

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUB-SECCIÓN C**

**CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

Bogotá, D.C., seis (6) de mayo de dos mil quince (2015)

**Radicación:** 50001233100020001000301 (34804)

**Actor:** Inprof Asociados

**Demandado:** Municipio de San Martín

**Asunto:** Acción contractual (sentencia)

Decide la Sala de Sub-sección el recurso de apelación presentado por las partes contra la sentencia del 4 de septiembre 2007, proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Meta, que negó las súplicas de la demanda [fls.309 a 322 cp]

**ANTECEDENTES**

**1.- La demanda.**

1 La demanda fue presentada el 16 de diciembre de 1999 por la sociedad comercial INPROF ASOCIADOS LTDA., constituida mediante escritura pública número 02996 de 1986 de la Notaría 32 de Bogotá, y representada legalmente por Germán Eduardo Muñoz Tenorio, contra el municipio de San Martín [Meta] entidad territorial representada en la actualidad<sup>1</sup> por el señor alcalde Alcides Rocha Alférez [o en contra de quien haga sus veces al momento de notificación de la demanda], para que se declare el incumplimiento del contrato número 003, en ejercicio de la acción contractual consagrada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo [fl.2 c1], formulando como pretensiones declarativas: (1) que se declare que el municipio de San Martín [Meta], incumplió el contrato número 003 suscrito el 20 de marzo de 1997 con INPROF ASOCIADOS LTDA representada legalmente por Diego Ricardo Muñoz Martínez y que tenía por objeto: a) realizar la

---

<sup>1</sup> Al momento de la presentación de la demanda.



recuperación de la cartera correspondiente al impuesto predial y complementarios mediante la acción coercitiva a cartera vencida y exigible al 31 de diciembre de 1996, realizando para ello la etapa prejurídica en la cual se hizo una labor de información y publicidad a través de diversos medios de comunicación con el fin de invitar y notificar los deudores morosos para que efectuaran el pago de sus obligaciones, de acuerdo a la liquidación individual suministrada por la Tesorería Municipal, que la actualizaría mensualmente; b) la asesoría para el cobro por jurisdicción coactiva, con el fin de obtener las medidas cautelares de embargo y secuestro de inmuebles comprometidos, así como su avalúo y remate. El demandado deberá pagar el total del crédito, capital, intereses y costas, incluida en este último el valor de las agencias en derecho de acuerdo a las tarifas legalmente comprobadas en concordancia con el artículo 392 y siguientes del Código de Procedimiento Civil y demás disposiciones legales pertinentes.

A su vez, como pretensiones condenatorias formuló: (1) se condene al municipio de San Martín [Meta] a pagar el valor de los perjuicios materiales ocasionados por el incumplimiento del contrato número 003 del 20 de marzo de 1997, los que se discriminan de la siguiente manera: a) daño emergente derivado de los gastos relacionados a continuación para el año de 1997:

1. Gastos laborales _____	\$21.000.000.00
2. Arrendamientos _____	\$1.938.000.00
3. Servicios públicos _____	\$90.000.00
4. Gastos de Representación ____	\$11.120.000.00
5. Impuestos asumidos _____	\$1.248.224.00
6. Publicidad _____	\$1.600.000.00
<b>VALOR TOTAL GASTOS</b>	<b>\$36.996.224.00</b>

De lo anterior debía descontarse el pago parcial hecho por la alcaldía de San Martín, por cobro pre-jurídico de 1997 por valor de CATORCE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS SIETE PESOS [\$14.859.807.00]. Aplicado lo anterior, la condena reclamada por la sociedad demandante ascendía a la suma de VEINTIDOS MILLONES CIENTO TREINTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS DIECISIETE PESOS [\$22.136.417.00].



De otra parte, (2) se solicitó condenar al reconocimiento de la utilidad o ganancia cierta dejada de percibir por la sociedad demandante. La utilidad cierta para el actor ascendía a la suma de CIENTO SESENTA MILLONES DE PESOS [\$160.000.000,00], que resultaba de aplicar el veinte por ciento [20%], como honorarios, sobre la cantidad en mora a recaudar por la suma de OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS [\$800.000.000.00].

Se solicitó, además, (3) condenar al municipio de San Martín [Meta] a actualizar las sumas mencionadas en las anteriores pretensiones, a la fecha del correspondiente pago, con base en los intereses corrientes o interés técnico aceptado por el Consejo de Estado.

Finalmente, se demandó (4) que a la sentencia se le dé cumplimiento del término establecido en el artículo 176 del C.C.A. En caso de que así no se hiciere, que se condene al municipio de San Martín [Meta] a pagar intereses moratorios correspondientes al interés corriente doblado, sobre las sumas debidas, a partir de la fecha desde la cual se produzca la mora [fls.2 y 3 c1].

2 Como fundamento de las anteriores pretensiones la parte actora se sustentó en los siguientes hechos [fls.3 a 6 c1]: (1) el municipio de San Martín [Meta], celebró con la empresa INPROF ASOCIADOS LTDA, representada legalmente por el señor DIEGO RICARDO MÚÑOZ MARTÍNEZ, contrato de prestación de servicios profesionales número 003 de 20 de marzo de 1997; (2) en la cláusula undécima se pactó que para todos los efectos fiscales se estimaba la cuantía del presente contrato en la suma de CIENTO SESENTA MILLONES DE PESOS [\$160.000.000.00]; (3) perfeccionado el contrato, debidamente publicado y cumplidos los requisitos para su ejecución, como la constitución de póliza o garantía única para amparar el cumplimiento oportuno y satisfactorio, su aprobación por parte de la entidad, además de verificarse la existencia de disponibilidad presupuestal, Diego Ricardo Muñoz Martínez como representante legal de la sociedad demandante hizo oportunamente la publicidad necesaria para el cobro pre-jurídico, e instaló las oficinas con el personal idóneo y necesario para



INPROF ASOCIADOS LTDA  
Municipio de San Martín (Meta)  
Expediente 34804  
Acción contractual

la ejecución del contrato; (4) no obstante lo anterior, la alcaldía de San Martín [Meta] incumplió con la cláusula tercera del contrato, al no entregar la totalidad de las liquidaciones individuales, junto con toda la información de cada uno de los predios comprendidos en la mora, dentro del plazo establecido de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha de firma del contrato, con liquidaciones que deberían corresponder a la totalidad de la cartera vencida hasta el 31 de diciembre de 1996, situación que se prolongó hasta la terminación del contrato, y en todo ese lapso de tiempo la sociedad demandante repetidamente requirió al ente público para que entregara las liquidaciones individuales, la información y la documentación, sin que fuera posible; (5) el 8 de octubre 1997 Diego Ricardo Muñoz Martínez presentó requerimiento a la Tesorera Municipal, Blanca Nubia Carreo, manifestando el incumplimiento por parte de la Alcaldía de la cláusula tercera del contrato referido, pero no produjo ningún efecto positivo; (6) el 4 de septiembre de 1997 Diego Ricardo Muñoz Martínez reclamó nuevamente al señor Alcalde Gilberto Meneses el incumplimiento de la obligación pactada, pero igualmente se continuó incumpliendo; (7) el 14 de mayo de 1997 se celebró una reunión en el Despacho del señor Alcalde Gilberto Meneses Rojas, quién asistió junto con su Secretaría de Gobierno, el Director de Valorización y el señor Tesorero Municipal, en la que el contratista por medio de su representante y asesor jurídico, Doctor German Eduardo Muñoz Tenorio, rindió de manera clara, amplia y extensa el informe detallado de la gestión cumplida a la fecha, con explicación del procedimiento a cumplirse y el requerimiento pertinente para que en forma inmediata se hiciera entrega de las liquidaciones individuales actualizadas y certificadas por la tesorería municipal, haciendo entrega a cada uno de los funcionarios presentes de una carpeta que constaba de cinco folios sobre la materia; (8) para el cumplimiento del objeto del contrato que se describe en la cláusula primera del mismo, como era la recuperación de cartera morosa del impuesto predial y complementarios a la fecha de su vencimiento de 1996, era necesaria la entrega de los documentos que contenían las liquidaciones individuales de los predios que presentaban atraso en el pago del gravamen, en la forma que se pactó, pero que no cumplió la entidad contratante; y, (9) el incumplimiento de la alcaldía de San Martín [Meta], produjo notables perjuicios de orden material a la firma INPROF ASOCIADOS LTDA que deberán indemnizarse.



## 2. El trámite procesal.

3 Se admitió la demanda por parte del Tribunal Administrativo del Meta<sup>2</sup>, posteriormente se surtió notificación personal al municipio de San Martín [Meta]<sup>3</sup>.

4 El apoderado de la parte demandante presentó adición a la demanda<sup>4</sup>. Se admitió la adición a la demanda<sup>5</sup>, la que fue notificada personalmente al alcalde de la entidad demandada<sup>6</sup>.

5 La entidad pública demandada no contestó la demanda<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Por medio de auto de 24 de marzo de 2000 [fls.39 y 40 c1].

<sup>3</sup> Fls. 45 y 46 c1.

<sup>4</sup> Por medio de escrito presentado el 8 de noviembre de 2000 ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta “Se adicionó la demanda agregando al capítulo de PRUEBAS [...]:

1. DOCUMENTOS.

16. *Relación de gastos certificados, que cubrió la Empresa “INPROF ASOCIADOS LTDA, en cumplimiento del contrato por el cual se interpuso la respectiva demanda.*

B). OFICIOS.

