLARADOS NULOS / TASACIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL LUCRO CESANTE / PAGO DE HONORARIOS DEJADOS DE PERCIBIR**

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. Pues bien, en el presente asunto se acreditó que se pagó a la parte actora la suma de \$6'509.636.00, como consta en la certificación del 18 de noviembre de 2004. Tal documento merece plena credibilidad para la Sala, pues fue expedido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones, aportado al proceso por el mismo demandado y, además, obró todo el tiempo desde entonces en el expediente sin que le mereciera reparo alguno a las partes. Así, pues, teniendo en cuenta que a la demandante se le pagó la suma de \$6'509.636.00 y el precio del contrato era de \$12'177.853.00, se ordenará el pago del saldo insoluto, esto es, \$5'668.217.00, actualizado a la fecha de la presente sentencia

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá D.C., diez (10) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 68001-23-31-000-2003-01342-01(39536)**

**Actor: LUZ AMPARO PINEDA STAPPER**

**Demandado: DANE**

**Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte actora contra la sentencia del 12 de febrero de 2010, dictada por el Tribunal Administrativo de Santander, que negó las pretensiones de la demanda.

## I. ANTECEDENTES

1. El 10 de junio de 2003, la señora Luz Amparo Pineda Stapper, por intermedio de apoderado judicial, solicitó que se declarara la nulidad de la Resolución 264 del 18 de noviembre de 2002, por medio de la cual el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) terminó y liquidó unilateralmente el contrato 030 del 3 de julio de 2002, y "*... del acto administrativo de fecha 14 de febrero de 2003*"<sup>1</sup>, que resolvió el recurso de reposición formulado contra dicha resolución.

A título de restablecimiento del derecho<sup>2</sup>, la demandante solicitó la indemnización de todos los "*... daños (sic) ocasionados con los actos administrativos anulados ...*"<sup>3</sup>, los cuales se estimaron en la suma de \$130'270.800 (equivalente a 4.000 gramos de oro), por concepto de perjuicios morales; además, solicitó que se pagara "*... el resto del tiempo certificado ...*"<sup>4</sup>, por concepto de perjuicios materiales.

Según los hechos de la demanda, las partes celebraron el contrato de prestación de servicios 030 del 3 de julio de 2002, cuyo objeto era la prestación de los servicios profesionales, por parte de la señora Luz Amparo Pineda Stapper, para "*... supervisar el trabajo de verificación y complementación en campo en los grupos y zonas asignadas de acuerdo a (sic) la programación de las Regionales*"<sup>5</sup>. Se afirma que la demandante cumplió de manera satisfactoria las obligaciones pactadas en dicho contrato; sin embargo, el DANE lo terminó y liquidó unilateralmente, dado un "*desplazamiento de recursos*", circunstancia que, según lo expuesto en la demanda, no constituye causal de terminación anticipada de conformidad con la Ley 80 de 1993.

Agregó que la demandada no tenía competencia temporal para declarar la terminación unilateral del contrato, pues, para el momento en que tal determinación se produjo, el plazo de ejecución contractual ya había fenecido y, por tanto, la Administración no podía ejercer ninguna facultad excepcional. También señaló que los actos acusados son ilegales por falsa motivación e inexactitud, pues, en su criterio, alegar como un hecho imprevisible la inexistencia de recursos para justificar la terminación de un contrato, equivale a no expresar

---

<sup>1</sup> Fl. 30, c. 1.

<sup>2</sup> La demanda se presentó en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; sin embargo, el Tribunal adecuó el trámite de la misma, por tratarse de un asunto de naturaleza contractual (fl. 135, c. ppal).

<sup>3</sup> Fl. 30, c. 1.

<sup>4</sup> Fl. 30, c. 1.

<sup>5</sup> Fl. 14, c. 1.

las verdaderas razones por las cuales se expidieron los actos acusados, ya que la celebración de todo contrato supone la existencia de presupuesto para su ejecución (fls. 29 a 44, c. 1).

**2.** El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se opuso a todas las pretensiones de la demanda, toda vez que, en su criterio, no existe hecho alguno que permita establecer la nulidad de la Resolución 264 de 2002.

Arguyó que se vio obligada a parar la ejecución del contrato 030 de 2002 por motivos de "fuerza mayor", como quiera que el Gobierno expidió el Decreto 1374 de 2002, mediante el cual se aplazaron unos recursos por el monto de \$14.117'418.038, de los cuales \$7.358'340.832 estaban destinados al proyecto "*Levantamiento del XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2003*"<sup>6</sup>, en el marco del cual se suscribió aquél. Por la misma razón, formuló la excepción que denominó "*INEXISTENCIA DE CAUSA*"<sup>7</sup>.

