



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
CARRERA 20 No. 8-90 PISO 2, INTERIOR 2
TELEFAX 6359097

Yopal, cuatro (04) de junio de dos mil quince (2015)

Referencia:	Radicación No. 85001-3331-001-2012-00035-01
Acción:	CONTRACTUAL
Demandante:	LIGA DE CICLISMO DE CASANARE
Demandado:	INSTITUTO PARA LA RECREACIÓN, EL DEPORTE, LA EDUCACIÓN EXTRA ESCOLAR Y EL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE EN EL DEPARTAMENTO DE CASANARE "INDERCAS" Y DEPARTAMENTO DE CASANARE
Asunto:	Liquidación judicial convenio.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

I. OBJETO

Procede este Tribunal en sala de decisión, atendiendo las prescripciones del artículo 212 del C.C.A., a resolver el recurso de apelación interpuesto por el Instituto para la Recreación, el Deporte, la Educación extra escolar y el Aprovechamiento del tiempo libre en el departamento de Casanare, en adelante "INDERCAS", y por el demandante dentro de término, contra el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Administrativo de Descongestión del Circuito de Yopal el 28 de noviembre de 2014.

II. LA DECISIÓN RECURRIDA

A través del fallo mencionado se declaró probada la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuesta por el departamento de Casanare y se le excluyó de toda responsabilidad en el presente proceso.

Además declaró la nulidad de las resoluciones 259 y 280 por las cuales, en su orden, se dispuso la liquidación unilateral del contrato núm. 120 del 27 de marzo de 2009 suscrito entre la Liga de Ciclismo de Casanare y el INDERCAS y se rechazó el recurso de reposición interpuesto contra esa decisión, y en su lugar realizó la liquidación judicial de dicho convenio en la que determinó que la parte demandante quedaba con un saldo a su cargo por la suma de VEINTITRÉS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS TREINTA PESOS (\$23.343.730.00.).

Para adoptar la decisión, el a quo:

1. Determinó que el problema jurídico se centraba en establecer si los actos administrativos acusados, contenidos en la resolución núm. 259 del 1º de diciembre de 2009 y núm. 280 del 23 de diciembre de 2009, quebrantaron el ordenamiento

jurídico; si consecucionalmente se debía restablecer algún derecho en favor de la parte actora; si tal declaratoria daba lugar a la liquidación judicial del contrato o por el contrario dichos actos se encontraban ajustados a la normatividad.

2. Después de realizar un examen de las pruebas relativas a la constitución y trámite del contrato de cooperación suscrito entre el Indercas y la Liga de Ciclismo de Casanare; de hacer un análisis normativo y jurisprudencial acerca de las facultades que tienen las entidades públicas para asociarse con personas jurídicas sin ánimo de lucro a través de convenios de cooperación; y de efectuar un estudio concreto del caso sobre su valor, el anticipo, su plan de inversión y su ejecución, así como la facultad para liquidar unilateralmente, determinó que:

- Entre el demandante y el INDERCAS se celebró el contrato de cooperación núm. 120 del 27 de marzo de 2009 cuyo objeto era: AUNAR ESFUERZOS CON UN ORGANISMO DE DERECHO PRIVADO, SIN ÁNIMO DE LUCRO, DEL ÁMBITO DEPARTAMENTAL PARA LA CONCENTRACIÓN, PREPARACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA SELECCIÓN CASANARE DE CICLISMO A EVENTOS DE CARÁCTER NACIONAL E INTERNACIONAL SEGÚN CRONOGRAMA DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE CICLISMO PARA EL AÑO 2009.
- El contratista omitió su deber legal de allegar los soportes que acreditaran la inversión del anticipo conforme a lo establecido en el contrato y en el plan de inversión presentado, no obstante habersele requerido en varias oportunidades dicha documentación bajo oficios emitidos por el Indercas, razón por la cual consideró que no le asiste derecho a la Liga de Ciclismo de Casanare en sus peticiones indemnizatorias ya que no cumplió con sus obligaciones como contratista.
- El contratista no probó haber ejecutado la totalidad del anticipo.
- Luego, encontró procedente la liquidación judicial del contrato y la realizó en la forma que se indica a continuación, para la cual tuvo en cuenta las pruebas aportadas al proceso.