5. *Se oficie a la Procuraduría 48 Judicial Administrativa, cuyo titular es el Dr. RODOLFO CASAFRANCO VANEGAS, para que envíe con destino al proceso y a mi costa, copias auténticas de la Petición de Conciliación Prejudicial con todos sus anexos y del correspondiente trámite que se le surtió, en el asunto de INPROF ASOCIADOS contra el Municipio de San Martín (Meta), donde actuó como apoderado especial de la primera, el Dr. GERMÁN EDUARDO MUÑOZ TENORIO.*

6. *Se oficie al Honorable Consejo de Estado, a la ciudad de Bogotá para que envíen a mi costa, copias auténticas de la Apelación que se surtió ante esa alta Corporación (No. 1199, Libro 44, Sección III, Magistrado RICARDO HOYOS DUQUE), de la desaprobación proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, de la Conciliación Prejudicial, promovida por el Dr. GERMAN EDUARDO MUÑOZ TENORIO, en representación de la Empresa INPROF ASOCIADOS LTDA, y en contra del municipio de San Martín (Meta).*

7. *Se oficie al Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín (Meta), para que envíe copias auténticas del Proceso Penal que se adelantó por Peculado y Falsedad, contra el Señor LUIS HERNANDO JARAMILLO, Tesorero de la Alcaldía de San Martín (Meta), quien con su actuar omisivo, al no entregar las liquidaciones oportunamente de los morosos del Impuesto Predial, entre otras circunstancias, contribuyó a que no se diera cumplimiento del Contrato, base de esta demanda, por parte del ente territorial.*

*Se servirán enviar la diligencia de indagatoria, Resolución que resuelve la situación jurídica, calificadorio, sentencia y las segundas instancias si las hubiere.*

*De la misma manera, se oficie a la Contraloría General Seccional Meta, para que envíe copias auténticas a nuestra consta, del proceso que por responsabilidad fiscal se inició y fallo, contra el Señor LUIS HERNANDO JARAMILLO, por los mismos hechos. [fls.47 y 48 c1].*

<sup>5</sup> Auto del treinta (30) de noviembre de dos mil (2000) proferido por el Tribunal Administrativo del Meta. [fls. 54 y 55 c1].

<sup>6</sup> Fl. 68 c1.

<sup>7</sup> Así se tuvo por auto del diecisiete (17) de julio del dos mil uno (2001) proferido por el Tribunal Administrativo del Meta. [fl.70 c1].



6 El representante legal de la sociedad demandante solicitó la convocatoria de las partes para surtir la celebración de la audiencia de conciliación [fl.73 c1].

7 Mediante auto del veintiséis (26) de octubre de dos mil uno (2001) proferido por el Tribunal Administrativo del Meta se abrió el proceso a pruebas<sup>8</sup>

8 Mediante auto del 10 de agosto de 2005, se citó a las partes a audiencia de conciliación<sup>9</sup>, la que se surtió el 2 de noviembre de 2005<sup>10</sup> en donde se solicitó al municipio demandado su aplazamiento, aceptándose de manera que la audiencia se reanudó el 24 de noviembre de 2005, sin ánimo conciliatorio entre las partes<sup>11</sup>.

9 Se corrió traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión<sup>12</sup>, quienes los presentaron en tiempo<sup>13</sup>, y al Ministerio Público, para que emitiera el concepto respectivo<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> *“En consecuencia decretense, practíquense, y téngase como tales las siguientes:*

*SOLICITADAS POR LA PARTE ACTORA:*

*DOCUMENTALES:*

*Téngase en cuenta los documentos aportados con la demanda, a los que se les dará su valor probatorio en el momento procesal correspondiente.*

*OFICIOS:*

*Ofíciase a las entidades relacionadas, para que a costa del interesado, se sirvan remitir con destino a este proceso, lo solicitado [...] del acápite de pruebas de la demanda y su adición respectivamente.*

*INTERROGATORIO DE PARTE:*

*Decrétese el interrogatorio de parte solicitado, que deberá absolver el ciudadano GILBERTO MENESES ROJAS [...]*

*DICTAMEN PERICIAL:*

*Decretase el Dictamen Pericial solicitado [...]*

*SOLICITADAS POR LA PARTE DEMANDADA:*

*No se decretan pruebas a favor de esta parte, por cuanto la demanda no fue contestada.” [fls.76-78 c1].*

<sup>9</sup> Fl. 276 c1.

<sup>10</sup> Fls.304 y 305 c1.

<sup>11</sup> Fls.310 a 311 c1.

<sup>12</sup> Auto del trece (13) de diciembre de dos mil cinco (2005) proferido por el Tribunal Administrativo del Meta [fl.292 c1].

<sup>13</sup> Mediante memorial presentado el 23 de enero de 2006 la parte demandante presentó alegatos de conclusión, indicando que el contrato 003 de 1997 cumplió con todos los requisitos legales, ya en la ejecución del contrato el contratista INPROF realizó todo lo que dentro del objeto contractual le correspondía. Sin embargo, el Municipio de San Martín (Meta) de manera omisiva, reiterativa, y negligente; se abstuvo de entregar y suministrar los listados y las liquidaciones individuales oficiales de los deudores morosos del impuesto predial. En consecuencia, INPROF Ltda. no pudo realizar la visita, y consiguiente notificación de las liquidaciones individuales a cada uno de los deudores morosos, en sus respectivos domicilios. [fls. 299 -304 c1].



### 3. La sentencia del Tribunal.

10 El Tribunal Administrativo del Meta profirió sentencia 4 de septiembre de 2007 en la que resolvió negar las pretensiones de la demanda y no condenar en costas [fl.322 cp], con fundamento en las siguientes razones y argumentos:

10.1. De acuerdo con la Sala, “en ninguna de las cláusulas se estableció que el Municipio [sic] pagaría al Contratista [sic] los costos o gastos en que éste incurriera”. Como tampoco “en ninguna de las cláusulas se menciona el monto de la cartera morosa a recaudar, ni en el tiempo de ejecución del contrato se mencionó esta cifra, porque de acuerdo con lo manifestado por el demandante, dicha información no le fue entregada”. Agrega que no “existe evidencia sobre lo manifestado por el demandante respecto a que la cantidad en mora a recaudar era de **OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$800.000.000.00)**” [fl.319 cp].

En ese sentido, encontró la Sala que el “porcentaje pactado fue del quince por ciento (15%) sobre la cartera recuperada. Entonces, es equivocado el cálculo realizado por el demandante, cuando le aplica el veinte por ciento (20%) al total de la presunta cartera morosa de \$800.000.000, obteniendo como resultado la suma de **CIENTO SESENTA MILLONES DE PESOS (\$160.000.000.00)**. Es decir, que

---

Por su parte el apoderado del Municipio de San Martín (Meta), mediante memorial presentado el 26 de enero de 2006 expresó que no deben acceder a las pretensiones de la demanda, toda vez que no existe suficiente material probatorio para soportar la pretensión que se funda en lo que hubiera podido haber recaudado el contratista, pero en el contrato se pactó el pago sobre la cartera que efectivamente se recuperara. [fls.305-306 c1].

<sup>14</sup> La Procuraduría 49 Delegada ante el Tribunal Administrativo del Meta mediante concepto No. 001-2.000-003, le solicitó a la Sala negar las pretensiones de la demanda, en razón a que “No fue regularmente aportada la copia del contrato 033 [sic] que origina la acción y del dependen las pretensiones de la actora, pues la copia existente (Folios 123 a 125) se aportó en forma irregular, al hacerlo el apoderado de la actora, no la autoridad administrativa que fue requerida por el Tribunal con ese fin, y sin mediar auto que ordenara tener dicha copia como prueba.

1.2. – Si bien la prueba se solicitó en la demanda [...], se decretó [...] y la Secretaría del Tribunal remitió el oficio 4309 del 9 de agosto de 2.002 (Folio 81) solicitando Alcalde de San Martín remitir copia del aludido contrato; sin embargo, la copia que aparece fue aportada el 29 de enero de 2.004 durante el interrogatorio de Parte (F. 121) por el apoderado de la actora, quien declaró: “Procedo a allegar un ejemplar del contrato No 003 de fecha 20 de marzo de 1.997...” Pese a ello, no existe en la misma diligencia que ordenara admitir el documento como prueba.

[...] La parte que la pidió, ésta dejó precluir el término probatorio sin pedir ampliación del mismo [...] Estimar la copia existente equivale a contrariar [...] toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso.” Además de no existir prueba de los perjuicios alegados. [fls.294 – 298 c1].



además de mencionar una cifra por cartera morosa y base de liquidación que sólo él expresa, el porcentaje no corresponde al pactado” [fl.319 cp].

10.2 Los estados de resultados, el balance y la relación de gastos fueron presentados por el sub-gerente de la sociedad demandante, quien afirmó su condición de contador público sin aportar la tarjeta profesional o identificación pertinente, concluyendo la Sala que “carece de independencia mental para certificar dichos estados financieros, y en consecuencia no garantiza imparcialidad ni objetividad, a la luz del art. 7º, numeral 1 literal b), de la Ley 43 de 1990” [fl.320 cp]-

10.3 Se concluyó por la Sala al examinar las pruebas “que efectivamente entre las partes se celebró el 20 de marzo de 1997, el contrato No. 003, sin embargo, aunque el ex Alcalde del Municipio [sic] aseguró en diligencia que el Tesorero no entregó las liquidaciones individuales sobre la cartera morosa, para la Sala no es posible acceder a las demás pretensiones con base en lo establecido en el artículo 177 del C. P. C” [fl.320 cp].

10.4 En cuanto al dictamen pericial la Sala consideró que el “perito se basó exclusivamente en una afirmación de la demanda que carece de todo respaldo probatorio y en ninguna parte del contrato se indicó que la cifra en mora a recaudar, fuera la suma de **OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$800.000.000)**”. No se puede, siguiendo a la Sala, “establecer la exactitud de las conclusiones a las que llega” el perito por lo que le restó valor probatorio al dictamen pericial [fl.320 cp].

10.5 Recordó que el Tribunal ya había negado la aprobación del acuerdo conciliatorio al que las partes habían llegado por no existir respaldo probatorio de los perjuicios, lo que fue confirmado por el Consejo de Estado [fl.320 cp].

#### **4. El recurso de apelación presentado.**



11 Contra la sentencia de primera instancia se alzó la parte demandante Sociedad INPROF ASOCIADOS LTDA [fls.324 a 328 cp], con base en los siguientes argumentos: (1) hubo contumacia pasiva de la entidad pública demandada que no contestó, ni colaboró con el aporte de las pruebas [fl.324 cp]; (2) la omisión en la entrega de los documentos oficiales para la ejecución del contrato constituyó un incumplimiento [fl.325 cp]; (3) el alcalde para la época de los hechos confesó [fl.326 cp]; (4) la sociedad contratista cumplió con sus obligaciones [fl.326 cp]; (5) el dictamen pericial quedó en firme [fl.326 cp]; y, (6) debía tenerse en cuenta el proceso penal cursado contra el Tesorero Municipal para la época de los hechos [fls.327 y 328 cp].