Finalmente, como pretensión subsidiaria, en caso de prosperar las súplicas de la demanda, pidió que solo se reconociera la suma de \$3'088.217, por concepto de honorarios profesionales dejados de percibir (fls. 58 a 65, c. 1).

**3.** Cerrada la etapa probatoria, se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión (auto del 1 de febrero de 2006, fl. 121 c. 1).

**3.1** La parte demandada solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, toda vez que, insistió, fueron razones de fuerza mayor las que motivaron la terminación unilateral del contrato. El déficit fiscal del país llevó al Gobierno Nacional a adoptar la decisión de aplazar unos recursos del Presupuesto General, vigencia 2002, dentro de los cuales estaban incluidas las apropiaciones presupuestales que soportaban la financiación del contrato 030 de 2002 (fls. 128 y 128 vto. c. 1).

**3.2** El extremo demandante reiteró las pretensiones y argumentos expuestos en la demanda (fls. 122 a 126, c. 1).

**3.3.** Por su parte, el representante del Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad procesal.

---

<sup>6</sup> Fl. 58, c. 1.

<sup>7</sup> Fl. 58, c. 1.

## II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante sentencia del 12 de febrero de 2010, el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones de la demanda, por cuanto, a su juicio, no se desvirtuó la legalidad de las resoluciones acusadas, teniendo en cuenta que, de común acuerdo, las partes pactaron que el cumplimiento del contrato 030 del 2002 estaría sujeto a las "*... apropiaciones presupuestales que para el efecto fuesen expedidas*" (fls. 144, c. ppal). Así, entonces, al aplazarse por parte del Gobierno Nacional las partidas presupuestales de algunas entidades, entre ellas, el DANE, a esta última no le quedó ninguna otra opción que terminar y liquidar los contratos *no prioritarios* para la entidad (fl. 129 a 145, c. ppal).

## III. RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante formuló recurso de apelación, por medio del cual solicitó que se revocara la sentencia anterior y se accediera a las pretensiones de la demanda, por cuanto el Tribunal, "*... al tomar la decisión impugnada (sic) omitió valorar todas y cada una de las pruebas que reposan en el plenario, de cuyo estudio se infiere que los actos acusados fueron expedidos desconociendo el LÍMITE TEMPORAL dentro del cual la administración está autorizada para hacer uso de sus poderes exorbitantes*" (fls. 157, c. ppal), pues la vigencia del contrato expiró el 27 de septiembre del 2002, mientras que la resolución por medio de la cual se terminó y liquidó unilateralmente, se expidió el 18 de noviembre del mismo año -2002- (fls. 155 a 157, c. ppal).

## IV. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación se concedió el 11 de junio de 2010 y fue admitido por esta Corporación el 9 de diciembre del mismo año (fl. 165, c. ppal.).

El 4 de febrero de 2011, se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (fl 167, c. ppal).

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio, según consta en informe secretarial obrante a folio 168 del cuaderno principal.

## V. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

El contrato en cuyo seno se generaron los actos administrativos y las controversias planteadas en el presente proceso es aquel que celebraron el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y la señora Luz Amparo Pineda Stapper el 3 de julio de 2002 –contrato 030–, es decir, en vigencia de las normas del Estatuto de Contratación Estatal contenido en la Ley 80 de 1993, el cual consagra las reglas y los principios de los contratos estatales y define las entidades de la misma naturaleza –estatales–, para efectos de la citada ley, dentro de las cuales se circunscribe, por disposición de su artículo 2, la entidad demandada.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 75 de la citada Ley 80, el cual prescribe, expresamente, que la competencia para conocer de las controversias generadas en los contratos celebrados por las entidades estatales se encuentra radicada en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Adicionalmente, se tiene en cuenta que el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo (modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998 y por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006) prescribe que la citada jurisdicción de lo contencioso administrativo se encuentra instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas y define su objeto, en los siguientes términos:

*“Artículo 82. Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las **entidades públicas** incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.*

*Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.*

*La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional”.*

Así, pues, al definir el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la norma legal transcrita determinó que a la misma le compete “... juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas”. Tal competencia se mantiene para los procesos que se rigen por la Ley 1437 de 2011, por cuanto el artículo 104 de ésta, numeral 2, preceptúa que esa jurisdicción conocerá de los procesos “... relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado”.

Finalmente, le asiste competencia a esta Corporación para conocer del presente proceso en segunda instancia (artículo 129 del Código Contencioso Administrativo), toda vez que la cuantía exigida para el momento de la presentación de la demanda era de \$26'390.000 (artículo 131 del C.C.A., subrogado por el Decreto 597 de 1988) y, en el presente asunto, la pretensión mayor se estimó en la suma de \$130'270.800, equivalente a 4.000 gramo de oro, solicitados por perjuicios morales.