VALOR DEL ANTICIPO ENTREGADO POR EL INDERCAS A LA LIGA DE CICLISMO DE CASANARE	\$64.199.000	
ITEMS LEGALIZADOS ANTE INDERCAS		
Servicio de hospedaje parada pista de Bogotá 4-6 de abril		\$993.300
Servicio de hospedaje Barranquilla 26 de abril al 03 de mayo		\$3.363.465
Servicio de restaurante parada pista de Bogotá 4 – 6 de abril		\$1.002.540
Servicio de restaurante Barranquilla 26 de abril al 03 de mayo		\$3.557.965
Servicio de restaurante concentración Paipa segundo ciclo		\$6.156.000
Comercialización Humluz (compra material ciclístico)		\$25.782.000
VALOR LEGALIZADO A NOVIEMBRE 10 DE 2009		\$40.855.270
VALOR QUE NO SE LEGALIZÓ ANTE LA ADMINISTRACIÓN DEL INDERCAS NI EN SEDE JUDICIAL, POR LO QUE QUEDA COMO SALDO A CARGO DE LA LIGA DE CICLISMO DE CASANARE		\$23.343.730
SUMAS IGUALES	\$64.199.000	\$64.199.000

III. EL RECURSO

La apelación fue presentada por el Indercas (fls. 394-400 c1) y por el demandante (fls. 401-404 c1), argumentando en síntesis lo siguiente:

1.- El Demandado - Indercas

a.- Hizo un resumen de la actuación procesal y cuestionó la falta del requisito de procedibilidad el cual en su criterio no fue agotado en debida forma, y concluyó con base en ello que había una nulidad insaneable.

b.- Invocó la legalidad de los actos administrativos contenidos en las resoluciones acusadas y la legalidad de los actos previos a la firma del contrato.

c.- Citó jurisprudencia¹ y solicitó su aplicación al caso concreto.

d.- Afirmó que la sentencia accede a temas no planteados ni en la demanda ni en la contestación y que por tanto excede la voluntad de las partes, ya que el demandante no pidió ni en su demanda ni en la solicitud de conciliación la liquidación judicial del contrato

e.- Adujo que para demandar o exigir condenas en contra de una de las partes contractuales es necesario que ellas hayan dejado salvedades en el acta de liquidación, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado² y la normatividad sobre la liquidación de los contratos o cuando se declara nulo el acto que lo liquidó.

2.- El Demandante – Liga de Ciclismo de Casanare

a.- Hizo una síntesis del fallo apelado.

b.- Manifestó su descontento en cuanto que el juez consideró que el demandante no probó haber ejecutado la totalidad del anticipo, para lo cual hizo una relación de gastos que según este recurrente se encuentran consignados en las facturas aportadas como prueba por una suma superior a la recibida en calidad de anticipo.

c.- Afirmó que contrario a la condena en la cual se impone a la Liga de Ciclismo de Casanare la obligación de pagar al Indercas la suma de \$23.343.730.00, debió haberse accedido a las pretensiones porque la Liga de Ciclismo de Casanare ejecutó el valor total del anticipo, así como quedó demostrado con las facturas aportadas como prueba al proceso, sobre las cuales no se presentó tacha u objeción y por tanto debieron ser valoradas como plena prueba.

Y con base en ello solicitó revocar parcialmente el fallo apelado en lo referente a la liquidación judicial del contrato núm. 120 del 27 de marzo de 2009 y que en su lugar se condene al demandado a pagar a favor del demandante el saldo restante derivado de las facturas que soportan la ejecución del contrato.

IV. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El proceso fue allegado al Tribunal el 11 de marzo de 2015, repartido al magistrado sustanciador el 16 de marzo, entregado el 17 de marzo y admitido el día siguiente (fl. 4 C2).

¹ Corte Constitucional, sentencia C-712 de julio 6 de 2005, expediente D-5523 M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

² Sentencia del 26 de abril de 2012. Radicado 1993-04174-01; Artículo 61 de la Ley 80 de 1993; Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Por auto de fecha 26 de marzo de 2015 se corrió traslado a los sujetos procesales para que presentaran alegatos de conclusión y al agente del Ministerio Público para que emitiera concepto, si a bien lo tenía (fl. 6 C2).

Todos guardaron silencio.

V. CONSIDERACIONES

1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES, PRESUPUESTOS PROCESALES, REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD y CADUCIDAD

Revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 132 del C.G.P., no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de las piezas adelantadas. Por el contrario, se cumplió el procedimiento establecido en los artículos 206 y s.s. del C.C.A., con lo cual debemos predicar que se observó el debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución.

Esta Corporación es competente en razón a la calidad de las partes, la naturaleza del asunto, el lugar de ejecución del contrato y porque la primera instancia fue conocida por uno de los juzgados administrativos del circuito de Yopal; no hay observaciones sobre los demás presupuestos procesales (capacidad para ser parte, capacidad para comparecer al proceso y demanda en forma).

Y no existe caducidad por las siguientes razones:

- El medio de control incoado es el contractual.
- El contrato de cooperación núm. 120 del 27 de marzo de 2009 fue liquidado unilateralmente el 01 de diciembre de 2009.
- La solicitud de conciliación previa ante la Procuraduría se presentó el 24 de noviembre de 2011 y se declaró fallida el día 24 de febrero del año siguiente.
- Y la presentación de la demanda se efectuó el día 27 de febrero de 2012 ante la oficina de reparto de Yopal - Casanare, es decir, dentro del término de caducidad.