12 El recurso de apelación fue concedido por el a quo mediante auto de 23 de octubre de 2007 [fl.331 cp].

#### **5. Actuación en segunda instancia.**

13 Mediante auto del 22 de febrero de 2008 esta Corporación admitió el recurso de apelación presentado por la parte actora [fls.334 y 335 cp].

14 Por medio de auto del 12 de marzo de 2008 se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión, y al Ministerio Público para que rinda concepto de rigor [fl.337 cp].

15 La parte actora presentó alegatos de conclusión<sup>15</sup>, en tanto que la entidad pública demandada y el Ministerio Público guardaron silencio.

---

<sup>15</sup> La parte demandante mediante apoderado presenta alegatos de conclusión el 31 de marzo de 2008, señalando: Que las pruebas que fueron decretadas en primera instancia, no fueron allegadas por omisión del Municipio demandado, dado que dichos documentos reposan en la Tesorería Municipal de San Martín, Meta. Además, que la sentencia impugnada descalifica totalmente los hechos y pretensiones del libelo, sin tener en cuenta la configuración de contumacia, toda vez que el municipio de San Martín guardó silencio al contestar la demanda y en la etapa probatoria se abstuvo de intervenir y mucho menos de dar respuesta al oficio No. 4309 de fecha 9 de agosto de 2002, mediante el cual el Tribunal Administrativo del Meta dispuso que se enviara copia autentica del contrato y de los listados de los deudores morosos del impuesto predial y complementarios de



16 El apoderado de la parte actora presentó memorial de fecha 14 de marzo de 2008, en el que solicitó decretar pruebas, y adujo que a pesar de haber sido decretadas en primera instancia no se reflejaron en el proceso<sup>16</sup>.

17 Por medio de auto del 28 de abril de 2008 esta Corporación negó la solicitud de pruebas por parte del demandante [fl.351 cp].

### CONSIDERACIONES

1. Advierte la Sala, que la parte demandante es el único apelante, por ello, para decidir el recurso, se centrará en los argumentos expuestos en el mismo, en desarrollo de lo previsto por el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil que establece que el juez superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, así como en el alcance dado por la Sala Plena de la Sección Tercera en la sentencia de 9 de febrero de 2012 [expediente 21060].

1.1 En vista de que sólo apeló la parte actora, debe tenerse en cuenta la sentencia de Sala Plena de la Sección Tercera de 9 de febrero de 2012 [expediente 21060] donde se dirimió una cuestión de derecho para llegar a la solución jurídica en los siguientes términos:

“Conviene puntualizar que la *no reformatio in pejus* –al igual que ocurre con la casi totalidad de las garantías y de los derechos que el ordenamiento jurídico consagra y tutela– no tiene alcance absoluto o ilimitado, comoquiera que su aplicación encuentra, al menos, dos importantes restricciones de carácter general, a saber: *i*).- En primer lugar debe resaltarse que la imposibilidad de reformar el fallo de primer grado en perjuicio o en desmedro del apelante sólo tiene cabida cuando la impugnación respectiva sea formulada por un solo interesado (apelante único), lo cual puede comprender diversas hipótesis fácticas como aquella que corresponde a casos en los cuales, en estricto rigor, se trata de varias apelaciones desde el punto de vista formal, pero interpuestas por personas que aunque diferentes entre sí, en realidad comparten un mismo interés dentro del proceso o integran una misma parte dentro de la *litis* (demandada o demandante), por lo cual materialmente han de tenerse como impugnaciones únicas; *ii*).- En segundo lugar ha de comentarse que en aquellos casos relacionados con la apelación de los fallos inhibitorios de primer grado, en los cuales el juez de la segunda instancia encuentre que hay lugar a proferir una decisión

---

los años 1993 a 31 de diciembre de 1996. Finalmente, se solicita revocar sentencia de primera instancia y acoger las pretensiones de la demanda. [fls.338 – 342 c1].

<sup>16</sup> Fls. 346 a 350 c1.



de mérito, así deberá hacerlo “... *aun cuando fuere desfavorable al apelante*” [artículo 357, inciso final, C. de P. C.]<sup>17</sup>.

[...]

Por regla general el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente, están llamados a excluirse del debate en la instancia superior, sin perjuicio de los casos previstos o autorizados por la Constitución Política o por la ley, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia<sup>18</sup> de la sentencia como el principio dispositivo<sup>19</sup>, razón por la cual la jurisprudencia nacional ha sostenido que “*las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: ‘tantum devolutum quantum appellatum’*”<sup>20</sup>.

Ahora bien, en relación con la mencionada regla general, según la cual aquellos temas no propuestos en el recurso de alzada estarían llamados a excluirse del conocimiento del juez *ad quem*, conviene precisar que dicha regla general no es absoluta, puesto que la misma debe entenderse y admitirse junto con las excepciones que se derivan, por ejemplo, *i)* de las normas o los principios previstos en la Constitución Política; *ii)* de los compromisos vinculantes asumidos por el Estado a través de la celebración y consiguiente ratificación de Tratados Internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, o *iii)* de las normas legales de carácter imperativo, dentro de las cuales se encuentran, a título puramente ilustrativo, aquellos temas procesales que, de configurarse, el juez de la causa debe decretar de manera oficiosa, no obstante que no hubieren sido propuestos por la parte impugnante como fundamento de su inconformidad para con la decisión censurada”<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Al respecto consultar, por ejemplo, Sección Tercera, sentencias del 23 de abril del 2009, expediente 17160; sentencia de 20 de mayo de 2009, expediente 16925.

<sup>18</sup> En relación con la aplicabilidad del principio de congruencia en lo que corresponde a la resolución del recurso de apelación puede consultarse el pronunciamiento efectuado recientemente por la Sala, mediante providencia fechada en abril 1 de 2009, dentro del expediente 32.800, con ponencia de la señora Magistrada Ruth Stella Correa Palacio, en la cual se puntualizó: “De conformidad con el principio de congruencia, al superior, cuando resuelve el recurso de apelación, sólo le es permitido emitir un pronunciamiento en relación con los aspectos recurridos de la providencia del inferior, razón por la cual la potestad del juez en este caso se encuentra limitada a confrontar lo decidido con lo impugnado en el respectivo recurso y en el evento en que exceda las facultades que posee en virtud del mismo, se configurará la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relativa a la falta de competencia funcional”.

<sup>19</sup> Dicho principio ha sido definido por la doctrina como: “La facultad exclusiva del individuo de reclamar la tutela jurídica del Estado para su derecho, y en la facultad concurrente del individuo con el órgano jurisdiccional, de aportar elementos formativos del proceso y determinarlo a darle fin”. O como dice COUTURE, **es el principio procesal que asigna a las partes y no a los órganos de la jurisdicción la iniciativa, el ejercicio y el poder de renunciar a los actos del proceso (...)** Son características de esta regla las siguientes: (...) **El campo de decisión del juez queda determinado especial y esencialmente por las pretensiones del demandante debido a que el juez no puede decidir sobre objeto diverso a lo en ellas contemplado**” (negritillas adicionales). López Blanco, Hernán Fabio, Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Parte General, Tomo I, Dupré Editores, Bogotá, 2005, Pág. 106.

<sup>20</sup> Al respecto, ver por ejemplo, sentencia de la Corte Constitucional C-583 de 1997.

<sup>21</sup> Sección Tercera, sentencia de 9 de febrero de 2012, expediente 21060.



1.2 Ahora bien, como al proceso se aportaron documentos en copia simple la Sala encuentra que la discusión respecto a la posibilidad de valorar los documentos aportados en copia simple fue finalmente zanjada en la sentencia de unificación jurisprudencial proferida el 28 de agosto de 2013 por la Sala Plena de la Sección Tercera [expediente 25022], por lo tanto, en consideración a lo anterior y atendiendo a que la normatividad aplicable sigue siendo la consignada en el Código de Procedimiento Civil –por expresa remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo– y, aún cuando no se cumplió con el requisito de autenticación de la copia previsto en el artículo 254 de la ley procesal civil, la Sala considera en esta oportunidad, en aras de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y de la garantía del derecho de acceso a la justicia consagrado en los artículos 228 y 229 de la Constitución Política, que no pueden aplicarse las formas procesales con excesivo rigorismo y en forma restrictiva, con el fin de desconocer lo que las mismas partes no han hecho y ni siquiera han discutido durante el proceso, como lo es la autenticidad de los documentos allegados por las partes en copia simple

1.3 Con fundamento en la sentencia de Sala Plena se abordará el estudio y decisión del recurso de apelación presentado únicamente por la parte demandante.

2. La Sala tiene como medios probatorios para su análisis los siguientes.

### **2.1 Aportadas con la demanda**

1. Certificado de existencia y representación legal de la sociedad INPROF ASOCIADOS LTDA, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá el 15 de diciembre de 1999 [fls.12 y 13 ambas caras c1], según la cual: (1) la sociedad tiene como número NIT 08300216372; (2) tenía como domicilio la ciudad de Bogotá D.C.; (3) se constituyó por escritura pública No. 2996 otorgada por la Notaría 32 de Bogotá, D.C. el 30 de agosto de 1996, aclarada por E.P. No. 3132 del 10 de septiembre de 1996, de la misma notaria, inscrita el 16 de septiembre de



1996, bajo el No. 554863 del libro IX, se constituyó<sup>22</sup>; y, (3) como gerente y representante legal fue designado Germán Eduardo Muñoz Tenorio y como subgerente Diego Ricardo Muñoz Martínez [fls.12 y 13 ambas caras c1].