## **2. Oportunidad de la acción**

Las pretensiones principales de la demanda están orientadas a obtener la declaratoria de nulidad del acto por medio del cual el DANE terminó y liquidó unilateralmente el contrato de prestación de servicios 030 de 2002, celebrado con la señora Luz Amparo Pineda Stapper; en consecuencia, se solicitó condenar a dicha entidad a pagar los perjuicios materiales y morales causados por la terminación del contrato, supuesto éste que se enmarca dentro de la acción de controversias contractuales, consagrada en el artículo 87 del C.C.A. (subrogado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998), cuyo término de caducidad es de dos (2) años.

La Resolución 264 de 2002 (por medio de la cual se terminó y liquidó el contrato) se notificó el 11 de diciembre del mismo año y el recurso de reposición formulado en su contra se “rechazó” mediante acto administrativo del 14 de febrero de

2003. En tales circunstancias y como quiera que la demanda se presentó el 10 de junio de este último año –2003–, se deduce con nitidez que la misma se formuló dentro de los dos años siguientes a la fecha en que cobró firmeza la mencionada resolución y se agotó la vía gubernativa –14 de febrero de 2003–.

### 3. Validez de las copias simples

En relación con los medios probatorios obrantes en el presente asunto, cabe señalar que las pruebas documentales que hubieren sido aportadas en copias simples serán valoradas libremente por la Sala, aunque no cumplan con las exigencias del artículo 254 del C. de P.C.; al respecto, conviene recordar que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en aplicación de los principios de buena fe, lealtad procesal y prevalencia del derecho sustantivo sobre el formal, cambió su posición en cuanto a la valoración de las copias simples, para entender procedente su estimación siempre y cuando no se hubieran tachado de falsas a lo largo del proceso en el que se pretendan hacer valer. Sobre el particular consideró:

*“En el caso sub examine, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue aportada por la entidad demandante y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se allegó por el actor, circunstancia que no acaeció, tanto así que ninguna de las partes objetó o se refirió a la validez de esos documentos.*

*Por lo (sic) tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas.*

*“(…).*

*“Lo anterior no significa que se estén aplicando normas derogadas (retroactividad) o cuya vigencia se encuentra diferida en el tiempo (ultractividad), simplemente se quiere reconocer que el modelo hermenéutico de las normas procesales ha sufrido cambios significativos que permiten al juez tener mayor dinamismo en la valoración de las pruebas que integran el acervo probatorio, para lo cual puede valorar documentos que se encuentran en copia simple y frente a los cuales las partes han guardado silencio, por cuanto han sido ellas mismas las que con su aquiescencia, así como con la referencia a esos documentos en los actos procesales (v.gr. alegatos, recursos, etc.) los convalidan, razón por la que, mal haría el juzgador en desconocer los principios de buena fe y de lealtad que han imperado en el trámite, con el fin de adoptar una decisión que no refleje la justicia material en el caso concreto o no consulte los postulados de eficacia y celeridad”<sup>8</sup>.*

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, radicado 05001-23-31-000-1996-00659-01, expediente 25022. El ponente de la presente decisión deja constancia de que no comparte la citada postura de la Sala Plena de la Sección, pero la acata.

Así las cosas, la Sala valorará todas las pruebas aportadas al expediente en copia simple, teniendo en cuenta que han obrado durante todo el proceso y no han merecido ningún reparo para las partes.

#### 4. Análisis de la Sala

##### 4.1 Valoración probatoria

De conformidad con el material probatorio allegado al plenario, la Sala encuentra acreditado que, entre la señora Luz Amparo Pineda Stapper y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se celebró el contrato 030 del 3 de julio de 2002, el cual tenía por objeto la *"Prestación de servicios profesionales como Ingeniero Supervisor para supervisar (sic) el trabajo de verificación y complementación en campo en los grupos y zonas de acuerdo a (sic) la programación de las Regionales"* (fl. 14, c. 1).

Dicho contrato se llevó a cabo en el marco del *"Proyecto de Levantamiento del XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2003 -Verificación y Complementación del Marco Geoestadístico Nacional-"*<sup>9</sup> y tenía como obligaciones, entre otras: **i)** que el contratista diligenciara los *"... formatos requeridos durante el desarrollo operativo de dicho proyecto"*, **ii)** que validara la *"... información de las zonas asignadas de conformidad con el cronograma y las rutas del mismo"*, **iii)** que organizara el material recibido *"... para la realización del operativo de campo"* y **iv)** que entregara al profesional de apoyo logístico del DANE *"... el material validado y levantado durante el operativo de acuerdo a (sic) las especificaciones técnicas establecidas"* (fls. 14, c. 1).