2.- PROBLEMAS JURÍDICOS:

Del análisis de la sentencia con relación a las pruebas allegadas y nuestro ordenamiento se establece que los problemas jurídicos a resolver en el presente caso son los siguientes:

¿Se agotó o no en debida forma la conciliación previa; en caso negativo, se presenta por ello nulidad insaneable?

¿Hay lugar o no a revocar la liquidación judicial del contrato de cooperación No. 120 de 2008 hecha por el fallador de primera instancia y en su lugar únicamente declarar la nulidad de los actos acusados, y ordenar pagar al demandante lo solicitado, por las razones indicadas por los recurrentes?

Para resolverlos se considera lo siguiente:

2.1.- NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONTRATOS DE COOPERACIÓN

La Constitución Política en su artículo 355 prevé que el gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, podrá con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo.

El artículo 96 de la Ley 489 de 1998 establece que las mismas entidades pueden constituir asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares y con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquellas la ley. Los convenios de asociación a que se refiere este artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

El artículo 355 constitucional fue reglamentado por los Decretos 777 de 1992 y 2459 de 1993; el primero de los nombrados a su vez fue modificado por el Decreto 1403 de 1992 de cuya lectura se deduce que:

- a. Antes de su celebración deberá expedirse un certificado de disponibilidad presupuestal suscrito por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces en el organismo o entidad contratante, en el cual conste que dichos compromisos están amparados con apropiación presupuestal disponible.
- b. Debe constar por escrito y se sujetará a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares y en ellos se pueden incluir cláusulas exorbitantes.
- c. Aquellos cuya cuantía sea igual o superior a cien salarios mínimos mensuales deberán publicarse en el Diario Oficial o en los respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales de la correspondiente entidad territorial.
- d. Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acrediten la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La autoridad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado.
- e. El contratista se obligará a constituir garantías adecuadas de manejo y cumplimiento cuya cuantía será determinada en cada caso por la entidad contratante. Dichas garantías podrán consistir en fianzas de bancos o pólizas de seguros expedidas por compañías vigiladas por la Superintendencia Bancaria.
- f. La ejecución y cumplimiento del objeto del contrato se verificará a través de un interventor, que podrá ser un servidor designado por la entidad contratante. Además de este, dentro del objeto podrá preverse la existencia de interventores

designados por la comunidad o por asociaciones cívicas, profesionales, comunitarias o juveniles.

- g. Las funciones del interventor y/o supervisor se determinarán en el convenio, entre ellas estará la de exigir el cumplimiento del objeto del contrato y solicitar al contratista la información y los documentos que considere necesarios en relación con el desarrollo del mismo.
- h. La entidad pública contratante no contraerá ninguna obligación laboral con las personas que el contratista vincule para la ejecución del contrato.
- i. No se podrá suscribir esta clase de convenios, con entidades sin ánimo de lucro cuyo representante legal o miembros de la junta o consejo directivo tengan alguna de las siguientes calidades: i.- Servidores públicos que ejerzan autoridad civil o política en el territorio dentro del cual le corresponda ejercer sus funciones a la entidad pública contratante; ii.- Miembros de corporaciones públicas con competencia en el territorio dentro del cual le corresponda ejercer sus funciones a la entidad pública contratante; iii.- Cónyuge, compañero permanente o parientes de las personas que ejerzan cargos de nivel directivo en la entidad pública contratante. Para efectos de lo dispuesto en este numeral son parientes aquellos que define el parágrafo 1 del artículo 9 del Decreto 222 de 1983. En el texto del contrato el representante legal de la entidad sin ánimo de lucro dejará constancia expresa bajo la gravedad del juramento, que ni él ni los miembros de la junta o consejo directivo de la institución se encuentra en ninguno de los supuestos previstos anteriormente.
- j. Cuando las entidades sin ánimo de lucro a que se refiere este Decreto realicen actividades que requieran licencia oficial, esta deberá estar vigente a la fecha de la celebración del contrato respectivo.
- k. Con los recursos públicos que reciba la entidad sin ánimo de lucro en razón del respectivo contrato, se efectuarán gastos únicamente para el cumplimiento del objeto del mismo.
- l. Las entidades sin ánimo de lucro deben estar constituidas con seis meses de antelación a la celebración del contrato y tener vigente el reconocimiento de su personería jurídica. Las que estén obligadas por disposición legal a presentar declaración de ingresos y patrimonio o declaración de renta suministrarán además, copia de las correspondientes a los tres últimos años gravables, si es del caso.
- m. El término de duración de las entidades sin ánimo de lucro no podrá ser inferior al término del contrato y un año más.
- n. La entidad contratante podrá dar por terminados unilateralmente los contratos con las entidades a que se refiere el presente Decreto y exigir el pago de los perjuicios a que haya lugar, cuando éstas incurran en incumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Además, plasmó expresamente cuáles no se entendían convenios de cooperación, así:

“Artículo 2º.- Están excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto:

1.- *Los contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigentes.*

2.- *Las transferencias que se realizan con los recursos de los Presupuestos Nacional, Departamental, Distrital y Municipal a personas de derecho privado para que, en cumplimiento de un mandato legal, desarrollen funciones públicas o suministren servicios públicos cuya prestación esté a cargo del Estado de acuerdo con la Constitución Política y las normas que la desarrollan.*

3.- *Las apropiaciones presupuestales decretadas a favor de personas jurídicas creadas por varias entidades públicas, como son las cooperativas públicas, o de corporaciones y funciones de participación mixta en cuyos órganos directivos esté representada la respectiva entidad pública, de acuerdo con las disposiciones estatutarias de la corporación o fundación.*

4.- *Las transferencias que realiza el Estado a personas naturales en cumplimiento de las obligaciones de asistencia o subsidio previstas expresamente en la Constitución y especialmente de aquellas consagradas en los artículos 43, 44, 46, 51, 368, 13 transitorio y 46 transitorio de la misma”.*

2.2.- ESTUDIO DEL CASO

2.2.1- Del contrato de cooperación núm. 120 de 2009

No obstante que en el decurso procesal no se cuestionó la naturaleza del “*contrato de cooperación*”, esta Corporación hace las siguientes precisiones:

a.- *Los contratos de cooperación, en términos generales, no persiguen un interés puramente económico, con ellos se busca primordialmente cumplir con objetivos de carácter general, ya sean estos sociales, culturales o de colaboración estratégica; en el caso de los de cooperación la ley permite que se celebren con entidades sin ánimo de lucro, siempre que no exista una contraprestación directa a favor de la entidad, pues en caso contrario no puede aplicarse la contratación directa, pues para escoger al contratista debe utilizarse otra modalidad de selección.*

b.- No hay duda que el deporte es una actividad constitucionalmente protegida, pues el artículo 52 del estatuto fundamental, tal como fue modificado por el acto legislativo núm. 02 de 2000 dispone que:

“El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.”

c.- En el caso que se analiza, el “Indercas” elaboró un estudio previo para establecer los parámetros para contratar la preparación y participación de la selección Casanare de ciclismo a eventos de carácter nacional e internacional según cronograma de la Federación Colombiana de Ciclismo para el año 2009.

Con base en él se suscribió el contrato de cooperación número 120 el 27 de marzo de 2009 con la Liga de Ciclismo de Casanare, del cual debemos resaltar lo siguiente:

i.- Su objeto era *AUNAR ESFUERZOS CON UN ORGANISMO DE DERECHO PRIVADO, SIN ÁNIMO DE LUCRO, DEL ÁMBITO DEPARTAMENTAL PARA LA CONCENTRACIÓN, PREPARACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA SELECCIÓN CASANARE DE CICLISMO A EVENTOS DE CARÁCTER NACIONAL E INTERNACIONAL SEGÚN CRONOGRAMA DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE CICLISMO PARA EL AÑO 2009.*

ii.- Valor: \$175.964.000, de los cuales \$128.398.000.00 debieron ser aportados por el Indercas y \$47.566.000.00 por la Liga de Ciclismo de Casanare.

iii.- Forma de Pago: de los aportes de Indercas: 50% a título de anticipo, previa legalización del convenio y suscripción de acta de inicio; 40% a la legalización del anticipo mediante acta parcial; y el 10% a la liquidación del convenio.

iv.- Plazo de ejecución: seis (06) meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio.

v.- Término del contrato: el plazo de ejecución y cuatro meses más.

vi.- Supervisión e Interventoría: por el gerente del Indercas o por quien este designe.

2.2.2.- De la liquidación del contrato núm. 120 de 2009

La liquidación de los contratos estatales se encuentra contemplada en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Según las pruebas allegadas se tiene que el plazo de ejecución del contrato fue de seis (06) meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, lo cual se llevó a cabo el 01 de abril de 2009, lo que permite deducir que finalizó el 01 de Octubre del mismo año.

También está demostrado que el Indercas realizó varios requerimientos al contratista para que efectuaran la liquidación bilateral en los términos legales pero la parte demandante no accedió a ello.