2. Contrato administrativo de prestación de servicios profesionales No. 003 de 1997 suscrito entre el municipio de San Martín [Meta], y la sociedad INPROF ASOCIADOS LTDA, representada legalmente por Diego Ricardo Muñoz Martínez [fls.14 a 16 c1], de cuyas cláusulas se tiene en cuenta:

“[...] **PRIMERA- OBJETO DEL CONTRATO: EL CONTRATANTE**, requiere y contrata los servicios profesionales del **CONTRATISTA**, a fin de que lo asesore para: a) realizar la recuperación de la cartera correspondiente a impuesto predial y complementarios mediante la acción coercitiva a cartera vencida y actualmenta [sic] exigible al 31 de diciembre de 1996, realizándose para ello la etapa prejurídica en el [sic] cual se hará una labor de información y publicidad a través de medios de comunicación a fin de invitar y notificar a los deudores morosos para que efectúen el pago de sus obligaciones, de acuerdo a la liquidación individual suministrada por la Tesorería Municipal, la que actualizará mensualmente. b) La asesoría para el cobro por Jurisdicción [sic] coactiva, a fin de obtener las medida cuatelares [sic] de embargo y secuestro de los inmuebles comprometidos y en últimas obtener su avalúo y remate. El demandado deberá pagar el valor total del crédito, capital, intereses y costas, incluidas [sic] en este último el valor de las agencias en Derecho [sic] de acuerdo a las tarifas legalmente aportadas en concordancia con el Art. 392 ss y Concs [sic] del C.P.C y demás disposiciones pertinentes. **SEGUNDA- TERMINO DEL CONTRATO:** El programa de que trata el presente contrato, tendrá una duración de **ocho (8) meses**, pero este término podrá ser prorrogado por acuerdo entre las partes y según el estado de los procesos en curso, los cuales deberán ser terminados por el **CONTRATISTA. TERCERA.- DE LA CARTERA VENCIDA. EL CONTRATANTE, a través de la Tesorería Municipal, entregara al CONTRATISTA la totalidad de las liquidaciones individuales, junto con toda la información de cada uno de los predios comprometidos en [sic] la mora, dentro de un término de DIEZ (10) días hábiles, contados a partir de la fecha de este contrato, liquidaciones que deben corresponder a la totalidad de la cartera vencida hasta el 31 de Diciembre [sic] de 1996. CUARTA-** El Municipio cancelará **AL CONTRATISTA** por la ejecución del presente contrato el **QUINCE (15%) PORCIENTO** [sic] del valor total de la cartera recuperada y que

<sup>22</sup> “OBJETO SOCIAL: La asesoría general en el campo jurídico, contable, financiero, tributario, de auditoria, inmobiliaria, compra y venta de bienes muebles e inmuebles, etc. La Sociedad, en desarrollo del objeto social anotado, podrá comprar, vender, adquirir, enajenar o gravar a cualquier título toda clase de bienes muebles e inmuebles, dar en prenda los primeros e hipotecar los segundos, tomar o dar dinero en préstamo a intereses, girar, endosar, adquirir, aceptar, cobrar protestar, pagar o cancelar títulos valores o cualesquiera efecto de comercio y aceptarlos en pago; obtener derechos de propiedad sobre marcas, dibujos, insignias, patentes y privilegios, su cesión a cualquier título, la promoción y formación de empresas de la misma índole o negocios relacionados directamente con su objeto principal, y el aporte a ellas de toda clase de bienes, la celebración de contratos de sociedades o la asociación para la explotación de negocios que constituyan su objeto o se relaciones directamente con él, la adquisición o enajenación a cualquier título de intereses, participaciones o acciones en empresas de la misma índole o de fines que se relacionen directamente con su objeto, y para realizar en cualquier parte, ya sea en su propio nombre o por cuenta de terceros, o en participación con ellos, las operaciones que sean necesarias o convenientes para el logro de los fines que la sociedad persigue y que de manera directa se relacionan con ellos”.



ingrese al Tesoro Municipal desde el primero de Abril [sic] de 1997 durante la etapa prejurídica. **QUINTA- FORMA DE PAGO.-** El Municipio cancelará **AL CONTRATISTA** en pagos mensuales una vez efectuada la correspondiente liquidación, con cargo al Capítulo 3: **DESPACHO del ALCALDE, SERVICIOS PERSONALES 036 A- HONORARIOS POR RECUPERACION DE CARTERA VENCIDA EN IMPUESTO PREDIAL VIGENCIA 1996 Y AÑOS ANTERIORES** La etapa jurídica se cancelará a el [sic] **CONTRATISTA** con el valor de las costas incluidas en este último, el valor de las agencias en Derecho [sic] en concordancia con el **ART. 392 del C.P.C** y demás disposiciones [...]. **SEPTIMA.- FECHA DE INICIACION:** El programa de recaudo coercitivo se inicia el día primero de abril de 1997. **OCTAVA.- CONTROLES:** Mensualmente se hará una confrontación contable entre la Tesorería Municipal y la oficina del **CONTRATISTA**, a fin de establecer la conformidad del recaudo, su monto y efectividad, pudiéndose hacer los ajustes necesarios en cuanto a la mecánica o procedimiento del recaudo, acción que será ejercida por la Alcaldía Municipal, a través del Señor [sic] Tesorero. **NOVENA.- DE LOS DOCUMENTOS REQUERIDOS: EL CONTRATANTE** suministrará la totalidad de los documentos que se requiera para desarrollo el [sic] programa del recaudo coercitivo de que trata el presente contrato, el cual comprende la totalidad de la cartera vencida, hasta el 31 de Diciembre [sic] de 1996, con carácter exclusivo y en su totalidad [...]. **UNDECIMA.- DE LLA** [sic] **CUANTIA:** para todos los efectos fiscales se estima la cuantía del presente contrato en la cantidad de **DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$200.000.000.00) MCTE'** [fls.14 y 15 c1].

3. Copia simple de la comunicación, de 14 de mayo de 1997, del representante legal de INPROF ASOCIADOS LTDA, Diego Ricardo Muñoz Martínez [fls.17 y 18 c1], dirigida al alcalde del municipio de San Martín [Meta], con la que se rindió el primer informe acerca del contrato de prestación de servicios profesionales número 003 de 1997 en los siguientes términos:

"[...] Nuestra Compañía [sic] inició labores en su Municipio [sic] el día 21 de Marzo [sic] del corriente año en etapa prejurídica para lo cual comenzó a invitar a los deudores morosos del impuesto predial a atender sus obligaciones fiscales por medio de la publicidad radial, pasacalles ubicados en diferentes puntos de la Ciudad [sic] y la distribución periódica [sic] en sitios estratégicos (peaje, puerta a puerta, plaza de mercado y entrada a esta población) de 20.000 volantes con diferentes textos en grupos de 5.000.-

Cumplida esta labor, es indispensable proceder a la visita de cada uno de los predios comprometidos en la mora para lo cual es necesario contar con las respectivas liquidaciones actualizadas y certificadas por el Señor [sic] Tesorero Municipal quien se halla empeñado en esta dispendiosa tarea ya que cada una de las liquidaciones debe ser cuidadosamente revisada y confrontada de acuerdo a los listados que reposan en ese Despacho [sic], las que arrojarán un monto exacto y preciso de las obligaciones pendientes de pago.-

Para que su Despcho [sic] tenga la suficiente ilustración del procedimiento que nuestra Compañía [sic] entrará a ocupar a partir de la fecha, adjunto a la presente comunicación sendas copias, en formatos, los cuales una vez revisados y aceptados por su Despacho [sic], serán diligenciados de acuerdo a las liquidaciones suministradas por la Tesorería Municipal.-

Los Documentos [sic] anunciados son:



- a.- Resolución de requerimiento para obtener el pago o en su defecto constituir el título ejecutivo de Ley.-
  - b.- Resolución que contiene el acuerdo de pago suscrito entre este Municipio [sic] y el deudor moroso.-
  - c.- Liquidación certificada, la que junto con la emanada de la Tesorería (con cifras totales y anuales del impuesto) y con la respectiva resolución de acuerdo de pago o de requerimiento, legalmente notificadas, constituyen el título ejecutivo para la viabilidad del proceso ejecutivo pertinente.-
- Reiteramos a Usted [sic] nuestra solicitud para que nos suministre la totalidad de las liquidaciones certificadas, por una parte, y por la otra se imparta aprobación a los documentos o formas adjuntos [sic], con las anotaciones o correcciones que su Despacho [sic] estime convenientes.-“ [fls.17 y 18 c1].

A la anterior comunicación se adjuntó:

- 3.1 Formato de resolución de requerimiento para obtener el pago o en su defecto constituir el título ejecutivo de ley
  - 3.2 Formato de resolución que contiene el acuerdo de pago suscrito entre este municipio y el deudor moroso [fl.20 c1].
  - 3.3 Formato de la liquidación certificada, la que junto con la emanada de la Tesorería (con cifras totales y anuales del impuesto) y con la respectiva resolución de acuerdo de pago o de requerimiento, legalmente notificada as, constituyen el título ejecutivo para la viabilidad del proceso ejecutivo pertinente [fl.21 c1].
4. Comunicación, de 8 de octubre de 1997, del representante legal de INPROF ASOCIADOS LTDA, Diego Ricardo Muñoz Martínez [fl.24 c1], dirigida a la Tesorera del municipio de San Martín [Meta], con la que se acusó recibo de la comunicación enviada el 3 de octubre de 1997, y le manifestó:

“[...] Nuestra Compañía [sic] comprende que Usted [sic] ha asumido este cargo hace algunos días y por lo tanto entendemos que desconoce las reiteradas peticiones hechas al Señor Alcalde [sic], en forma personal y mediante varias comunicaciones y de las cuales no hemos obtenido respuesta alguna.

En la misma forma, EL MUNICIPIO CONTRATANTE, desde la iniciación del contrato (Marzo –sic- 20 de 1997) hasta la época actual, no ha suministrado a nuestra Compañía [sic] las liquidaciones individuales de cada uno de los deudores morosos del impuesto predial, de tal manera que nuestra labor ha sido inexplicablemente obstaculizada por la negligencia del CONTRATANTE quien ocupó los servicios de su ingeniero de sistemas JAIME NIÑO, profesional quien según ya lo informó a esa Alcaldía ya efectuó el trabajo sistematizado para arrojar las liquidación [sic] individuales requeridas.-

Entonces Señorita [sic] Tesorera, nuestra Compañía [sic], como lo ha venido plasmando en las diferentes peticiones dirigidas [sic] al Señor Alcalde, acude y ocupa la CLAUSULA TERCERA del citado contrato, a través de la cual EL CONTRATANTE se obligó a entregar al CONTRATISTA la totalidad de las liquidaciones individuales,



INPROF ASOCIADOS LTDA  
Municipio de San Martín (Meta)  
Expediente 34804  
Acción contractual

junto con toda la información de cada uno de los predios comprometidos en la mora, DENTRO DE LOS DIEZ (10) DÍAS HÁBILES, CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE ESTE CONTRATO, o sea, que su Despacho [sic] la Tesorería Municipal se halla en mora de entregar a nuestra Compañía [sic] todos estos Documentos Oficiales [sic], mora que data desde el día 9 de abril de 1997.-

Para su conocimiento e información, le estoy enviando copia de la última petición remitida al Señor Alcalde Especial [sic], Señor [sic] GILNERTO MENESES ROJAS, de fecha septiembre 4 de 1997.-

No obstante el incumplimiento reiterado del Municipio [sic] CONTRATANTE nuestra Compañía [sic] ha venido desarrollando su labor correspondiente a la etapa prejurídica mediante publicidad (radio, volantes, pasa-calles, etc.).-“ [fl.24 c1].