El precio de dicho contrato se estableció en la suma de \$12'177.853 y se debía ejecutar desde *"... la aprobación de la garantía única [de lo cual no se tiene conocimiento en el presente asunto] hasta el veintisiete (27) de septiembre de 2002"* (se subraya, fl. 15, c.1).

Sumado a lo anterior, en la cláusula novena del mismo contrato, se pactaron las facultades excepcionales de terminación, modificación e interpretación unilateral por parte del DANE, *"... en los términos y condiciones previstas en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 80 de 1993"* (fl. 19, c. 1).

---

<sup>9</sup> Fl. 13, c. 1.

El contrato se estaba ejecutando en varios municipios de los departamentos de Santander y de Norte de Santander, como consta en las certificaciones de 23 de agosto de 2002 y de 22 de noviembre de 2004, expedidas por la Regional Centro - Oriente del DANE (fls. 22 y 83, c. 1); no obstante, el demandado lo terminó unilateralmente, toda vez que "... por un hecho imprevisible para la entidad, causado por el programa de austeridad del gasto implementado por el Gobierno Nacional ...", no existían "... recursos para el pago de los honorarios que generaría el contrato relacionado" (fl. 3, c. 1); al respecto, en la Resolución 264 del 18 de noviembre de 2002 se dispuso (se transcribe conforme obra, inclusive con errores):

**"ARTÍCULO PRIMERO:** *Dar por terminado unilateralmente a partir del 20 de agosto de 2002, el contrato de prestación de servicios No. 030, celebrado por La Regional Centro Oriental del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- en la vigencia de 2002, de conformidad a la parte motiva del presente acto administrativo.*

**"ARTICULO SEGUNDO:** *Liquidar unilateralmente dicho contrato de la siguiente forma:*

<b>Valor Contrato No. 030/02</b>	<b>\$12.177.853,00</b>	
<b>Valor cancelado</b>		<b>\$6.088.926,00</b>
<b>Saldo por pagar</b>		<b>\$420.710,00</b>
<b>Saldo por liberar</b>		<b>\$5.668.217,00</b>
<b>Sumas Iguales</b>	<b>\$12.177.853,00</b>	<b>\$12.177.853,00</b>

**"ARTICULO TERCERO:** *Dese traslado a la Tesorería y a la sección de Presupuesto de la Regional, para que se efectúe el pago del saldo a favor del contratista, es decir la suma de Cuatrocientos Veinte Mil Setecientos Diez Pesos (\$420.710,00) M/cte y se libere la suma de Cinco Millones Seiscientos Sesenta y Ocho Mil Doscientos Diecisiete Pesos (\$5.668.217,00) M/cte. del Registro Presupuestal No. 030 del 3 de julio de 2002, con cargo al Programa: 410; Subprograma 1000; Proyecto: I, Recurso: 11; C DP No. 0576, con cargo al Proyecto CENSO 2003" (se subraya, folio 4 del cuaderno 1).*

La señora Luz Amparo Pinera Stapper formuló recurso de reposición en contra de la anterior decisión, el cual se "rechazó" mediante acto administrativo [sin número] del 14 de febrero de 2003 (fls. 11 y 12, c. 1). Con todo, si bien es cierto en la parte resolutive de este último se dispuso "... rechazar el recurso de reposición interpuesto ..." (fl. 11, c. 1), también es cierto que, en sus consideraciones, nada se dijo del rechazo y, por el contrario, su argumentación es propia de una decisión confirmatoria de la Resolución 264 de 2002, pues refiere -de manera similar- las mismas consideraciones expuestas en esta última; además, con el acto

administrativo del 14 de febrero de 2003 se entendió "... agotada la vía gubernativa" (folio 12 del cuaderno 1), razón por la cual se hará el análisis respectivo de su legalidad, pues –materialmente– no corresponde a un simple acto de trámite.

También se tiene por acreditado que el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1374 de 2002, aplazó "... el Presupuesto de Gastos de Inversión ..." <sup>10</sup> de algunos organismos y entidades públicas –para la vigencia fiscal de 2002– dentro de los cuales se encontraba el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); en efecto, se aplazó el monto total de \$14.117'418.038, suma dentro de la cual se encontraba incluido el presupuesto destinado para la ejecución del proyecto "LEVANTAMIENTO DEL XVII CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VI DE VIVIENDA 2003" (\$7.358'140.832) (fl. 71, c. 1). El DANE no volvió a contar con este último rubro, pues no se incluyó en el Decreto 1600 de 2002, por medio del cual se "... desaplazaron ..." algunas "... apropiaciones contenidas en el Decreto 1374 de 2002" (fl. 74, c. 1) <sup>11</sup>.