Ante tal situación, el Indercas procedió a hacer la liquidación unilateral mediante la resolución núm. 259 del 01 de diciembre de 2009 en la cual declaró que:

- El valor entregado por dicha entidad a la Liga de Ciclismo de Casanare era de \$64.199.000, según informe financiero presentado por la doctora Ana María Morales Sánchez, interventora del contrato, y acta del 10 de noviembre de 2009 (art. 2º).
- El valor ejecutado por la liga mencionada ascendía a \$40.855.270 (art. 3º)
- El valor no ejecutado ascendía a \$23.343.730, suma que quedaba a cargo de la Liga de Ciclismo de Casanare (arts. 4º y 6º)

2.2.3 Del recurso de reposición

Según se lee en la resolución núm. 280 del 23 de diciembre de 2009, la resolución de liquidación del contrato se notificó personalmente al señor José Orlando Martínez Morales, presidente de la Liga de Ciclismo de Casanare y representante legal de ella, el día 09 de diciembre de 2009, el recurso se interpuso el 16 de diciembre de ese año; y se rechazó porque el señor Martínez Morales no aportó con el recurso documento privado que acredite sus atribuciones y la facultad de interponer recursos para agotar vía gubernativa.

Contra esta decisión el recurrente interpuso recurso de queja (fls. 41 - 45 c.1) pero no aparece resuelto.

2.2.4 Análisis del recurso interpuesto por la parte demandada

Como se señaló al sintetizar su escrito de apelación, sus argumentos básicamente son dos: no se agotó en debida forma la conciliación prejudicial; y el juez no podía pronunciarse sobre la liquidación judicial del contrato porque no fue pedida.

2.2.4.1 En materia de nulidades procesales debe acudir al Código General del Proceso puesto que el C.C.A., que es la norma aplicable al caso, no regula esa materia (art. 165). Aquel estatuto contempla esa materia en los artículos 132 a 138, de cuya lectura se deduce lo siguiente:

a.- El proceso es nulo en todo o en parte solo por las causales allí establecidas, pues nuestro ordenamiento sigue en eso el sistema francés cuyo principio rector es la taxatividad.

b.- Dentro de las causales de nulidad aludidas no se encuentra la aducida por la parte demandada.

Así mismo debe indicarse que aunque la falta de conciliación no da lugar a la nulidad, sí puede conducir a un fallo inhibitorio, a menos que la contraparte no la impugne oportunamente, caso en el cual el vicio queda saneado y debe preferirse fallo de mérito, tal como lo señaló el Consejo de Estado³

Pero además debe agregarse que examinada el acta de conciliación prejudicial que aparece en folios 94 y 95, se deduce claramente que el objeto de la conciliación extrajudicial estuvo orientado a la solución extrajudicial de las controversias de carácter particular y contenido económico de carácter contractual, porque según la Liga de Ciclismo, que aquí tiene la calidad de parte demandante, Indercas debe

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 4 de marzo de 2014, radicación 11001032600020130009401 (47.831), C.P. Enrique Gil Botero, demandante José Federico Cely Sierra, demandado Agencia Nacional de Minería.

liquidar el contrato de cooperación núm. 120 de 2009 porque se cumplió con el 92% del objeto contractual y dicho ente no ha cancelado dicho valor en su totalidad.

En consecuencia se desestima la presunta nulidad aducida.

2.2.4.2 Y en lo que se refiere al segundo argumento, debe señalarse que aunque la demanda no es un ejemplo a seguir, lo cierto es que el medio de control escogido fue el contractual; se solicitó la nulidad de las resoluciones 259 y 280 de 2009 a través de las cuales en su orden, se dispuso la liquidación unilateral del contrato núm. 120 del 27 de marzo de 2009 suscrito entre la Liga de Ciclismo de Casanare y el INDERCAS y se rechazó el recurso de reposición interpuesto contra esa decisión; y consecuentemente el pago de \$55.042.806.

Tales pretensiones implican necesariamente la liquidación del contrato por vía judicial después de declarar la nulidad de la liquidación administrativa; de otra manera no sería posible.

Es decir, en conclusión, que aunque expresamente no se solicitó la liquidación del contrato, del contexto de la demanda y de la conciliación prejudicial se deduce que debe ordenarse la liquidación judicial porque el artículo 170 del C.C.A., que es la norma que rige el caso, ordena al juez tomar las medidas de reemplazo del acto anulado; luego, anulada la liquidación unilateral, el juez debe adoptar la que estime pertinente.

Por tales razones, también se desestimaré este argumento.

2.2.5 Del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante

Acorde con lo señalado en precedencia, el recurso de la parte demandante se fundamenta en resumen en que el a-quo no valoró los documentos allegados con la demanda por valor de \$42.158.000, con los cuales se acredita que la Liga de Ciclismo no solamente sufragó gastos y ejecutó el valor total del anticipo sino una suma superior. Y por tal motivo pidió revocar parcialmente la providencia impugnada y condenar a Indercas a pagar a la parte actora el saldo restante derivado de las facturas que soportan la ejecución del contrato y que fueron aportadas con la demanda.