4.1 Comunicación, de 4 de septiembre de 1997, del representante legal de INPROF ASOCIADOS LTDA, Diego Ricardo Muñoz Martínez [fls.25 y 26 c1], dirigida al alcalde especial de San Martín [Meta], en la que se manifestó:

“[...] En primer término, desde la fecha de su iniciación (marzo 21 de 1997) hasta la actual (septiembre 4 de 1997) no hemos recibido del Municipio [sic] Contratante [sic] las liquidaciones individuales actualizadas y certificadas de cada uno de los deudores del impuesto predial.-

Mucho menos hemos recibido respuesta a nuestras peticiones contenidas en la comunicación de fecha mayo 4 de 1997 a través de la cual se solicitan [sic] la expedición de los documentos oficiales pertinentes para el adelantamiento de la gestión dentro de la etapa prejurídica (persuasiva de Ley), de tal manera que el bajo resultado se ha visto reflejado en los cortes mensuales lo cuales son exíños [sic], por no decir ridículos.-

Nuestra Compañía ha venido funcionando desde la iniciación del contrato en el local No. 1 del Centro Comercial P&C en el marco del parque principal de este Municipio [sic], además se han repartido 15.000 volantes y se han emitido las pautas publicitarias por varias emisoras radiales invitando a los deudores morosos a cumplir con esta obligación Fiscal [sic].-

Como estas gestiones no han surtido efectos importantes en el recaudo, comedidamente solicitamos, en forma inmediata, los siguientes documentos para adelantar la acción coactiva:

a.- Relación actualizada de la totalidad de los deudores morosos del impuesto predial hasta el 31 de diciembre de 1996.

b.- Sendas liquidaciones individuales de estos deudores morosos, debidamente revisadas y certificadas por el Señor [sic] Tesorero Municipal.-

c.- Sendos certificados de tradición y libertad de todos los predios comprometidos en la mora los cuales se obtienen elevando una petición al respecto a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín – Meta- adjuntando relación de deudores morosos de que trata el literal a) de esta comunicación.-

d.- Sendos poderes suscritos por el señor Alcalde y dirigidos a los señores Jueces Municipales de San Martín – Meta – a favor de nuestra Compañía para la iniciación de cada uno de los procesos ejecutivos.-

Para la viabilidad de esta petición invocamos a la Cláusula [sic] del mismo contrato la cual transcribimos a continuación: ...**CLAUSULA TERCERA**” [fls.25 y 26 c1].



5. Comunicación, de 10 de octubre de 1997, del representante legal de INPROF ASOCIADOS LTDA, Diego Ricardo Muñoz Martínez [fls.22 y 23 c1], dirigida al alcalde del municipio de San Martín [Meta], con la que se exigió:

“[...] la entrega inmediata de los Documentos Oficiales [sic] requeridos por nuestra Compañía [sic] para poder adelantar la ejecución del contrato de la referencia.-  
[...]

Es flagrante el incumplimiento por parte de su MUNICIPIO CONTRATANTE, de acuerdo a la cláusula TERCERA del contrato, ya que desde el día 9 de abril de 1997, su Despacho [sic] a través de la Tesorería se halla en mora de entregar a nuestra Compañía [sic] las liquidaciones individuales debidamente certificadas y firmadas por el mismo funcionario recaudador.-

No obstante el incumplimiento de su Administración [sic], hoy, a través de la Tesorería se quiere ocupar la cláusula OCTAVA, sin haberse cumplido siquiera la cláusula TERCERA, mediante comunicación de fecha Octubre [sic] 3 (sin Número), buscando ocultar la negligencia en el suministro de los Documentos Oficiales tantas veces solicitados por nosotros en forma verbal y escrita ante su Despacho [sic].-

Le recuerdo la reunión celebrada en su Despacho [sic] con la presencia suya y de sus asesores, Señores [sic] Secretario de Gobierno, Director de Valorización y Tesorero Municipal, y, de nuestra parte el Director del Departamento Jurídico y el suscrito Representante Legal de INPROF ASOCIADOS LTDA.: En esta reunión, cumplida en el mes de Mayo [sic] del corriente año, nuestra Compañía [sic] hizo una clara y extensa exposición del procedimiento y los documentos requeridos para adelantar la ejecución del contrato, habiendo hecho entrega a su Señoría [sic] y a sus Funcionarios [sic] de sendas carpetas las cuales contenían:

1.- Informe de la actividad desarrollada por nuestra Empresa [sic], desde la iniciación del contrato hasta esa fecha, en etapa prejurídica.-

2.- Solicitud para obtener de su Municipio [sic]... “LAS RESPECTIVAS LIQUIDACIONES ACTUALIZADAS Y CETIFICADAS POR EL SEÑOR TESORERO MUNICIPAL...”

3.- Sendos formatos de los Documentos [sic] requeridos para adelantar el procedimiento de recaudo coercitivo.-

De nuestra petición elevada a su Alcaldía [sic] tanta en esa reunión como en la consiguiente comunicación contenida en cada una de las carpetas entregadas individualmente a Ustedes [sic] por nuestra Compañía [sic], no hemos recibido respuesta alguna. De la misma forma Usted ha guardado silencio sobre nuestras peticiones hechas personalmente y por vía telefónica, al respecto.-

Mucho menos hemos recibido respuesta alguna a nuestra última petición contenida en comunicación enviada a su Despacho [sic] de fecha 4 de Septiembre [sic] de 1997, de tal manera que nos vemos en la apremiante necesidad de exigir a su Municipio [sic] CONTRATANTE que se dé cumplimiento a la cláusula TERCER del contrato No.003 de 1997, en forma inmediata.-“ [fls.22 y 23 c1].

6. Comunicación, de 2 de diciembre de 1997, del representante legal de INPROF ASOCIADOS LTDA, Diego Ricardo Muñoz Martínez [fls.27 y 28 c1], dirigida al alcalde de San Martín [Meta] con la que se manifestó:



INPROF ASOCIADOS LTDA  
Municipio de San Martín (Meta)  
Expediente 34804  
Acción contractual

“[...] Comedidamente me permito informar a Usted [sic] que ante el reiterado incumplimiento por parte de su Municipio [sic] Contratante [sic], al no suministrar a nuestra Compañía ninguno de los Documentos [sic] requeridos para la ejecución del contrato de la referencia, tales como: relación de deudores morosos, liquidaciones individuales certificadas, Resoluciones [sic] individuales, poderes individuales, y demás Documentos [sic], nos vemos en la obligación de cerrar nuestra oficinas en ese Municipio [sic], las que venían funcionando desde la fecha de iniciación del contrato (marzo 20 de 1997) hasta esta fecha (Diciembre –sic- 2 de 1997).-

No sobra recordarle que nuestra Compañía efectuó todas las diligencias pertinentes, a nuestro alcance, para el desarrollo de la etapa prejurídica, a través de los medios de comunicación (emisoras radiales, regionales y locales, volantes en cuantía de 30.000 repartidas en todo su Municipio [sic], en diferentes meses del término agotado, pasacalles ubicados en el casco urbano y demás), gestiones que se le han venido informando a Usted [sic], en forma verbal y escrita en varias comunicaciones.-

Así mismo, le recuerdo, la reunión celebrada en el Despacho [sic] de la Alcaldía, en el mes de Mayo [sic] próximo pasado, presidida por Usted [sic] y en compañía de sus asesores Señores [sic] Secretario de Gobierno, Director de valorización y Tesorero Municipal y de nuestra parte, el suscrito [...] a través de la cual nuestra Compañía hizo la extensa y detallada explicación de la gestión realizada hasta esa fecha y presentó, con aporte de carpeta individual para cada uno de los asistentes, con informe, los formatos para su diligenciamiento por parte del Municipio [sic] contratante, de los Documentos [sic] que se requerían para la continuación y culminación del programa de recaudo coercitivo, Documentos Oficiales [sic] que hasta la fecha de vencimiento del término del contrato, NOVIEMBRE 19 DE 1997, no fueron suministrados por su Despacho [sic], de acuerdo a lo pactado.

Entonces, Señor [sic] Alcalde, nuestra Compañía en ningún momento pudo contar con la anuencia y diligencia de los funcionarios de su Administración, para lograr la cabal ejecución del referido contrato, no obstante nuestros reiterados requerimientos contenidos en numerosas comunicaciones a las cuales no se les dio una sola respuesta, de tal manera que los resultados se han visto reflejados en el escaso recaudo obtenido durante los OCHO MESES pactados como término del contrato [...] quien se conformó con el irrisorio recaudo, en perjuicio de la Tesorería Municipal y consecuentemente en detrimento con los intereses [sic] económicos de nuestra Compañía, la que en últimas ha recibido todos los perjuicios al no habersele permitido recaudar la totalidad de la cartera en mora, tratando de aliviar nuestra costosa carga pecuniaria representada en gastos de funcionamiento, desprestigio comercial y demás, mediante paliativos exigüos liquidados sobre los pírricos ingresos mensuales en un 15%., dineros pagados a nuestro favor hasta el mes de Septiembre [sic] del corriente año, con cuyo monto ni siquiera alcanzamos a cubrir parte de nuestros gastos primarios, grave situación que únicamente nos generó pérdidas. De estos exigüos pagos se nos adeuda lo correspondiente a los meses de Octubre [sic] y Noviembre [sic] (de este último mes únicamente debe liquidarse y pagarnos [sic] sobre el recaudo obtenido entre el 1 y el 19).-“ [fls.27 y 28 c1]

7. Copia simple de comunicación del representante legal de INPROF ASOCIADOS LTDA, Diego Ricardo Muñoz Martínez [fl.24 c1], dirigida al Procurador 48 Administrativo del Distrito Judicial de Villavicencio [Meta], con el que se subsanó la demanda en contra del municipio de San Martín [fls.29 y 30 c1].