Finalmente, el DANE pagó a la señora Luz Amparo Pinera Stapper la suma de \$6'509.636, como consta en la certificación del 18 de noviembre de 2004, expedida por el tesorero de la misma entidad demandada (certificación que obra a folio 81 del cuaderno 1).

## 4.2 Caso concreto

En el recurso de apelación se afirma que no procedía la terminación unilateral del contrato, toda vez que el mismo, contrario a lo que afirmó el Tribunal Administrativo de Santander, ya había terminado por vencimiento del plazo de ejecución [ver, acápite III, recurso de apelación]; en este sentido, corresponde a la Sala determinar si los actos acusados son anulables por falta de competencia temporal, teniendo en cuenta que, presuntamente, fueron expedidos con

---

<sup>10</sup> Fl. 70, c. 1.

<sup>11</sup> En relación con la facultad de *aplazar el presupuesto*, el artículo 76 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto) dispone:

*"En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del consejo de ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones".*

posterioridad a la vigencia del contrato.

De entrada, debe recordarse que el vicio de falta de competencia impone un pronunciamiento –inclusive oficioso– por parte del juez, como quiera que constituye “... el vicio más grave de todas las formas de ilegalidad en que puede incurrir un acto administrativo ...”, dado el “... carácter de orden público que revisten las reglas de competencia ...”<sup>12</sup>.

Planteado el problema en los términos precedentes, se hace necesario reiterar el análisis que, de tiempo atrás, ha llevado a cabo la Sección Tercera del Consejo de Estado, con el propósito de identificar las particularidades, los presupuestos y los alcances de cada una de las modalidades con que cuenta la entidad estatal para dar por terminado unilateralmente un contrato estatal<sup>13</sup>.

Pues bien, 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–.

Las distintas previsiones legales permiten identificar la “terminación unilateral de los contratos estatales” como un género, dentro del cual, a su turno, se distinguen algunas especies, las cuales participan de ciertas notas comunes, sin que ello signifique que puedan confundirse como una sola y única figura, puesto que –valga aclarar– son muchos y muy variados los aspectos que las diferencian entre sí.

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 16 de febrero de 2006, expediente 13.414.

<sup>13</sup> Se recogen las consideraciones expuestas por esta Sección en la sentencia del 17 de octubre de 2012, dictada dentro del expediente 22220, radicado 73001-23-31-000-2000-01292-01.

Dentro del aludido género se encuentran las siguientes modalidades o especies de la figura: **i) la declaratoria de caducidad administrativa del contrato**, **ii) la terminación unilateral** regulada por los artículos 14 y 17 de la Ley 80 y **iii) la terminación** a cuya aplicación hay lugar cuando se configuran algunas causales de *nulidad absoluta* del respectivo contrato estatal (artículo 45, inciso 2º, de la Ley 80 de 1993).

En virtud de la declaratoria de **caducidad administrativa** (que es propiamente una sanción) no se reconoce indemnización alguna al contratista y éste se hace “... acreedor a las sanciones e inhabilidades previstas en esta ley” (artículo 18, Ley 80), entre éstas, una inhabilidad que le impide participar en licitaciones y celebrar contratos con cualquier entidad estatal por el lapso de cinco (5) años (artículo 8, numeral 1, letra c, Ley 80) y le impone la obligación de ceder los contratos estatales que ya hubiere celebrado o, en su defecto, renunciar a su participación en los mismos si la cesión no fuere posible (artículo 9, *ibídem*).

A su turno, la **terminación unilateral de que trata el inciso segundo del artículo 45 de la Ley 80** es una figura que permite dar por terminado el contrato estatal, cuando respecto del mismo se haya configurado cualquiera de las causales de nulidad absoluta consagradas en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 44 de ese mismo estatuto contractual. Así lo dispone el referido artículo 45:

*“La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del ministerio público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación.*

*“En los casos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo anterior, el jefe o representante legal de la entidad respectiva deberá dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre”.*

La norma legal transcrita evidencia que esta modalidad de terminación tiene cabida en relación con cualquier clase de contrato estatal, independientemente de su objeto, siempre que en la celebración del mismo se haya configurado cualquiera de las causales de nulidad antes referidas, sin que su aplicación pueda extenderse, entonces, a otras causales de nulidad absoluta diferentes a ellas.

Por su parte, la **terminación unilateral propiamente dicha** (que es la que concierne al presente asunto) 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<sup>14</sup>.