Para resolver este recurso, además de las normas que regulan los convenios a las cuales se hizo relación en precedencia, se hace necesario considerar lo siguiente:

2.2.5.1 El plan de inversión del anticipo y su amortización

Con anterioridad se señalaron los requisitos legales que deben cumplirse para la celebración de contratos y convenios para el fomento del deporte.

Ellos deben sujetarse a los lineamientos fijados por la ley, dentro de los cuales se encuentra el denominado plan de inversión no solo del anticipo sino de la totalidad de los aportes que hacen las entidades públicas para cumplir los objetivos relacionados con el fomento al deporte.

Para el caso específico fue aceptado por la entidad accionada el plan de inversión presentado por la Liga de Ciclismo de Casanare y ello quedó fijado expresamente dentro del contrato suscrito entre las partes, así como su valor. En él se dejó consignado también en forma explícita que las sumas de dinero destinadas para dicho contrato debían invertirse en los siguientes conceptos:

Descripción	Porcentaje	Valor (\$)
Hospedaje pista Bogotá - Hospedaje concentración en Paipa desplazamientos, transporte	7.00%	\$ 4.493.930
Compra de material ciclistico comercializadora Humluz	60.00%	\$ 38.519.400
Servicio de restaurante pista Bogotá - Concentración Paipa - Campeonatos nacionales Barranquilla	18.00%	\$ 11.555.820
Compra de uniformes confecciones María Elvira C.M.E. Sport Lida	15.00%	\$ 9.629.850
VALOR TOTAL	100%	\$ 64.199.000

Además, en cumplimiento de las disposiciones normativas relacionadas con el deporte, específicamente la Ley 181 de 1995 y los Decretos 1228 de 1995 y 078 de 1997, el Indercas adoptó mediante resolución núm. 072 del 14 de junio de 2002, el **Manual de Procedimientos para la Legalización de Cuentas por convenios celebrados con Organismos Deportivos**, al cual deben ceñirse todos los organismos deportivos que suscriben contratos con ese Instituto para efecto de entrega de informes y legalización de contratos y anticipos. Esta situación también quedó plasmada dentro del contrato (numeral 3º cláusula segunda).

2.2.5.2 De la Interventoría

La Interventoría en los contratos estatales debe entenderse como un conjunto de funciones o actividades desempeñadas por un responsable designado o contratado para el efecto, que realiza el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por parte del contratista, con la finalidad de promover la ejecución satisfactoria del contrato, mantener permanentemente informado al ordenador del gasto de su estado técnico, jurídico y financiero, evitando perjuicios a la entidad y al contratista o parte del negocio jurídico.

Los interventores designados en los contratos estatales cumplen una actividad de control y vigilancia del contrato estatal que tiene como objetivo verificar el cumplimiento integral de su objeto y de las obligaciones en él pactadas, coadyuvando a las partes contratantes para lograr una terminación exitosa del contrato.

Esta función de verificación y vigilancia emana de la facultad de dirección y control sobre la ejecución de la contratación y del principio de responsabilidad, contemplados en los artículos 4 y 26 de la ley 80 de 1993. Además, la interventoría comprende una función que va más allá del control y vigilancia y es la de coadyuvar para el cumplimiento del objeto del contrato vigilado.

La contratación de interventores para el seguimiento de los contratos estatales, es una forma de ejercer la función de control a través de un profesional especializado de la Administración para el desarrollo de las actividades de verificación y para lograr el cumplimiento del objeto del contrato vigilado, pero que requiere del desarrollo, por parte de la autoridad estatal, de sus funciones de dirección y control.

La interventoría es uno de los instrumentos para el ejercicio de los poderes de dirección y control de que es titular la Administración Pública, para la recta ejecución del contrato y por ello se afirma que el interventor desempeña una función pública, la misma de que es titular la entidad contratante.

La entidad demandada delegó la interventoría del contrato en la profesional Ana María Morales Sánchez, quien en uso de sus facultades legales y sus obligaciones derivadas de la delegación de interventoría, requirió en varias oportunidades al contratista así:

Primer requerimiento: Mediante oficio de fecha 22 de abril de 2009 (fl. 273 c.p); es decir, veintiún (21) días posteriores a la fecha de inicio del contrato, a fin de que allegara los soportes necesarios (planillas, facturas, etc), para legalizar el anticipo del contrato.

La respuesta: A través de oficio del 22 de mayo de 2009 (fl. 279 c.p), es decir, un mes después del requerimiento, el representante legal de la Liga de Ciclismo de Casanare, allegó a la interventora soportes con el fin de legalizar el anticipo efectuado, representados en facturas por valor de **\$64.301.493**, (fls 282 a 360 c.p), además de planillas firmadas por los deportistas.