8. Copia simple del acta de continuación de la audiencia de conciliación prejudicial celebrada el 17 de julio de 1998 [fls.32 y 33 c1], en la que se acordó lo siguiente:



INPROF ASOCIADOS LTDA  
Municipio de San Martín (Meta)  
Expediente 34804  
Acción contractual

“[...] Como apoderado de la parte actora comedidamente manifiesto al despacho que desde el día 23 de abril próximo pasado se han celebrado varias reuniones con el señor alcalde de San Martín [sic] Meta, a fin [sic] de buscar fórmulas para llegar a una conciliación. Estudiadas las diferentes propuestas y contra propuestas, la empresa que represento manifiesta que la última fórmula [sic] para llegar a una [sic] acuerdo conciliatorio consiste en suscribir un nuevo contrato de prestación de servicios profesionales entre el Municipio [sic] de San Martín y la sociedad denominada INPROF ASOCIADOS LTDA., para obtener el recaudo del impuesto predial correspondiente al 31 de diciembre de 1997 y años anteriores para lo cual el municipio de San Martín reconocerá y pagará al equivalente del 20% liquidado sobre el capital, intereses y además deberá pagar por indemnización de perjuicios de acuerdo a las pretensiones contenidas en la demanda, la cantidad de **\$20.000.000,00** de pesos VEINTE MILLONES DE PESOS M/CTE, en el día 15 de octubre de 1998. Los demás pactos contractuales que deberá contener el nuevo contrato se hayan plasmados en un formato o proyecto de contrato el cual adjunto y presento en esta diligencia [...] Se le corre traslado de la pretensión al solicitado a conciliar MUNICIPIO DE SAN MARTIN META [...] quien responde a las pretensiones propuestas: Como apoderado del Municipio [sic] de San Martín y de común acuerdo con el señor alcalde aquí presente hemos convenido con la fórmula [sic] propuesta por el señor apoderado de la entidad, acuerdo al cual llegamos luego de varios intentos de arreglo amigables con el fin de poner término a esta controversia planteada en los términos de la demanda prejudicial presentada por INPROF [...] se acepta que la cantidad de \$20.000.000,00 que se cancelará como indemnización se pagarán o cancelarán [sic] con los mismos recaudos del impuesto predial efectuados por el contratista, dentro de los 60 días siguientes a la fecha de ejecutoria del auto que apruebe el presente acuerdo conciliatorio por parte del Tribunal administrativo [sic] del Meta. Se le corre traslado del ofrecimiento por parte del apoderado del Municipio [sic] de San Martín al apoderado de INPROF [...] Acepto los valores reconocidos y fechas y condiciones propuestas por parte del apoderado del Municipio [sic] de San Martín [...] se aporta copia del contrato de prestación de servicio [...] El Procurador 48 judicial administrativo del Meta avala el acuerdo conciliatorio llevado entre las partes y ordena la remisión de las diligencias al Tribunal administrativo [sic] del Meta” [fls.32 y 33 c1].

9. Copia simple del recurso de apelación presentado el 15 de septiembre de 1998 por el apoderado de la sociedad demandante contra la providencia de 8 de septiembre de 1998 del Tribunal Administrativo del Meta que dispuso no aprobar la conciliación prejudicial celebrada [fls.34 a 37 c1], en los siguientes términos:

“[...] La prueba anterior establece sin lugar a dudas que las partes en esta CONCILIACION PREJUDICIAL cumplida en LA PROCURADURIA no. 48 DELEGADA DE VILLAVICENCIO, durante cuatro (4) meses, sí debatieron, discutieron, buscaron y lograron poner fin a sus diferencias, llegando a conciliar en los términos pactados y consignados en esa actuación, acuerdos a través de los cuales el verdadero favorecido fué [sic] el Municipio [sic] de San Martín, ya que consiguió reducir a un 10% la [sic] pretensiones [sic] del demandante y mediante nuevo contrato lo avocó a ejecutar el mismo trabajo en beneficio de los planes y programas de la Administración Municipal que en últimas se reflejará a favor de la comunidad; así lo entendió y lo interpretó la sociedad INPROF ASOCIADOS LTDA y ésta es la razón



más importante para haber [sic] cedido y reconsiderado el monto de sus justas pretensiones” [fl.37 c1].

10. Copia simple de la comunicación, de 2 de junio de 1998, del alcalde especial de San Martín [Meta, dirigida al representante legal de INPROF ASOCIADOS LTDA, Diego Ricardo Muñoz Martínez [fl.38 c1], según la cual:

“[...] He recibido su amable comunicación de 18 de mayo del año en curso, por medio de la cual la compañía que usted representa acepta la propuesta presentada por nosotros en la conciliación prejudicial, consistente en reanudar el contrato en las condiciones pactadas, teniendo en cuenta que por parte de la administración local se dispone de toda la documentación necesaria para la reanudación inmediata de labores.

Sin embargo, de parte de ustedes surge un escollo económico que impide un arreglo de nuestras diferencias de modo amigable al exigir una indemnización de cien millones de pesos (\$100.000.000.00) por el supuesto incumplimiento del contrato por culpa de la administración anterior.

No estamos en condiciones de atender sus pretensiones pues la situación económica del municipio, como casi todos los municipios del país es precaria. Lo que si podemos es reiterar nuestra propuesta de reiniciar el contrato en las mismas condiciones pactadas inicialmente, con la absoluta seguridad de que encontrarán en nosotros toda la colaboración necesaria para llevar a buen término la realización de los objetivos propuestos” [fl.38 c1].

## **2.2 Pruebas allegadas con la adición de la demanda**

11. Copia simple de la certificación expedida por el contador público de la sociedad demandante, de 10 de diciembre de 1999 [fl.49 c1], según la cual:

“[...] Que la Compañía [sic] INPROF ASOCIADOS LTDA, con Nit No.830.021.637-2, desembolsó y causó gastos por valor de TREINTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS VEINTICUATRO PESOS (\$36.996.224.00) MCTE, desde el 20 de Marzo [sic] de 1997 hasta el 31 de Diciembre [sic] del mismo año, con el fin de llevar a cabo la ejecución del contrato No.003 firmado con el Municipio [sic] de San Martín –Meta-, para la recuperación del impuesto predial” [fl.49 c1].

12. Balance general de INPROF ASOCIADOS LTDA a 31 de diciembre de 1997, suscrito por su contador público [fl.50 c1], que arrojó como total de activos por valor de \$7.248.258,00 y como total de pasivo y patrimonio la suma de \$7.248.258,00 [fl.50 c1].

13. Estado de resultados de INPROF ASOCIADOS LTDA de 20 de marzo hasta el 31 de diciembre de 1997 suscrito por su contador público [fl.51 c1], según el cual por ingresos operacionales se registró la suma de \$16.656.060,00, y por gastos de



servicios prestados la suma de \$42.743.328,00, arrojándose como pérdida del ejercicio la suma de \$26.087.268,00 [fl.51 c1].

14. Relación de gastos de INPROF ASOCIADOS LTDA de 20 de marzo y hasta el 31 de diciembre de 1997, suscrito por su contador público [fl.52 c1] en el que se reflejó (1) como gastos laborales la suma de \$21.000.000.00; (2) como gastos por arrendamientos la suma de \$1.938.000.00; (3) como gastos de servicios públicos la suma de \$90.000.00; (4) como gastos de representación la suma de \$11.120.000.00, (5) impuestos asumidos la suma de \$1.248.224.00; y, (6) publicidad la suma de \$1.600.000.00, para un gran total de \$36.996.224.00 [fl.52 c1].

### **2.3 Pruebas recaudadas dentro del período probatorio**

15. Oficio radicado el 30 de octubre de 2002 por el Procurador 48 Judicial Administrativo [fl.91 c1], con el que se informó:

“[...] Me permito manifestar que de acuerdo a su oficio No. 4310 de agosto 09 de 2002, este despacho procedió a verificar que en el libro No. III a folio 085 aparece radicado con el No. 482 la conciliación prejudicial solicitada por INPROF ASOCIADOS contra el Municipio [sic] de San Martín, observándose dentro de las anotaciones que la conciliación se llevo [sic] a cabo el 17 de julio de 1998, con oficio No. 268 de julio 21 de 1998 fue enviado [sic] toda la documentación a esa Honorable Corporación para que se surtiera la aprobación. Así mismo se observa en el oficio remitido que fue recibido en la secretaria del Tribunal el 24 de julio de 1998” [fl.91 c1].

16. Oficio del Procurador 48 Judicial Administrativo [fl.94 c1].

17. Interrogatorio de parte de Gilberto Meneses [fls.120 a 122 C1].

“[...] PREGUNTADO: Por favor infórmele a este H. [sic] Tribunal, si para el año de 1997 Ud., [sic] el ALCALDE popular del MUNICIPIO DE SAN MARTIN (META), suscribió contrato de asesoría con la persona jurídica denominada INPROF ASOCIADOS LTDA, con el objeto de recaudar la cartera morosa adeudada a ese MUNICIPIO, por concepto de impuesto predial CONTESTO: Si se suscribió, cuyo objeto del contrato era el siguiente, recuperación de cartera vencida del impuesto predial vigencia año de 1.996 y años hacia atrás, en cuantía de SETECIENTOS MILLONES DE PESOS, aprox., [sic] PREGUNTADO: Infórmele al Despacho [sic] si en el desarrollo y ejecución del contrato a que se refiere su respuesta anterior, el Sr. [sic] TESORESO entregó, si o no, las correspondientes liquidaciones individuales sobre la cartera morosa CONTESTO: No las entrego [sic] a pesar que yo le ordene [sic] que agilizara los trámites, para que el contrato llegara a un feliz término PREGUNTADO: Infórmele al Despacho [sic] quien [sic] era el TESORERO del MUNICIPIO DE SAN MARTIN, para la época, cuando se suscribió el contrato referido, indicando en últimas que [sic] sucedió con este Sr. [sic] TESORERO, frente