Esta modalidad de terminación unilateral únicamente puede tener aplicación respecto de aquellos específicos contratos estatales señalados en el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 80, esto es: **a)** "en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal", **b)** en los contratos que tengan por objeto "la prestación de servicios públicos", **c)** en los contratos que tengan por objeto "la explotación y concesión de bienes del Estado", **d)** "en los contratos de obra", **f)** en los "contratos de suministro" y **g)** en los contratos "de prestación de servicios". En los dos últimos el ejercicio de tal potestad resulta facultativa (art. 14, inciso 5, ley 80), razón por la cual ésta debe ser expresamente pactada por las partes.

Cada vez que un organismo o entidad estatal ejerce la potestad excepcional de *terminación unilateral* del contrato, debe proceder al reconocimiento y pago de las compensaciones "... 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" (artículo 14, numeral 1, inciso 2, Ley 80). Lo anterior pone de manifiesto que esta especie o modalidad de terminación unilateral de los contratos no comporta ninguna sanción y, por tanto, tampoco genera inhabilidad alguna para el contratista afectado (contrario a lo que sucede con la caducidad).

Las causales por las cuales se puede ejercer esta última modalidad de terminación unilateral del contrato –*terminación unilateral propiamente dicha*– se encuentran recogidas en el citado artículo 17 de la Ley 80, 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.

---

<sup>14</sup> Artículo 14, numeral 1, de la Ley 80 de 1993.

*"4. 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 2 y 3 de este artículo podrá continuarse la ejecución con el garante de la obligación".*

Ahora, como aspectos comunes a las tres formas de terminación unilateral del contrato (esto es, la *caducidad administrativa*, la *terminación por nulidad absoluta* y la *terminación unilateral propiamente dicha*) se pueden señalar los siguientes: **a)** el hecho de que en las tres modalidades es la ley la que consagra, de manera expresa, la facultad para que la entidad estatal contratante pueda realizar la declaración respectiva, **b)** producen el mismo efecto en la relación negocial, consistente en poner fin –de manera anticipada– al respectivo contrato estatal, **c)** la declaratoria correspondiente constituye un verdadero acto administrativo de naturaleza contractual y, por ende, sujeto a control jurisdiccional, **d)** es necesario que se proceda a la liquidación del contrato estatal, una vez quede ejecutoriada la decisión correspondiente y **f)** la terminación unilateral, en cualquiera de sus modalidades, sólo es posible aplicarla en relación con contratos vigentes.

Respecto de esto último, es decir, de la oportunidad para terminar unilateralmente el contrato, la Sección Tercera del Consejo de Estado varió su jurisprudencia para sostener que la competencia temporal para hacerlo se circunscribe al término de vigencia o ejecución del contrato, de suerte que, si la decisión se profiere fenecido dicho plazo, estará viciada de nulidad por falta de competencia temporal; al respecto, se indicó (se transcribe conforme obra, inclusive con errores):

*"De acuerdo con lo expuesto, la Sala recoge su jurisprudencia inmediatamente anterior sobre la materia, para precisar lo siguiente:*

***"... la oportunidad de la medida está íntimamente relacionada con el plazo de ejecución del contrato y, por tanto, una vez culminado éste, no es viable caducarlo para el propósito previsto en la ley, y con independencia de que no se haya extinguido el contrato en virtud de su liquidación; en efecto, se destaca que:***

*"... La etapa y el plazo de liquidación del contrato no están consagrados para ejercer esta potestad exorbitante, pues la ley no señaló que pudiera aplicarse durante ésta, sino dentro de la etapa y plazo fijado en el contrato para su ejecución; y, además, se reitera, no se trata de solucionar un problema exclusivamente económico o sancionatorio ...*

*"En definitiva, ... [el ejercicio de potestades exorbitantes] sólo procede por los motivos y con los requisitos señalados en la ley, durante el plazo pactado para la ejecución y cumplimiento oportuno de las obligaciones del mismo -que incluye tanto el plazo original como los adicionales-, y no cuando éste hubiese*

*expirado, so pena de que el acto quede afectado con un vicio de nulidad, por incompetencia*"<sup>15</sup> (se resalta).

Así las cosas, para el ejercicio de los poderes exorbitantes constituye un requisito legal el hecho de que el contrato no haya expirado, puesto que, de lo contrario – si ya expiró–, la facultad excepcional de que se trate no lograría satisfacer su finalidad; en otros términos, existe un plazo dentro del cual se puede hacer uso de las facultades excepcionales que llevan a la *terminación del contrato* por parte del organismo o entidad contratante y éste se encuentra determinado, precisamente, por el plazo de vigencia o ejecución del mismo.

En ese orden de ideas, los organismo y entidades estatales no deben esperar a que venza el plazo de ejecución del contrato para comprobar si se configuró alguna de las causales previstas para que lo de por terminado; todo lo contrario, las normas que consagran esa facultad exigen –como se vio– que el plazo no haya expirado, pues, de ser así, resultaría inane la figura por la sencilla razón de que no se puede declarar terminado algo que ya alcanzó su fin.