Segundo requerimiento: A folio 361 del cuaderno de pruebas, fechado del 29 de mayo de 2009, se evidencia que la interventora del contrato le informó al contratista que en los soportes allegados para legalizar el anticipo se encontraron varias inconsistencias que impedían el segundo giro del 40% del valor total del contrato, tal como se había estipulado, por lo que se le citó a rendir informe aclaratorio al respecto en la oficina del gerente del instituto el 03 de junio de 2009 (8:am).

La respuesta: Reposo en folio 366 del cuaderno primero, oficio con recibido del 9 de julio de 2009, dirigido por el representante legal de la Liga de Ciclismo de Casanare a la interventora Ana María Morales, referenciando la entrega de soportes para la legalización del contrato.

En igual sentido se encuentra en folio 367 del c. pruebas, el oficio donde se relaciona la entrega de soportes para la legalización del contrato, oficio que tiene constancia de haber sido recibido el 6 de agosto de 2009.

Tercer requerimiento: En folio 371 del cuaderno de que se ha venido tratando, se le informa mediante oficio (recibido del 19-08-2009), nuevamente al contratista que los soportes allegados siguen presentando falencias que impiden continuar con el proceso contractual.

En folios 376, 377 y 378 con fecha 28 de agosto, 9 de septiembre y 23 de septiembre de 2009 respectivamente, dirigidos por el contratista a la interventora Ana María Morales Sánchez, refiere allegar documentos soportes para la legalización del anticipo.

Cuarto requerimiento: Con fecha 30 de septiembre (fl. 382 c.p), la interventora hace devolución de los documentos allegados por el contratista, informándole que no cumplen con los requisitos definidos por el manual de procedimientos para la legalización de cuentas por convenios celebrados con organismos deportivos, contenido en la resolución 072 de 2002, por las razones incluidas en oficio a folio 383 c. pruebas.

La respuesta: Nuevamente mediante oficio (fl. 384 c.p), el contratista hace entrega de los soportes a la interventora para legalizar el anticipo.

Quinto requerimiento: El 09 de noviembre de 2009 a través de oficio (fl. 385 c.p), se cita al contratista para que se presente el día siguiente, para tratar temas relacionados con la legalización del anticipo. En la mencionada reunión se levantó un "acta de verificación", de la cual se hizo entrega al contratista el mismo día de la reunión (fl. 386 c.p).

En el acta de verificación se determinó que el balance financiero del contrato a 10 de noviembre de 2009, era el siguiente:

VALOR GIRADO COMO ANTICIPO	\$64.199.000	
ITEMS LEGALIZADOS		
Servicio hospedaje parada pista Bogotá 4-6 de abril		\$993.300
Servicio hospedaje Barranquilla 26 de abril al 03 de mayo		\$3.363.465
Servicio de restaurante parada pista Bogotá 4 - 6 de abril		\$1.002.540
Servicio de restaurante Barranquilla 26 de abril al 03 de mayo		\$3.557.965
Servicio de restaurante concentración Paipa segundo ciclo		\$6.156.000
Comercialización Humluz (compra material ciclistico)		\$25.782.000
VALOR LEGALIZADO A NOVIEMBRE 10 DE 2009		\$40.855.270
VALOR QUE FALTA POR LEGALIZAR		\$23.343.730
SUMAS IGUALES	\$64.199.000	\$64.199.000

En la mencionada acta quedó consignado que el contratista, a más tardar el 18 de noviembre de 2009, se comprometía a aportar los soportes legales de los ítems pendientes por legalizar de acuerdo al plan de inversión, sin embargo el acta no fue firmada por este, quedando claro que estaba inconforme con lo allí consignado. Pero finalmente no fueron allegados los documentos requeridos para legalizar el mencionado anticipo.

De acuerdo con lo anterior, las obligaciones exigidas por la interventora al contratista no eran más que las propias de su condición, velando por la correcta ejecución del contrato y la transparencia en la ejecución del mismo, exigía nada más que la legalización del anticipo del contrato en los términos establecidos en el manual que para el efecto adoptó la entidad contratante.

Sin embargo, ello no fue acatado por la entidad demandante y por lo tanto la interventora con oficio del 23 de noviembre de 2009 solicitó a la asesora jurídica de la entidad, la liquidación unilateral del contrato la cual se llevó a cabo finalmente el 01 de diciembre de 2009.

2.2.5.3 Los contratistas y sus obligaciones

El contratista además de los derechos que legalmente le corresponden, tiene deberes y obligaciones entre las cuales se resaltan:

- Colaborar con las entidades contratantes en lo necesario para que el objeto contratado se cumpla dentro de los parámetros de calidad estipulados.
- Acatar las órdenes e instrucciones que la entidad contratante le dé respecto de la ejecución del contrato, a través del representante legal o su delegado durante el desarrollo del mismo.
- Obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando dilaciones y trabas.
- Solicitar y obtener el equilibrio financiero o ecuación económica del contrato en una suma que conlleve a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no le sean imputables.