a la justicia CONTESTO: Para la época del contrato el TESORERO titular era el Dr. LUIS HERNANDO JARAMILLO RONDON, el [sic] fue suspendido del cargo, por tener problemas de peculado y malos manejos administrativos por parte en la TESORERIA, y quedando por cuenta de la FISCALIA, y en consecuencia me toco [sic] suspenderlo [...] PREGUNTADO: Dígame al Despacho [sic] si es cierto si o no que a partir de la ejecución del citado contrato, la persona jurídica INPROF ASOCIADOS LTDA., abrió oficina en el MUNICIPIO DE SAN MARTIN e inició labores correspondientes a desarrollar dicho contrato CONTESTO Si se abrió, en el primer piso del Centro Comercial PYP., ubicado en un costado del parque principal de la ciudad de San Martín PREGUNTADO: Infórmele al Despacho [sic] si la Sociedad [sic] CONTRATISTA, en desarrollo del mismo contrato, realizó todas las actividades para el cumplimiento del objeto del contrato mediante pancartas, volantes, pauta publicitaria radial diaria, en las emisoras que funcionan en el MUNICIPIO DE SAN MARTIN y de la ciudad de Villavicencio, junto con perifoneo y demás, a fin [sic] de invitar a los deudores morosos en general para que se acercaran a la TESORERIA MUNICIPAL a efectuar el pago de las obligaciones fiscales CONTESTO. Si [sic] lo realizó [...] PREGUNTADO: Indíqueme al Despacho [sic] si tuvo Ud. [sic] conocimiento en período posterior a su mandato, como ALCALDE popular de SAN MARTIN (META), se hubiere llevado a cabo, procedimientos de conciliación prejudicial ante la Procuraduría Administrativa No. 48 de Villavicencio (Meta), a través de la cual la Sociedad [sic] contratista buscó llegar a un acuerdo conciliatorio respecto de la indemnización de los perjuicios a cargo del MUNICIPIO DE SAN MARTIN, con ocasión de su incumplimiento contractual frente a la Sociedad [sic] contratista CONTESTO: Si tuve conocimiento gestión que hizo el nuevo ALCALDE ALCIDES ROCHA ALFEREZ” [fls.120 y 121 c1].

17.1 Contrato administrativo de prestación de servicios profesionales No. 003 de 1997 suscrito entre el municipio de San Martín [Meta], y la sociedad INPROF ASOCIADOS LTDA, representada legalmente por Diego Ricardo Muñoz Martínez [fls.123 a125 c1].

18. Documentos de la actuación surtida ante la Procuraduría 48 Judicial Administrativa de Villavicencio [fls.136 a 187 c1]

19. Auto 8 de septiembre de 1998 del Tribunal Administrativo del Meta con el que no se aprobó el acuerdo conciliatorio al que llegaron la sociedad demandante y la entidad pública demandada [fls.189 a 192 c1], decisión confirmada en segunda instancia por el Consejo de Estado por auto de 18 de marzo de 1999 [fls.207 a 213 c1] con base en los siguientes argumentos:

“[...] Examinado el diligenciamiento, encuentra la Sala que no es viable aprobar la conciliación prejudicial teniendo en cuenta que a pesar que la Audiencia se cumplió con las formalidades del caso no existe en el encuadernamiento un respaldo probatorio a los perjuicios que señala el petente se le habrían causado” [fl.191 c1].

20. Oficio número 0122, radicado el 14 de marzo de 2005, por el Juez Promiscuo del Circuito de San Martín [Meta], con el que se remitieron las copias auténticas “de las piezas procesales pertinentes y que hacen parte del Proceso [sic] 506893189001 1998 0022-00, seguido en este JUZGADO contra LUIS



HERNANDO JARAMILLO RONDON Y OTRA, por el delito de PECULADO”  
[fls.220 a 266 c1]

21. Dictamen pericial rendido [fls.270 a 274 c1]

3. En el asunto que aquí se revisa por la vía de la apelación se encuentra que el contrato número 003 que dio lugar a esta cuestión se celebró en 1997 [fls.14 a 16 c1; 123 a 125 c1] y tenía por objeto la recuperación de cartera morosa correspondiente al impuesto predial y complementarios, mediante la realización de las gestiones necesarias y los procesos judiciales correspondientes en contra de los deudores por el mencionado tributo del municipio de San Martín [Meta].

En la **CLAÚSULA SEGUNDA** se fijó como término de duración del contrato ocho [8] meses [fl.14 c1].

En la **CLÁUSULA TERCERA** se fijó como obligación de la entidad contratante para con la sociedad demandante la de entregar la “totalidad de las liquidaciones individuales, junto con toda la información de cada uno de los predios comprometidos en [sic] la mora, dentro de un término de **DIEZ (10)** días hábiles, contados a partir de la fecha de este contrato, liquidaciones que deben corresponder a la totalidad de la cartera vencida hasta el 31 de Diciembre [sic] de 1996” [fl.14 c1].

En las **CLÁUSULAS CUARTA** y **QUINTA** se estipuló que se pagaría mensualmente el quince por ciento [15%] del valor de la cartera recuperada y que ingresara al Tesoro Municipal desde abril de 1997 y durante toda la etapa pre-jurídica [fl.14 c1].

4. Si bien la responsabilidad contractual supone el incumplimiento esto no significa que aquella tenga por objeto el cumplimiento.

En efecto, son muchas las disposiciones que corroboran esta afirmación, como por ejemplo los artículos 1546 y 1594 del Código Civil y 870 del Código de



Comercio, para citar sólo algunas, pues cumplir es satisfacer la prestación mientras que responsabilidad civil es obligación de reparar el daño.

Dicho de otra manera, para pedir el cumplimiento de una obligación es indispensable que ella sea exigible mientras que para derivar responsabilidad civil contractual es presupuesto el que la obligación haya sido incumplida pero, fundamentalmente, que este incumplimiento haya causado un daño<sup>23</sup>.

En síntesis, en la responsabilidad contractual el incumplimiento es un presupuesto pero el cumplimiento no es su finalidad ya que su verdadero fin es la reparación del daño.

**4.1** Sin embargo, hay hipótesis excepcionales en las que se puede configurar la responsabilidad contractual aunque no haya habido daño tal como ocurre en la cláusula penal, en el cobro de intereses o en las arras confirmatorias penales.

Dice el artículo 1599 del C. C. que *“habrá lugar a exigir la pena en todos los casos en que se hubiere estipulado, sin que pueda alegarse por el deudor que la inejecución de lo pactado no ha inferido perjuicio al acreedor o le ha producido beneficio”*, disposición esta que en lo pertinente resulta aplicable al pacto atípico de las arras confirmatorias penales porque siendo una hibridación entre la cláusula penal y las arras, son de recibo las disposiciones legales de una y otra figura si son compatibles con la función del nuevo esquema negocial formado.

De otro lado, el numeral 2º del artículo 1617 del C. C. pregona que *“el acreedor no tiene necesidad de justificar perjuicios cuando sólo cobra intereses...”*

Pero salvo estos puntuales y excepcionales casos, no puede haber responsabilidad civil contractual sin daño.

---

<sup>23</sup> LARENZ, Karl, *Derecho de obligaciones*, T.I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1958, p.195. “[...] El que no cumple la prestación debida, está obligado a la indemnización de daños y en general a restituir al titular de la indemnización a aquella situación patrimonial en la que se hallaría si el contrato hubiese sido debidamente cumplido. Por lo tanto, está obligado a proporcionarle la ganancia que desde un punto de vista económico hubiera podido tener el perjudicado como derivada del contrato si éste se hubiese cumplido”.



Ahora, como en la responsabilidad contractual el daño, excluyendo obviamente la prestación, es la merma patrimonial que se padece, las ventajas que se dejan de percibir y en muy raros casos la congoja o pena que se sufre, es evidente que un incumplimiento puede causar, o no, una lesión de ésta naturaleza y es por esto que no puede afirmarse que todo incumplimiento irremediamente produce una merma patrimonial, impide la consecución de una ventaja o produce un daño moral, máxime si se tiene en cuenta que dos cosas diferentes son el daño y la prestación como objeto de la obligación.

Por lo tanto no es cierto que baste con incumplir la obligación para que haya daño.

**4.2** Causar un daño, como ya se dijo, genera la obligación de repararlo pero si el acreedor pretende que el juez declare la existencia de esa obligación y que por consiguiente condene al deudor a su pago, aquel tiene la carga de demostrar su existencia y su cuantía.

Tal carga probatoria se encuentra establecida no solamente en el artículo 177 del C. P. C. al preceptuar que *“incumbe a las partes probar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*, sino también, y particularmente para la responsabilidad contractual, en el artículo 1757 del C. C. al disponer que *“incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquellas o esta.”*

Así que entonces es al acreedor a quien le asiste el interés de demostrar la ocurrencia del daño y su cuantificación sin que pueda descargar en el juzgador todo el peso de esa carga aunque éste, desde luego, cuenta con la facultad oficiosa en materia probatoria pero dentro de los precisos límites previstos en el artículo 169 del C. C. A.

Luego, si el acreedor nada prueba en torno a la existencia del daño y a su cuantía, no podrá abrirse paso la pretensión indemnizatoria pues sin la certeza de la ocurrencia y la magnitud de la lesión, la responsabilidad está irremediamente condenada al fracaso.



Sin perjuicio de lo anterior, puede ocurrir que la conducta del acreedor puede retrasar, demorar o interferir el cumplimiento de la obligación, o llegado el caso provocar que el deudor se enfrente a la imposibilidad de cumplir la misma. Puede haber supuestos en los que el acreedor, además haya faltado a la colaboración en el cumplimiento, lo que implica en estos eventos que la mora del acreedor no genera obligación de indemnización de daños a su cargo, pero si proporciona cierta liberación al deudor de sus cargas<sup>24</sup>.

5. La sociedad INPROF ASOCIADOS LTDA sostiene desde el inicio del contrato el 20 de marzo de 1997 el municipio de San Martín [Meta] no cumplió con lo estipulado en la cláusula tercera del contrato, de tal manera que el objeto del mismo que era el recaudo se vio reducido en sus resultados.

Para sustentar lo anterior, la sociedad demandante allegó comunicaciones en las que requirió la documentación oficial necesaria para el desarrollo del objeto, comprendida por las liquidaciones individuales, tal como se plasma en la solicitud de 14 de mayo de 1997 del representante legal de INPROF ASOCIADOS LTDA, Diego Ricardo Muñoz Martínez [fls.17 y 18 c1], dirigida al alcalde del municipio de San Martín [Meta], con la que se rindió el primer informe acerca del contrato de prestación de servicios profesionales número 003 de 1997, esto es, cincuenta y cuatro [54] días después iniciado el contrato donde se informó de la invitación que

---

<sup>24</sup> LARENZ, Karl, *Derecho de obligaciones*, T.I, ob., cit., pp.374 y 375. “La conducta del acreedor puede retrasar también el cumplimiento de la obligación o provocar para el deudor la imposibilidad de cumplirla. Puede tener lugar este retraso cuando el acreedor no acepta que la prestación que le es ofrecida en tiempo y lugar oportunos, obstaculizando así que el resultado de la prestación se produzca oportunamente o faltando en otros casos a su colaboración en el cumplimiento, sin la cual no puede éste ser llevado a cabo por el deudor. En ambos casos hablamos de *mora accipiendi* o *mora del acreedor*. Como es natural que el deudor no responda del retraso únicamente producido por la conducta del acreedor, se ve aquél libre en estos supuestos de las consecuencias de la mora del deudor. Aunque ciertamente continúe obligado a la prestación, en cuanto y en tanto su cumplimiento sea todavía posible. Pero sería injusto hacerle responsable además de sus propios descuidos con el mismo rigor que hasta ahora y cargarle también los gastos suplementarios que se originen por la conducta del acreedor. Por esta causa la ley no adhiere a la mora del acreedor ninguna obligación de indemnización de daños a cargo del mismo – ya que no la considera como infracción de una obligación- pero sí proporciona al deudor cierto alivio [...] Por tanto, al acreedor aunque no le afecte normalmente la obligación alguna a realizar o hacer posible el resultado de la prestación, es, sin embargo, responsable concurrente del mismo cuando la hace imposible transitoria o definitivamente y ha de responder frente al deudor por los gastos ciertos que para él pueden derivarse de ello”.



empezó a cursar a los deudores para atender las obligaciones fiscales por diferentes medios.

Así mismo, por comunicación del 4 de septiembre de 1997, del representante legal de INPROF ASOCIADOS LTDA, Diego Ricardo Muñoz Martínez [fls.25 y 26 c1], dirigida al alcalde especial de San Martín [Meta], se manifestó que reiteradamente la sociedad demandante ha requerido la entrega de las liquidaciones individuales y de la documentación oficial necesaria para cumplir el objeto contractual sin que hasta esa fecha se haya materializado, reflejando unos resultados pobres en la ejecución y recaudo del impuesto predial y complementarios, para el que se había contratado.

Lo anterior lo señaló en la comunicación de 8 de octubre del representante legal de INPROF ASOCIADOS LTDA, Diego Ricardo Muñoz Martínez [fl.24 c1], dirigida a la Tesorera del municipio de San Martín [Meta], con la que se acusó recibo de la comunicación enviada el 3 de octubre de 1997, y le manifestó del incumplimiento que se venía presentando de la cláusula tercera. Y se reitera en la Comunicación de 10 de octubre de 1997, del representante legal de INPROF ASOCIADOS LTDA, Diego Ricardo Muñoz Martínez [fls.22 y 23 c1], dirigida al alcalde del municipio de San Martín [Meta],

Hasta llegar a la comunicación de 2 de diciembre de 1997 en la que informaba que (1) desde el 20 de marzo de 1997, fecha en la que sostuvo inició el contrato, hasta la de esta comunicación se produjo un reiterado incumplimiento del municipio en entregar las liquidaciones individuales, las resoluciones individuales, los poderes y demás documentos necesarios para la ejecución del contrato; (2) como consecuencia de lo anterior se informaba del cierre de las oficinas en el municipio; (3) sin perjuicio de lo anterior, se recordó que la sociedad demandante había venido cumpliendo con las diligencias correspondientes a la etapa pre-jurídica; (4) que el plazo del contrato venció el 19 de noviembre de 1997, y que durante ese período los resultados reflejaban un escaso recaudo; y, (5) que la sociedad demandante sólo había percibido una liquidación sobre el 15% de los ingresos



precarios, que no se correspondía con todos los gastos en los que había incurrido, lo que le había generado pérdidas.

Para el ejercicio de constatación de los anteriores hechos la Sala cuenta con la comunicación de 2 de junio de 1998 que dirigió el alcalde al representante legal de la sociedad demandante, así como el interrogatorio de parte rendido por el alcalde que estaba en funciones para la época de los hechos [Gilberto Meneses]. Sin embargo, ninguno de estos medios probatorios permite establecer hechos específicos y determinantes para verificar como (1) la fecha de inicio del contrato; (2) informes, reportes o constancias de cumplimiento del contrato por parte de la entidad demandante; (3) respuesta a los requerimientos cursados por el representante legal de la sociedad demandante; (4) pagos realizados durante el plazo de duración del contrato; y, (5) la terminación y liquidación del contrato de prestación de servicios suscrito con la sociedad demandante.

A la dilucidación de las anteriores cuestiones fácticas tampoco se llega contrastadas las comunicaciones señaladas del representante legal de la sociedad demandante con la certificación expedida por quien fungía como representante legal y contador público de la misma sociedad, ni con el balance general, el estado de resultado y la relación de pagos suscrita por el mismo contador, los cuales no cumplen las exigencias legales de acompañarse la tarjeta profesional y el certificado de la Junta Central de Contadores, como tampoco con la designación de quien presentó tales documentos en calidad de contador de la sociedad, habiendo sido necesario que lo realizara aquel que haya sido nombrado y reconocido como revisor fiscal de la misma. Debe tenerse en cuenta la Ley 43 de 13 de diciembre de 1990, en cuyos artículos se fijan unas obligaciones en cabeza de todo contador público con las que no se correspondió quien presentó los anteriores documentos: (1) que no exista relación de dependencia, salvo que se trate del revisor fiscal, que como en el presente asunto aflora por al doble condición de sub-gerente y representante legal de la misma persona que presenta los estados financieros y balances [artículo 1, inciso segundo]; (2) respetar los principios de la contabilidad generalmente aceptados, lo que no ocurre con los presentado por el contador público en este asunto [artículo 6]; (3) respetar las



reglas para dar fe pública, especialmente cuando se trata de balances cuyos saldos deben ser tomados fielmente de los libros de la sociedad [artículo 10], de lo que no obra prueba, de manera que se desconoce si los libros eran llevados en la forma legal y las cifras registradas reflejaban en forma fidedigna la situación financiera de la sociedad demandante; y, (4) en sus actuaciones todo contador público debe observar como parte de su código de ética los principios de integridad, objetividad e independencia, que no se logran concretar en el presente asunto [artículo 37].

Adicionalmente, se cuenta con el dictamen pericial practicado a instancias de la parte actora, que se sostiene fue practicado oportuna y legalmente, en el que el perito conceptúa acerca del valor de los perjuicios al que asciende el saldo del precio pactado, comprendiendo que los mismos están debidamente demostrados, pese a no contarse con medio probatorio alguno dentro del expediente que permita determinar que el incumplimiento de la entidad pública municipal demandada produjo un daño a la sociedad demandante.

La experticia que obra en el expediente [fls.270 a 274 c1] se rindió por el perito de acuerdo con los valores afirmados por la parte demandante en su demanda, y sólo procediendo a su actualización, tanto respecto de los gastos que eran constitutivos de daño emergente, como de aquellos que comprendía la pérdida de utilidad y encuadrables como lucro cesante.

Con otras palabras, los peritos conceptuaron sobre la actualización monetaria de la prestación, junto con sus intereses, pero no sobre los daños que se hubieran podido causar con la inejecución de la obligación.

Para la Sala, con la prueba existente se afirma la ocurrencia de gastos o erogaciones que se entendían comprendidas dentro de la ejecución del contrato. Sin embargo, la Sala comprende que en este tipo de eventos cuando se afirma el incumplimiento por la entidad demandada [municipio de San Martín, Meta], se produce la inversión de la carga de la prueba, ya que es al demandante a quien es exigible, a tenor de lo consagrado en el artículo 1757 del Código Civil, demostrar



el daño y los perjuicios que hace derivar del incumplimiento, porque no basta con establecer que la entidad demandada incumplió, si no se acredita que del mismo se produjeron aquellos.

En efecto, si el daño es la lesión que puede sobrevenir por la inejecución de la obligación, esto es, por no satisfacer la prestación, mal puede entenderse que esta y aquel son lo mismo, máxime si se tiene en cuenta que la finalidad de la responsabilidad civil contractual es el resarcimiento del daño causado con el incumplimiento, y no la consecución o satisfacción del objeto de la obligación.

Dicho de otra manera, quien pretende la prestación persigue el pago mientras que quien pretende responsabilidad civil contractual persigue la reparación del daño derivado del incumplimiento de la obligación.

Y el hecho de poder solicitar, por regla general, lo uno junto con lo otro, significa precisamente que son cuestiones distintas y no que prestación y daño sean lo mismo.

Luego, no es cierto, como lo quiere hacer ver la sociedad apelante, que están probados los daños que ocasionó el incumplimiento. En este sentido, la Sala concluye que los múltiples requerimientos que allegó la parte demandante no son suficientes para poder establecer con certeza, se reitera, (1) la fecha de inicio del contrato; (2) los informes, reportes o constancias de cumplimiento; (3) la respuesta a los requerimientos cursados por el representante legal de la sociedad demandante; (4) los pagos realizados durante el plazo de duración del contrato; y, (5) la terminación y liquidación del contrato de prestación de servicios suscrito con la sociedad demandante, de manera que para la Sala no se tiene probado el daño que pretende hacer desprender la sociedad demandante del incumplimiento del municipio de San Martín [Meta], cuando la carga de probar el mismo estaba en cabeza de esta, y no podía encaminarla sólo a la satisfacción del objeto de la prestación como queda establecido del análisis contrastado de los medios probatorios allegados oportuna y legalmente al proceso.



No estando probado ningún daño, no podía hacerse condena alguna por este concepto y como el Tribunal Administrativo del Meta así lo decidió, luego se sigue que la sentencia revisada debe confirmarse.

**5. Costas.** Finalmente, toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, en el sub lite, ninguna procedió de esa forma, no habrá lugar a imponerlas.

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

#### **FALLA**

**PRIMERO. CONFIRMAR** la sentencia de 4 de septiembre de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, con base en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. ABSTENERSE** de condenar en costas.

**TERCERO.** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** inmediatamente el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

**OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**  
**Presidente**



INPROF ASOCIADOS LTDA  
Municipio de San Martín (Meta)  
Expediente 34804  
Acción contractual

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**  
**Magistrado**