Desde esta perspectiva y de cara al presente asunto, para la Sala es claro que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) no podía terminar unilateralmente el contrato 030 de 2002 cuando lo hizo, pues, para entonces, el término de ejecución del mismo ya había fenecido y, por tanto, no tenía competencia temporal para ello; en efecto, recuérdese que el plazo de ejecución vencía “... el 27 de septiembre de 2002 ...”, mientras que la terminación unilateral se produjo el 18 de noviembre de ese año, esto es, con posterioridad a la terminación de la vigencia del contrato.

Lo anterior, sin duda, pone de presente que la entidad demandada se extralimitó en el ejercicio de sus poderes, pues, se insiste, fenecido el plazo de ejecución contractual se extingue el contrato mismo y, con él, la facultad de la Administración para darlo por terminado. En tales circunstancias, para la Sala es claro que la Resolución 264 de 2002 (por medio de la cual se terminó y liquidó unilateralmente el contrato 030 de 2002) adolece de nulidad, razón por la cual así se declarará adelante.

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 20 de noviembre de 2008, expediente 17031. Dicha postura fue reiterada por la Sala Plena de la Sección Tercera en sentencia del 12 de julio de 2012, expediente 15024.

Sumado a lo anterior, la Sala encuentra que la Resolución 264 de 2002 estableció unos efectos retroactivos respecto de la terminación unilateral del mencionado contrato, pues dispuso que ésta –la terminación unilateral– se entendía “... *a partir del 20 de agosto de 2002 ...*” [ver, pág. 10 -valoración probatoria-]. Con lo anterior se desconoció que dicho acto no podía incidir en situaciones jurídicas pretéritas ni, mucho menos, surtir efectos con anterioridad a su expedición o vigencia, teniendo en cuenta que, en principio, los efectos retroactivos están proscritos en nuestro ordenamiento jurídico. La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la *irretroactividad* es uno de los principios sobre los cuales se edifica un Estado de Derecho y, por tanto, solo en forma excepcional un acto administrativo puede tener efectos hacia el pasado y siempre con base en una autorización legal; en los siguientes términos, se indicó:

*“... de conformidad con el artículo 30 de la Constitución Nacional y la ley 153 de 1887, es norma general que la ley es irretroactiva, que sólo tiene efectos hacia el futuro, con miras a mantener la confianza, seguridad y certidumbre de las personas en el orden jurídico.*

*Es norma de observancia para los jueces y el legislador en garantía de situaciones nacidas válidamente al amparo de las normas legítimamente existentes.*

*De la irretroactividad de la ley se deduce la irretroactividad de los actos administrativos, los cuales no pueden surtir efecto con anterioridad a su vigencia. Sólo en forma excepcional puede un acto administrativo tener efecto hacia el pasado y siempre con base en una autorización legal” (se resalta)<sup>16</sup>.*

Así, pues, con fundamento en razones de *seguridad jurídica*<sup>17</sup>, el ordenamiento positivo colombiano acogió el principio de la *irretroactividad de los actos administrativos*, que busca –ante todo– blindar de certeza y estabilidad las situaciones jurídicas ya consolidadas o preexistentes al acto administrativo de que se trate.

Desde esta perspectiva también se debe declarar la nulidad la Resolución 264 de 2002, habida cuenta de que los efectos previstos en ella obedecieron a un acto arbitrario por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), pues es criterio general y de obligatorio cumplimiento –principalmente

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 25 de julio de 1997, expediente 8323.

<sup>17</sup> “... la seguridad jurídica es ... certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad” (BOQUERA OLIVER, José María. Estudios sobre el Acto Administrativo: Civitas S.A., Madrid, 1998, pág. 304).

por parte de las entidades públicas- que los actos administrativos tengan efectos hacia el futuro y no de manera retroactiva, como sucedió en el presente asunto.

Finalmente, para la Sala no se configura el cargo de *falsa motivación* alegado en la demanda, pues el "*aplazamiento de los recursos*", de que dispuso el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1374 de 2002, sin duda, constituía un motivo razonable y necesario para dar por terminado en tiempo el referido contrato 030 de 2002; en efecto, tal hecho implicó una situación sobreviniente que afectó la relación contractual y, por lo mismo, se erigió en un motivo suficiente para dar por terminado unilateralmente dicho contrato. Cosa muy distinta es que se haya ejercido tal facultad excepcional de manera tardía, esto es, sin competencia temporal, lo cual aparejó las consecuencias ya señaladas en el presente fallo.

En relación con la naturaleza *sobreviniente* de las circunstancias que justifican el ejercicio de la potestad excepcional de terminación unilateral del contrato, con fundamento en lo preceptuado por el artículo 17 de la Ley 80 de 1993 la Corte Constitucional expresó:

*"En cuanto hace a la terminación unilateral del contrato, la ley 80 de 1993, (sic) establece los casos en que ésta podrá darse, ya que la administración expresa el interés público y éste debe prevalecer en caso de conflicto con el interés contractual y meramente económico; claro está, las correspondientes causales deben ser taxativamente señaladas por la ley, ya que obedecen a circunstancias de interés colectivo, o situaciones sobrevinientes que impiden la continuación en la ejecución del contrato y afectan los derechos de los contratistas.*

*"De acuerdo con lo anterior, la norma acusada establece en principio la terminación unilateral del contrato como prerrogativa de la administración, por motivos de interés general y con el fin de obtener de manera oportuna y eficiente los bienes y servicios propuestos.*

*"... debe advertirse que la terminación unilateral, (sic) es un mecanismo de la administración que le permite darlo por terminado, (sic) cuando se presenten determinadas situaciones sobrevinientes al perfeccionamiento del contrato, por consideraciones que se relacionan con exigencias del servicio público, situación de orden público, incapacidad del contratista de ejecutarlo totalmente, debido a factores como lo son muerte, incapacidad física, y de carácter patrimonial"<sup>18</sup> (se subraya y resalta).*

Bajo este panorama y teniendo en cuenta que es procedente la declaratoria de nulidad de la Resolución 264 de 2002, por las razones ya anotadas, se impone declarar también la nulidad "*... del acto administrativo de ... 14 de febrero de*

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia C-454 de 1994. Postura reiterada por esta Corporación en sentencia del 28 de junio de 2012, expediente, 23361, radicado 27001-23-31-000-2000-0033-01.

2003”<sup>19</sup>, revocar la sentencia apelada y, en consecuencia, acceder a las pretensiones de la demanda.

#### 4.3 Indemnización de perjuicios

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<sup>20</sup>.

Pues bien, en el presente asunto se acreditó que se pagó a la parte actora la suma de \$6'509.636.00, como consta en la certificación del 18 de noviembre de 2004 [ver, página 11]. Tal documento merece plena credibilidad para la Sala, pues fue expedido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones, aportado al proceso por el mismo demandado y, además, obró todo el tiempo desde entonces en el expediente sin que le mereciera reparo alguno a las partes<sup>21</sup>. Así, pues, teniendo en cuenta que a la demandante se le pagó la suma de \$6'509.636.00 y el precio del contrato era de \$12'177.853.00, se ordenará el pago del saldo insoluto, esto es, \$5'668.217.00, actualizado a la fecha de la presente sentencia, con base en la siguiente fórmula:

$$RA = VH \times \frac{\text{ind final (oct. 2017)}^{22}}{\text{ind inicial (sept. 2002)}^{23}}$$

$$RA = \$5'668.217 \times \frac{138,07}{70,26}$$

$$RA = \$11'138.780,55$$

---

<sup>19</sup> Ver, pág. 10 *supra*.

<sup>20</sup> Al respecto se puede consultar, entre otras, la sentencia del 13 de agosto de 2008, radicado 68001-23-15-000-1995-00782-01, expediente 15342.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 8 de abril de 2016, radicado 85001-23-33-000-2014-00066-01, expediente 56058.

<sup>22</sup> Último conocido.

<sup>23</sup> Mes de finalización del contrato 030 de 2002.

Así las cosas, se reconocerá la suma de \$11'138.780.55, por concepto de perjuicios materiales (lucro cesante), en favor de la señora Luz Amparo Pineda Stapper.

Se negarán los perjuicios morales solicitados, como quiera que la demandante no demostró que haya sufrido ninguna afectación de esa naturaleza como consecuencia de la expedición de los actos administrativos acá anulados.

#### **4.4 Costas**

Teniendo en cuenta que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de efectuar condena en costas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo.

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

#### **FALLA:**

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia del 12 de febrero de 2010, dictada por el Tribunal Administrativo de Santander y, en su lugar:

- a) **DECLÁRASE** la nulidad de la Resolución 264 del 18 de noviembre de 2002, expedida por la Regional Centro - Oriente del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente sentencia.
- b) **CONDÉNASE** al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a pagar la suma de \$11'138.780.55,, por concepto de perjuicios materiales (lucro cesante), en favor de la señora Luz Amparo Pineda Stapper.
- c) **NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Sin costas.

**TERCERO: EXPÍDANSE** al apoderado de la parte actora las copias auténticas con las constancias de las que trata el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

**CUARTO: EJECUTORIADA** esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**