La obligación principal de los contratistas es cumplir el objeto pactado y en lo que respecta a los anticipos la de legalizarlos en los términos y requisitos determinados por la ley o por el contrato, con la finalidad de mantener dentro de las actuaciones precontractuales, contractuales y pos-contractuales la aplicación del principio de transparencia.

En el caso específico, tal como se deduce de los oficios de requerimiento hechos por la interventora del contrato, la parte demandante no aportó los documentos

necesarios para legalizar las inversiones que dice haber realizado en desarrollo del contrato.

El contrato estatal tiene una finalidad (cumplimiento de los objetivos estatales) y está regulado en cuanto a trámites y procedimientos. Aquí, se reitera, el contratista no legalizó ni oportuna ni en debida forma las inversiones, dando lugar con ello a la liquidación unilateral del contrato.

Dentro del presente proceso, en forma extemporánea, la Liga de Ciclismo de Casanare pretende que se retrotraiga el término de la ejecución contractual, que por supuesto se encuentra vencido; que se tengan como válidos los documentos aportados con la demanda para demostrar que las inversiones se hicieron; y que en consecuencia se acceda a las pretensiones de la demanda.

Ello no es posible, principalmente por las siguientes razones:

- Las inversiones pactadas en los contratos deben probarse oportunamente, lo cual aquí no ocurrió.
- Además, deben acreditarse dichas inversiones y gastos con los documentos que sean suficientes para esos efectos, pero ello tampoco se dio en el presente caso, tal como lo acreditan las objeciones hechas por la supervisora del contrato a las que ya se hizo referencia en precedencia.
- Y cuando se examinan materialmente los documentos allegados con la demanda, al contrario de lo que afirma el recurrente, ellos no prueban los gastos e inversiones que se pretenden. En efecto:
 - Los documentos que aparecen en folios 81 a 85 son cuentas de cobro y no documentos que acrediten el pago por los conceptos allí descritos.
 - La constancia que reposa en folio 79 no establece el valor.
 - La supuesta factura que reposa en folio 78 no tiene firma de nadie.
 - El recibo de caja que obra en folio 77 no detalla los vehículos que prestaron el servicio ni a quiénes.
 - El documento que obra en folio 76, si bien detalla el número de uniformes y su valor, no permite establecer quiénes fueron los beneficiarios. Similar situación ocurre con el documento obrante en folio 79.
 - El documento válido en Colombia para demostrar la compraventa de un artículo en un centro comercial es la factura cambiaria, no una remisión, naturaleza que tiene el documento que obra en folio 75.
 - La supuesta factura de venta obrante en folio 73 no detalla realmente el tipo de bicicleta ni el casco y tampoco el beneficiario.
 - Los documentos obrantes en folios 67 a 72 tienen fecha de haber sido expedidos el 04 de noviembre de 2009, cuando el término de ejecución del contrato ya estaba totalmente vencido.
 - Y en general, la Corporación comparte las apreciaciones del interventor del convenio respecto de esos documentos, es decir, que no prueban las inversiones y gastos a que se refiere el contrato núm. 120 de 2009.

Así las cosas, debe confirmarse la sentencia recurrida en este aspecto, pues no se han desvirtuado las valoraciones de tales pruebas por parte del a-quo.

3. OTRAS DECISIONES

Como quiera que mediante acuerdo PSAA15-10323 del 26 de marzo de 2015 "Por el cual se prorrogan, ajustan y adoptan unas medidas de descongestión", expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se suprimió el Juzgado Administrativo de Descongestión que venía conociendo del presente proceso, se ordenará su remisión al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal, a quien inicialmente le fue repartido.

VI. COSTAS

Finalmente, considerando que la parte demandante se limitó a ejercer sus derechos de acción, sin que se observe una conducta dilatoria o dolosa dentro de la actuación surtida dentro del presente proceso, no procede la condena en costas. Esta evaluación se realiza con fundamento en lo ordenado en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

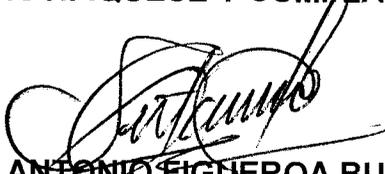
PRIMERO: **CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Juzgado Administrativo de Descongestión del Circuito de Yopal el 28 de noviembre de 2014, por las razones indicadas en la parte considerativa.

SEGUNDO: **NO CONDENAR** en costas.

TERCERO: **ORDENAR** remitir el expediente al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal, cuando se encuentre en firme esta sentencia, previa desanotación. Déjense las copias de rigor.

(Aprobado en Sala de la fecha, acta)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado


HÉCTOR ALONSO ÁNGEL ÁNGEL
Magistrado


NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado