



766

Tribunal Administrativo de Boyacá
Sala de Decisión No 3
Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, agosto quince (15) de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control: Controversias Contractuales

Demandante: **Municipio de Ramiriquí**

Demandado: Departamento de Boyacá

Expediente: 15001-33-33-005-2017-00184-01

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia de primera instancia proferida el 10 de diciembre de 2018 por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Tunja, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda y subsanación (f. 7-25 y 104-105):

En ejercicio del medio de control de controversias contractuales¹ el Municipio de Ramiriquí solicitó:

- Se declare la nulidad de la Resolución No. 891 de 2016 por la cual el Departamento de Boyacá liquidó unilateralmente el Convenio No. 2366 de 2013, cuyo objeto era "MEJORAMIENTO DE LA VÍA RAMIRIQUÍ – JENESANO (VEREDAS NAGUATA Y NONCETÁ) DEPARTAMENTO DE BOYACÁ".
- Se ordene la liquidación judicial del Convenio No. 2366 de 2013, sin saldo a liberar a favor del Departamento de Boyacá.
- Se condene en costas a la entidad demandada.

Lo anterior, con fundamento en los siguientes hechos relevantes:

¹ La demanda se presentó con el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, sin embargo, mediante auto proferido el 18 de enero de 2018 (f. 136 c.1) el juez a quo adecuó el medio de control a Controversias Contractuales.

- El Departamento de Boyacá y el Municipio de Ramiriquí suscribieron el Convenio No. 2366 de 2013 cuyo objeto fue “MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA VÍA RAMIRIQUÍ – JENESANO (VEREDAS NAGUATA Y NONCETÁ) DEPARTAMENTO DE BOYACÁ), con un valor de \$1.227.653.584,30 y una duración de 6 meses contados a partir del acta de inicio.
- El Municipio de Ramiriquí, ente ejecutor, suscribió el Contrato No. COP RAM 01 de 2014, con el mismo objeto del convenio, con un valor de \$1.179.542.716, adicionado en \$200.990.619.
- El anterior contrato fue ejecutado y se recibió el 2 de enero de 2015. La liquidación se realizó el 27 de mayo de 2015.
- El 13 de mayo de 2015, se dio inicio al proceso de incumplimiento Convenio 2366 de 2013 por parte del Departamento de Boyacá en contra del Municipio de Ramiriquí, en virtud de la solicitud realizada por la supervisora del departamento por el supuesto incumplimiento de algunas obligaciones en cabeza del municipio.
- En desarrollo del proceso de incumplimiento, las entidades realizaron compromisos a fin de dar cumplimiento al negocio jurídico, principalmente, en cuanto a la presentación de informes, así como algunas reparaciones de las obras.
- En audiencia de 2 de diciembre de 2015, el municipio informó que las reparaciones ya se habían realizado y que faltaba la revisión por parte de la supervisión y la presentación del informe respectivo por parte del mismo.
- El informe fue entregado a la supervisora del departamento el 10 de diciembre de 2015. A este se adjuntó acta de visita a la obra suscrita por la Ingeniera Evidalia Colmenares, supervisora del Departamento y el Ingeniero Elber Yamid Pedraos Holguín, supervisor del Municipio, en el cual se evidenciaron algunos avances en las reparaciones de la obra.
- Mediante Oficio de 17 de diciembre de 2015 suscrito por la Supervisora del Departamento de Boyacá, se anexó proyectos de actas de recibo final y liquidación del convenio en las cuales se dejaron algunas observaciones.
- No obstante lo informado en diligencia de 2 de diciembre de 2015 el Departamento de Boyacá resolvió liquidar el Convenio unilateralmente

mediante la Resolución No. 891 de 2016 y dispuso que, con fundamento en las observaciones realizadas por la Contraloría General de la República en auditoría adelantada a la Gobernación, se debía descontar al municipio la suma de \$24.302.476.

→ Dentro del término legal, el municipio presentó recurso de reposición contra aquella decisión, sin embargo, la demandada resolvió negativamente el recurso mediante la Resolución No. 502 de 3 de abril de 2017, notificada personalmente el 3 de mayo de 2017.

Manifestó que el Departamento de Boyacá carecía de competencia para (i) adelantar el proceso de incumplimiento respecto del Municipio de Ramiriquí y (ii) liquidar unilateralmente el convenio, por cuanto se trataba del poder excepcional del Estado con que contaban ambas entidades, además, porque el ejercicio de aquellas potestades está prohibido en materia de convenios interadministrativos.

Se han causado perjuicios al Municipio de Ramiriquí en tanto se pretende la devolución de una suma que fue debidamente invertida y pagada al contratista en su oportunidad.

Citó los artículos 2 y 14 de la Ley 80 de 1993; el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y la sentencia C-449 de 2015 proferida por la Corte Constitucional para señalar que la imposición de multas, sanciones y declaratoria de incumplimiento son la manifestación del poder excepcional y, por tanto, en convenios interadministrativos no se puede ejercer, máxime si se tiene en cuenta que no se habla de contratante y contratista, sino que se trata de la unión de esfuerzos entre dos entidades estatales para la consecución de un fin común, como en el caso bajo análisis.

Que del balance financiero de la resolución acusada, surgen los siguientes interrogantes:

“¿puede el Departamento conminar al Municipio a devolver una suma de dinero con fundamento en una auditoría adelantada por la contraloría General de la República?

¿para exigir tal obligación, no debería existir un fallo con responsabilidad fiscal?

¿se evidenció que se hubieren corregido las presuntas falla en la calidad de la obra?

¿se indagó sobre la existencia y resultado de un proceso de responsabilidad fiscal al respecto?” (f. 23-24 c.1)

A su juicio, estos interrogantes no fueron resueltos por el Departamento de Boyacá. Agregó que, además del vicio por incompetencia, el acto administrativo se “limita a transcribir las apreciaciones aducidas por la supervisora del convenio, sin realizar un análisis jurídico, fáctico y probatorio, más aún cuando se está imponiendo una obligación pecuniaria” (f. 24).

1.2. Contestación de la demanda (f. 145-149 c.1):

Dentro del término legal, el Departamento de Boyacá contestó la demanda en los siguientes términos:

Dijo que se dio cumplimiento a las cláusulas décima y décima primera del convenio, en concordancia con lo preceptuado en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y el Decreto 734 de 2012, es decir, se procedió a liquidar el convenio luego de haber agotado la etapa de citaciones a la otra parte sin que se presentara para terminar el convenio de mutuo acuerdo; se garantizó el derecho de defensa.

Precisó que, con los hallazgos de la Contraloría General de la República se determinó que existía un saldo a favor del Departamento de Boyacá que debía ser reclamado y devuelto por no haberse ejecutado.

Para defender su aserto, citó el Concepto No. 22859 de 2012 expedido por la Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá que, a su juicio, es aplicable al caso concreto por analogía.

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Tunja, puso término a la instancia con sentencia proferida el 10 de diciembre de 2018, en la cual decidió negar las pretensiones de la demanda y condenar en costas a la parte demandante (f. 819-832 c.3).

En primer lugar, se pronunció sobre las controversias derivadas de administrativos contractuales. Luego, hizo alusión a la liquidación de los convenios interadministrativos y precisó que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, si bien la liquidación unilateral es una facultad legal, no es de aquellas que implican el ejercicio de una potestad exorbitante o excepcional al derecho común, ya que la Ley 80 de 1993 la enlistó en el artículo 14.

268

Medio de control: Controversias Contractuales
Demandante: Municipio de Ramiriquí
Demandado: Departamento de Boyacá
Expediente: 15001-33-33-005-2017-00184-01

En ese sentido, dijo, nada impide que las partes en un convenio interadministrativo convengan su ejercicio, “pues en esa tipología de contratos la ley sólo prohíbe el ejercicio de las denominadas potestades excepcionales, naturaleza que no comparte la liquidación unilateral” (f. 823 c.3). En tercer lugar, abordó el control de legalidad de un acto sin fuerza ejecutoria por pérdida de sus fundamentos de hecho o de derecho.

Luego, descendió al caso concreto. En este acápite, narró cada uno de los hechos probados y consideró que en la Resolución No. 891 de 2016 se determinó un saldo a favor del Departamento de Boyacá de \$25.039.753,12, integrada por la suma de \$24.302.476,25 correspondiente al hallazgo encontrado por la Contraloría General de la República en la inspección técnica, física y visual hecha el 17 de abril de 2015 a las obras adelantadas en el Contrato de Obra No. COP-RAM-01-2014 por la Firma SOCAR Ingeniería Ltda., en desarrollo del Convenio No. 2366 de 8 de agosto de 2013 y los rendimientos financieros que esta suma de dinero generó.

No obstante, advirtió, que (i) mediante Auto No. 002 de 26 de enero de 2017 proferido dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2015-01396, se resolvió archivarlo por reintegro de los bienes objeto de la pérdida investigada y (ii) la Directora de Juicios Fiscales, mediante Auto No. 00375 de 31 de marzo de 2017, resolvió el grado de consulta, ordenó la cesación de la acción y la confirmó el archivo de las diligencias.

En virtud de lo anterior, el juez a quo consideró que si bien al momento de proferir la resolución acusada existía un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$24.302.476, lo cierto es que, posteriormente, se archivaron estas diligencias, al considerar que las fallas advertidas habían sido subsanadas, “razón por la cual se configura el decaimiento del acto demandado y por tanto, la pérdida de su fuerza ejecutoria en razón al desaparecimiento de sus fundamentos de hecho y de derecho, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 91 del CPACA...” (f. 829 c.3).

A continuación, señaló que la pérdida de ejecutoria y consecuente inejecutabilidad de los actos administrativos no es de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, sin embargo, nada impide que, con respecto de los actos administrativos de los cuales se predica tal fenómeno, se haga un análisis de nulidad.

En efecto, procedió a analizar la legalidad de la Resolución No. 891 de 21 de junio de 2016 por la cual se liquidó unilateralmente el Convenio 2366 de 2013 suscrito entre las partes.

Reiteró el argumento relacionado a la competencia para declarar la liquidación unilateral del contrato y, agregó que el Departamento de Boyacá agotó adecuadamente las etapas correspondientes para proceder con la liquidación del convenio, en la medida que, en diversas oportunidades, intentó la liquidación bilateral.

Frente a la incompetencia del Departamento de Boyacá para adelantar el proceso de imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento, encontró que, si bien se adelantaron diligencias para verificar el cumplimiento de las obligaciones, estas no desembocaron en la imposición de sanción o multa alguna pues, insistió, no existe acto administrativo que así lo haya determinado.

Además, que en la liquidación unilateral no se consignó ninguna suma por este concepto a favor del departamento, “[p]or el contrario, el valor reclamado por este ente territorial hace referencia solamente al hallazgo fiscal efectuado por la Contraloría General de la República por obra no ejecutada o con deficiencias dentro del contrato de obra pública COP-RAM-01-2014 celebrado para la ejecución objeto del convenio” (f. 831)

Sobre la falsa motivación, aseveró que el acto administrativo no adolece del defecto imputado porque para la fecha de su expedición, existía el hallazgo corroborado por los supervisores, es decir, que, indefectiblemente, los argumentos estaban debidamente sustentados para la fecha de expedición de la resolución acusada.

Por último, concluyó:

“...el Despacho advierte que el decaimiento de la resolución 891 de 2016, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el convenio 2366 de 2013, celebrado entre el Departamento de Boyacá y el municipio de Ramiriquí con ocasión de los pronunciamientos del año 2017 por parte de la Contraloría General de la República, conlleva que la Administración no pueda hacerla exigible, por cuanto perdió su fuerza ejecutoria de conformidad con lo establecido en el numeral 2, artículo 91 del CPACA por el desaparecimiento de sus fundamentos de hecho o de derecho, circunstancia que sólo puede ser declarada en sede administrativa por la autoridad que profirió el acto, en virtud de la excepción consagrada en el artículo 92 de la misma norma, cuando el interesado se oponga a su ejecución” (f. 831).

III. RECURSO DE APELACIÓN

El demandante, inconforme con la decisión de la sentencia de primera instancia, presentó recurso de apelación contra la sentencia que negó las pretensiones (f. 834-839 c.3).

Dijo que, con la demanda, se evidenció que para la fecha de expedición del acto administrativo demandado no existía decisión en firme expedida por la Contraloría General de la República, no obstante, la entidad demandada resolvió descontar en la liquidación unilateral un valor que fue calculado en un hallazgo con presunto alcance fiscal efectuado por el grupo auditor del ente de control, desconociendo que podía ser desvirtuado, como en efecto ocurrió.

En su sentir, es evidente que el Departamento de Boyacá estaba inhabilitado para descontar en la liquidación una suma de dinero, con base en las apreciaciones de la supervisora del convenio, basadas en un presunto hallazgo fiscal.

Afirmó que se confundieron los vicios de nulidad de los actos administrativos con la pérdida de fuerza ejecutoria que no se configura en el sub examine, dado que los fundamentos esgrimidos en la liquidación unilateral no existían porque no se había expedido fallo de responsabilidad fiscal.

Insistió que, en el marco de los convenios interadministrativos, no es legal que uno de los cooperantes ejerza sobre las otras potestades excepcionales.

Aunado a lo anterior, advirtió que en los documentos del proceso administrativo sancionatorio adelantado por la demandada, se observa que tuvo como consecuencia la liquidación unilateral, prueba de ello es el Oficio de 8 de mayo de 2017 expedido por la Dirección de Contratación de la Gobernación de Boyacá.

Argumentó que la única consecuencia de tales actuaciones administrativas no es la imposición de multa, sino incluso la caducidad del contrato cuando el incumplimiento es de tal gravedad que amerite esa medida. Se remitió a los argumentos jurídicos expuestos en la demanda.

Insistió que, tal como lo sostuvo el juez a quo, el valor reclamado hace referencia solamente al hallazgo fiscal efectuado por el órgano de control "y comoquiera que no era el departamento el órgano competente para definir sobre la posible responsabilidad

fiscal, no podía a su arbitrio descontar una suma de dinero que había sido oportuna y válidamente ejecutada” (f. 839).

Insistió en las preguntas formuladas en la demanda y agregó que se pasó por alto lo informado en la diligencia de 2 de diciembre de 2015 por parte del municipio en cuanto a que “las reparaciones que se recomiendan hacer ya se realizaron y falta revisión por parte de la supervisión y la presentación del informe respectivo por parte del Municipio. Luego no se comparte la apreciación según la cual los fundamentos esgrimidos en la resolución 891 de 2016...están indefectiblemente sustentados para la fecha de su expedición.” (f. 839).

IV. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

4.1. Admisión recurso apelación (fl. 896)

Mediante auto de 4 de marzo de 2019, se resolvió admitir el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra sentencia de 10 de diciembre de 2018 proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Tunja.

4.2. Traslado alegatos de conclusión (fl. 849)

En firme el proveído que admitió el recurso de apelación y, sin que se hubiese presentado solicitud probatoria alguna, mediante auto de 29 de marzo de 2019, se resolvió prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y, correr traslado a las partes para alegar de conclusión:

4.2.1. Municipio de Ramiriquí (f. 851-856 c.3):

Reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación y, adicionalmente, afirmó que el juez dejó de lado que la entidad demandada tramitó un procedimiento administrativo de presunto incumplimiento de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, mismo que, sin lugar a duda, es una manifestación del poder excepcional del Estado y que, por disposición del legislador, no es procedente en convenios interadministrativos. Refirió algunos apartes del trámite adelantado por el Departamento de Boyacá.

4.2.2. Departamento de Boyacá (f. 857-858):

Reiteró los argumentos de la contestación de la demanda. Insistió que no existe falta de competencia para adelantar el proceso de imposición de multas, sanciones y declaratoria de incumplimiento.

Manifestó que la parte actora no logró probar las afirmaciones de la demanda frente a la ilegalidad del acto administrativo demandado, por tanto, se debe confirmar la sentencia de primera instancia.

4.2.3. Ministerio Público. No rindió concepto.

V. CONSIDERACIONES

*Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por la **parte demandante** contra la sentencia de 10 de diciembre de 2018 proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Tunja, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.*

5.1. De la liquidación unilateral y cláusulas excepcionales en los convenios interadministrativos:

El Juez Quinto Administrativo Oral de Tunja consideró que, conforme a la jurisprudencia, si bien la liquidación unilateral es una facultad legal, no es de aquellas que implican el ejercicio de una potestad exorbitante o excepcional al derecho común pues la Ley 80 de 1993 no la enlistó en los artículos 14 y siguientes. Para sustentar su aserto, citó la sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 24 de abril de 2017 con ponencia del Consejero Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Por su parte, el extremo activo de la Litis, considera que la liquidación unilateral es una manifestación del poder excepcional del Estado que resulta improcedente cuando se trata de un convenio interadministrativo pues, uno de los cooperantes no puede ejercer sobre potestades excepcionales sobre el otro. Igual argumento expuso desde el escrito introductorio, con citas de sentencias proferidas por el Consejo de Estado el 10 de junio de 2009 (C.P. Mauricio Fajardo); 20 de mayo de 2004 (C.P. María Helena Giraldo Gómez) y 30 de enero de 2013 (C.P. Enrique Gil Botero).

En términos del Consejo de Estado², la liquidación unilateral es una actuación administrativa posterior a la terminación normal o anormal del contrato que se materializa en un acto administrativo motivado mediante el cual la administración decide unilateralmente realizar el balance final o corte final de las cuentas del contrato estatal ya terminado, con la precisión de quién y cuanto se debe. Esta solo resulta procedente en tanto no se haya podido realizar la liquidación bilateral, ya sea porque el contratista no se presentó o porque las partes no llegaron a un acuerdo sobre las cuentas a finiquitar.

Por su parte, el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, estableció las cláusulas excepcionales así:

“ARTÍCULO 14. DE LOS MEDIOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS ENTIDADES ESTATALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

*Contra los actos administrativos que ordenen la **interpretación, modificación y terminación unilaterales**, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta ley.*

2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, sentencia de 18 de mayo de 2017, radicación 05001-23-31-000-2009-01038-02(57864)A, C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.

En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aún cuando no se consignen expresamente.

*PARÁGRAFO. En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los **interadministrativos**; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, **se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales.**" (Negrilla fuera de texto)*

Observa la Sala que tanto la parte demandante como el juez de la primera instancia, sustentaron la facultad de liquidación unilateral como potestad excepcional, en diversos pronunciamientos jurisprudenciales; por esta razón, la Sala procederá examinar la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre este tema.

En este punto, es menester precisar que las dos partes son entidades territoriales que se encuentran sometidas a las normas del Estatuto de Contratación Estatal. Además, los convenios interadministrativos, deben ser estimados bajo las reglas de los contratos estatales, cuando quiera que "como en el asunto sub judice, involucran prestaciones patrimoniales, asumen idéntica naturaleza obligatoria y, en consecuencia, idénticos efectos vinculantes y judicialmente exigibles en relación con los que se predicán de cualquier otro 'acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación patrimonial', en los términos del artículo 864 del Código de Comercio"³.

Al examinar el convenio suscrito por el Departamento de Boyacá y el Municipio de Ramiriquí, se advierte la naturaleza de las prestaciones entre las partes, de acuerdo con las obligaciones pactadas, de las cuales, se destacan las siguientes:

"CLAUSULA SEGUNDA: OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO: (...) 3. La ejecución de los recursos en las actividades descritas en el presupuesto oficial viabilizado por el Departamento (...) 5. La entidad ejecutora organizará los trabajos y adoptará las precauciones suficientes para asegurar la protección del público y de los trabajadores de obra (...) 8. La entidad ejecutora, una vez terminada la obra presentará informe escrito

³ 1. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente (E): Mauricio Fajardo Gómez, sentencia de 23 de junio de 2010, radicación número: 66001-23-31-000-1998-00261-01(17860), actor: departamento de Risaralda; demandado: Fondo De Cofinanciación para la Inversión Social FIS-. 2. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 7 de octubre de 2009, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, radicación número: 25000-23-24-000-2000-00754-01(35476), actor: Asociación Nacional de Transportadores del Sur-Asonal-Transur, referencia: acción de controversias contractuales.

sobre la ejecución de los trabajos objeto del convenio y sus costos, igualmente se presentarán informes mensuales de avance de las obras (...) 10. Ejecutar los recursos del presente convenio, de acuerdo con los términos de contratación de la ley 80 de 1993 (...) **CLAUSULA TERCERA: OBLIGACIONES DEL DEPARTAMENTO:** 1. Girar al municipio el valor del presente convenio una vez este se haya legalizado y se hayan cumplido los requisitos necesarios para el desembolso, (...) 4. Ejercer la supervisión para el desarrollo y solicitar al municipio los informes necesarios para el seguimiento de su ejecución. (...)” (f. 107-108 c.1)

Entonces, de acuerdo al contenido del convenio interadministrativo, se afirma la naturaleza contractual del mismo. En un caso de rasgos similares, también concerniente a un convenio interadministrativo, la Sección Tercera⁴ del Consejo de Estado llegó a la misma conclusión.

Además, debe advertirse que en la cláusula décima, el convenio ahora analizado, estipuló:

“CLAUSULA DECIMA: LIQUIDACIÓN FINAL. Una vez terminado el objeto del presente acto y previo recibo a satisfacción del MUNICIPIO, se procederá a efectuar la liquidación final del convenio, la que se hará entre el SUPERVISOR y el MUNICIPIO, teniendo como requisito previo la presentación de las pólizas requeridas si a ello hubiere lugar, esta liquidación se hará constar en un acta especial que requerirá para su validez la aprobación por parte del DEPARTAMENTO.” (f. 110 c.1).

Si bien en el convenio únicamente se estableció a un solo término de liquidación, debe entenderse que corresponde a la bilateral y que, la liquidación unilateral, atenderá la norma que rige los contratos estatales.

Así lo sostuvo el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C” en sentencia proferida el 26 de noviembre de 2015 dentro del proceso radicado con el número 41001-23-31-000-2007-00355-01(51362) y con ponencia del Consejero Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa que, al estudiar un caso relacionado con un convenio interadministrativo sostuvo que “si el contrato sólo hace referencia a un término de liquidación, debe entenderse que éste corresponde a la liquidación bilateral o de común acuerdo, de manera que el término de liquidación unilateral deberá atender al dispuesto en la normatividad.”

Precisado lo anterior, procederá la Sala a determinar cada uno de los pronunciamientos de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre la liquidación

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, sentencia de 23 de marzo de 2017, radicación 85001-23-31-000-2011-00135-00(49442); Consejera Ponente Doctora Marta Nubia Velásquez Rico.

unilateral como facultad excepcional y, además, si es viable acudir a ella cuando se suscriben convenios interadministrativos.

1. En sentencia proferida el **4 de julio de 2002** con ponencia del Consejero Doctor Jesús María Carrillo Ballesteros, radicación 11001-03-26-000-2002-0012-01 (22195), explicó:

“La Administración, es cierto, cuenta con la facultad legal para liquidar el contrato por virtud de lo dispuesto en el artículo 60 de la ley 80 de 1993, pero debe recordarse que tal potestad suple la facultad que tienen las partes de hacerlo bilateralmente⁵, de manera que no se trata de un poder excepcional o privativo de la administración. (...)”

2. En sentencia proferida el **4 de diciembre de 2002** con ponencia del Consejero Doctor Germán Rodríguez Villamizar, radicación 11001-03-26-000-2002-00011-01 (22194), expuso que la liquidación unilateral no es un poder privativo de la administración. Las consideraciones son idénticas a las anteriormente transcritas.

3. En sentencia de **20 de mayo de 2004** proferida en el proceso radicado con el número 11001-03-26-000-2003-00028-01(25154) y con ponencia de la Consejera María Elena Giraldo Gómez, al estudiar una demanda en la cual se solicitaba la declaratoria de incumplimiento de un convenio interadministrativo, explicó:

“=> Además en el ordenamiento legal aparece una restricción en los CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS para la utilización de poderes excepcionales y con estos el de liquidar unilateralmente el contrato porque tanto el contratante como el contratista son sujetos públicos, relación horizontal de la Administración Estado que impide, de naturaleza, la imposición de decisiones unilaterales en el mundo de los negocios jurídicos a la contraparte que también es Estado. Y ello lo comprende así el Consejo de Estado por la integración armónica que se da entre los artículos 14, 60 y 61 de la ley 80 de 1993.

El párrafo del artículo 14, sobre los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual, señala que en los contratos interadministrativos, entre otros, “se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales”. A su vez enlista como cláusulas excepcionales al derecho común las de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad.

El artículo 60 ibídem, sobre la ocurrencia y contenido de la liquidación del contrato, expresa que en los contratos de tracto sucesivo, aquéllos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás lo

⁵ Cabe tener en cuenta que en el caso concreto las partes acordaron que la liquidación del contrato se haría de común acuerdo a mas tardar dentro de las seis meses siguientes a la fecha de terminación. (cláusula 32)

requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga. Y el artículo siguiente, 61 *ibidem*, sobre la liquidación unilateral, refiere a que si el contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a acuerdo sobre el contenido de la misma, será aplicada directa y unilateralmente por la entidad y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición.

Para la Sala la integración normativa hecha con respecto a esas tres disposiciones permite ver que **la facultad del Estado para liquidar unilateralmente el contrato aparece frente al contratista particular marcada por los fines institucionales que debe cumplir “() y consiste en el poder de las entidades estatales de imponer coactivamente su voluntad sobre el contratista, durante la ejecución o liquidación del contrato, y en el deber de éste último de cumplir inmediatamente las obligaciones que le sean impuestas, sin perjuicio del derecho que le reconoce la ley de solicitar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa la nulidad de los actos y la reparación de los daños antijurídicos ()”**⁶.

Tal facultad administrativa se atribuyó al ADMINISTRADOR DE LO PÚBLICO y únicamente frente a su COLABORADOR PRIVADO y por lo mismo no para el contrato interadministrativo, en el cual ambas partes son Agentes Públicos, pues ambos representan la Administración pública gestora del interés general y por lo tanto no imperan frente a éstas, en mundo negocial, los poderes coactivos, como así lo informa indirectamente el artículo 14 de la ley 80 de 1993 que si bien alude a cláusulas excepcionales, ontológicamente se erige en canon ilustrativo de la prohibición del ejercicio de poderes unilaterales del Estado contratante respecto del Estado contratista” (Subrayas del texto original, negrilla fuera del mismo).

4. En la sentencia proferida el **31 de agosto de 2006** con ponencia del Consejero Doctor Mauricio Fajardo Gómez, radicación 25000-23-26-000-1991-07664-01 (14287) se precisó que la liquidación unilateral del contrato no constituye una facultad exorbitante de la administración:

“Se precisa, además, que la liquidación unilateral del contrato no constituye una facultad exorbitante de la administración, como lo señala el demandante, puesto que el Decreto-ley 222 de 1983, norma vigente para la época en que se celebró el contrato, no le dio tal naturaleza, como tampoco lo hizo la Ley 80 de 1993, Estatuto Contractual actualmente vigente.

Así lo ha sostenido de tiempo atrás la jurisprudencia del Consejo de Estado, tal como lo recoge la Sentencia de diciembre 11 de 1989⁷, en la cual se lee:

⁶ Teoría General de los Contratos de la Administración Pública. Rodrigo Escobar Gil. Capítulo X. Las prerrogativas de la Administración pública, pags. 263 y ssg.

⁷ Sección Tercera. Sentencia de diciembre 11 de 1989, expediente No. 5334.

873

Medio de control: Controversias Contractuales
Demandante: Municipio de Ramiriquí
Demandado: Departamento de Boyacá
Expediente: 15001-33-33-005-2017-00184-01

“Los poderes de la entidad administrativa contratante o los privilegios de decisión unilateral, como los llaman algunos tratadistas v.gr. Miguel Angel Berçaitz, (Teoría General de los Contratos Administrativos, Ed. Depalma, Buenos Aires 1980) miran a la correcta ejecución del contrato y se encuentran limitados por ese fin. Para ello puede dar órdenes, imponer multas para presionar o impulsar esa ejecución, interpretar cláusulas en cuyo entendimiento existan discrepancias, y si estas medidas coercitivas no logran el fin buscado podrá sustituir el contrato, ejecutándolo directamente o haciéndolo ejecutar por otro y hasta terminarlo, cuando el incumplimiento sea de tal envergadura que haga imposible su ejecución o cause perjuicios a la entidad pública (Arts. 19, sobre la terminación unilateral; 24, sobre interpretación unilateral; 62, sobre caducidad; 71, sobre multas; y 72, sobre cláusula penal pecuniaria, todos ellos del Decreto 222 de 1983).

“Dentro de este marco conceptual, la actividad de la administración en la liquidación del contrato no constituiría siquiera un poder exorbitante pues no tiene la finalidad indicada, pero suele también dársele esa calificación sólo por el carácter de unilateral que puede tener cuando aquélla procede a adelantarla cuando el contratista no colabora para llevarla a cabo o habiéndolo hecho no aprueba las conclusiones a las que se llega. Pero ese poder no puede llegar hasta señalar la responsabilidad y las consecuencias indemnizatorias de que ella se deriven, pues esta misión le corresponde es a los jueces” (Resaltado fuera del original)

5. Así mismo, en la sentencia proferida el **10 de junio de 2009** con ponencia del Consejero Doctor Mauricio Fajardo, en el proceso con radicación 11001-03-26-000-2009-00001-00 (36252), reafirmó que la liquidación unilateral sí es una potestad excepcional.

6. La Subsección “C” en sentencia de **30 de enero de 2013**, dentro del proceso con radicación 17001-23-33-000-1997-08021-01 (23519) y con ponencia del Consejero Doctor Enrique Gil Botero, mantuvo la tesis sostenida en la sentencia anterior; así mismo, citó las sentencias proferidas el 6 de julio de 1995 (exp. 8126), 18 de julio de 1997 (exp. 10703), 18 de noviembre de 1999 (exp. 10781), 4 de julio de 2002 (exp. 22195), conforme a las cuales la liquidación unilateral es un poder excepcional de la administración.

7. La Subsección “B” de la Sección Tercera, en la sentencia de **29 de julio de 2013**, proceso radicado con el número 25-000-23-26-000-1999-00881-01 (27243) y con ponencia de la Consejera Doctora Stella Conto Díaz del Castillo, reiteró la posición jurisprudencial trazada en la sentencia proferida el 20 de mayo de 2004, es decir, que la liquidación unilateral es una clausula exorbitante.

8. La Subsección "A" en sentencia proferida el 8 de marzo de 2017, radicación 25000-23-36-000-2013-00249-01(50890) y Consejera Ponente Doctora Marta Nubia Velásquez Rico,

"Para ese propósito resulta indispensable escudriñar si la liquidación unilateral del negocio jurídico puede ser considerada o no una potestad excepcional de aquellas cuya incorporación en los contratos interadministrativos, en los términos del parágrafo⁸ del artículo 14 del Estatuto de Contratación Estatal, no se encuentra autorizada.

La naturaleza de la liquidación unilateral del contrato no ha sido un tópico pacífico para la jurisprudencia. Aunque no existe discusión en cuanto a que se trata de un balance o corte final de cuentas, de cuyo contenido es posible determinar si alguno de los extremos de un contrato le debe algo al otro y, de ser así, en qué cuantía, en algunos pronunciamientos se ha convenido acerca de su equiparación a una verdadera potestad excepcional en tanto constituye una expresión unilateral de la administración con efectos vinculantes y obligatorios para el contratista⁹, mientras que en otros se ha aceptado como una prerrogativa pública que no alcanza a ostentar aquella connotación, dado que la finalidad de las potestades excepcionales radica en asegurar que el servicio público objeto del contrato se cumpla de manera continua e ininterrumpida o en evitar su paralización o su grave afectación y no en definir las cuentas del contrato y en cobrar sumas de dinero al co-contratante¹⁰.

⁸ Artículo 14 de la ley 80 de 1993. "Parágrafo.- En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales".

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 20 de mayo de 2004, exp. 25.154, C.P. María Elena Giraldo Gómez. "En el ordenamiento legal aparece una restricción en los CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS para la utilización de poderes excepcionales y con estos el de liquidar unilateralmente el contrato porque tanto el contratante como el contratista son sujetos públicos, relación horizontal de la Administración Estado que impide, de naturaleza, la imposición de decisiones unilaterales en el mundo de los negocios jurídicos a la contraparte que también es Estado".

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 14 de diciembre de 2000, Exp. 1293, C.P. Luis Camilo Osorio Isaza. "El régimen de cláusulas exorbitantes que rigió en la legislación colombiana fue reemplazado por otro en el cual cambia incluso la denominación por la de cláusulas excepcionales y básicamente se consideran como tales las de interpretación, modificación y terminación unilateral de los contratos, incluida la declaratoria de caducidad; también se clasifica en este mismo rango la que establece el sometimiento a las leyes nacionales (anteriormente equivalía a la denominada 'renuncia a la reclamación diplomática'). La doctrina menciona otras cláusulas como 'de privilegio' porque denotan 'algún tipo de ventaja para la entidad estatal contratante', pero no operan ni tendrían los mismos privilegios de las anteriores. Se mencionan la de reversión y la de garantías, bajo el argumento de que no constituyen materia totalmente ajena a la contratación privada. Además, existe otro género de cláusulas, 'las especiales' que anteriormente tuvieron cabida en la legislación y hoy son objeto de pacto, o sea cláusulas o estipulaciones contractuales, que incluyen las multas y las denominadas penales pecuniarios; finalmente, otras actuaciones privilegiadas de la Administración entre las cuales se mencionan la liquidación unilateral y la terminación por nulidad absoluta".

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 16 de marzo de 2015, Exp. 32.797, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa "..., pues la liquidación unilateral del contrato es una facultad legal pero no de aquellas que implican el ejercicio de una potestad exorbitante ya que la Ley 80 de 1993 en ninguna parte la enlista como tal".

Como punto de referencia en relación con este tema y con el propósito de identificar cuáles decisiones se hallan inmersas dentro de la noción “proferidas en ejercicio de potestades excepcionales”, conviene advertir que, a su turno, la Corte Constitucional¹¹, al analizar la exequibilidad de los artículos 70 y 71 de la Ley 80 de 1993, **delimitó la categoría de potestades excepcionales exclusivamente a las previstas en el artículo 14 de la Ley 80, lo que de suyo excluyó de ese listado la liquidación unilateral del negocio jurídico.**

En pronunciamiento del 10 de junio de 2009, esta Sección¹² discurrió sobre el alcance interpretativo de la providencia de la Corte Constitucional y precisó que los particulares investidos de funciones jurisdiccionales transitorias no podían conocer sobre la legalidad de los actos administrativos contractuales que comportaran el ejercicio de cláusulas exorbitantes o excepcionales al derecho común, con categórica referencia a aquellos que consagró expresamente el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, esto es, los de: a) interpretación unilateral del contrato, b) modificación unilateral del contrato, c) terminación unilateral del contrato, d) sometimiento a las leyes nacionales, e) caducidad y f) reversión, y al tiempo consideró que los demás actos administrativos contractuales, es decir, aquellos proferidos en desarrollo de facultades distintas a las condensadas por el artículo 14, sí podían ser sometidos al conocimiento y a la decisión de árbitros.

En similar perspectiva esta Corporación¹³ reiteró lo expuesto en la sentencia del 10 de junio de 2009, en cuanto a que los tribunales de arbitramento

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-1436 del 25 de octubre de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. “Significa lo anterior que cuando la materia sujeta a decisión de los árbitros, se refiera exclusivamente a discusiones de carácter patrimonial que tengan como causa un acto administrativo, éstos podrán pronunciarse, como jueces de carácter transitorio. Mas, en ningún caso la investidura de árbitros les otorga competencia para fallar sobre la legalidad de actos administrativos como los que declaran la caducidad de un contrato estatal, o su terminación unilateral, su modificación unilateral o la interpretación unilateral, pues, en todas estas hipótesis, el Estado actúa en ejercicio de una función pública, en defensa del interés general que, por ser de orden público, no puede ser objeto de disponibilidad sino que, en caso de controversia, ella ha de ser definida por la jurisdicción contencioso administrativa, que, como se sabe, es el juez natural de la legalidad de los actos de la administración, conforme a lo dispuesto por los artículos 236, 237 y 238 de la Carta Política”.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 10 de junio de 2009, expediente 36.252, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. “...la Sala encuentra que el condicionamiento que se ha venido mencionando fue establecido por la Corte Constitucional sobre la base de considerar que los aludidos actos administrativos –cuyo examen no puede ser sometido al conocimiento de los árbitros– son precisamente los que profieren las entidades estatales contratantes en ejercicio de las facultades o potestades que consagra de manera expresa el hoy vigente artículo 14 de la Ley 80 de 1993, es decir: a) interpretación unilateral del contrato; b) modificación unilateral del contrato; c) terminación unilateral del contrato; d) sometimiento a las leyes nacionales; e) caducidad y f) reversión, conjunto de prerrogativas éstas que la Corte Constitucional identificó como los poderes excepcionales y a las cuales limitó, a la vez, el sentido de esa noción genérica para los efectos del fallo en cuestión....”.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de octubre de 2012, Exp. 39.942, C.P. Enrique Gil Botero “En este orden, y en esta lógica, la conclusión que parece uniforme en estas líneas es que existen múltiples actos administrativos que pueden dictarse al interior de una relación contractual, y que entre ellos, una parte, los derivados de las potestades exorbitantes de la ley 80 de 1993, no pueden ser juzgados por los tribunales de arbitramento; los demás actos administrativos contractuales sí”. Esta postura fue reiterada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, en sentencia en auto del 27 de febrero de 2013, Exp. 20.521, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera: “lo cierto es que los únicos actos administrativos cuyo control se encuentra excluido de la competencia arbitral son, en vigencia de la Ley 80 de 1993, aquellos dictados en ejercicio de las potestades consagradas exclusivamente por el artículo 14 (en vigencia del Decreto-ley

podían conocer de los conflictos derivados de los actos administrativos expedidos con ocasión de la relación contractual, excepto de los proferidos con fundamento en los poderes exorbitantes contenidos en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993.

Ahora bien, en esta ocasión, siguiendo el derrotero trazado en veces precedentes, la Sala considera que la taxatividad de **las cláusulas excepcionales agrupadas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1999 conduce a que su aplicación sea restrictiva** y que, en esa virtud, **solo se conciben como tales las que allí se enuncian**, sin que con ello se pretenda desconocer el carácter de prerrogativas especiales de las demás facultades unilaterales de las que se encuentra investida la Administración por ministerio de la Ley¹⁴.

En el orden trazado, la Sala concluye que la entidad estatal que fungió como contratante de la prestación de servicios de salud, en este caso el municipio de Melgar, **se encontraba facultada para liquidar unilateralmente el convenio interadministrativo**¹⁵ No. 247 de 2011, **no solo por las razones advertidas en punto a la falta de correspondencia de esa decisión con una potestad excepcional**, como también por tratarse de una regla general que rige los contratos estatales de tracto sucesivo, frente a la cual, valga anotar, no opera una excepción legal que en este evento la restrinja.

9. La Subsección “A” en sentencia proferida el **23 de marzo de 2017**, radicación 85001-23-31-000-2011-00135-00(49442) y Consejera Ponente Doctora Marta Nubia Velásquez Rico, analizó un convenio interadministrativo suscrito por un departamento y un municipio para la construcción de un puente, que fue liquidado unilateralmente. Sobre la potestad de liquidación unilateral, expuso:

“Se observa que la facultad de liquidación unilateral del contrato estatal no hace parte de las potestades exorbitantes del Estado contratante, contempladas en artículo 14 de la Ley 80 de 1993, el cual enumera en forma taxativa las cláusulas excepcionales al derecho común, entendidas como potestades para el cumplimiento del objeto contractual, refiriéndose expresamente a “terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad”, las cuales

222 de 1983 eran los señalados en el artículo 76), pues así lo entendió la Corte Constitucional al pronunciar la exequibilidad condicionada de los artículos 70 y 71 de la Ley 80 de 1993, **de modo que los demás actos administrativos proferidos en desarrollo de la relación contractual no se hallan excluidos de la competencia arbitral**”, posición que posteriormente fue unificada”. en el auto dictado por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, el 18 de abril de 2013, dentro del expediente No. 17.859, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

¹⁴ Esta Postura fue reiterada en sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, 8 de marzo de 2017, exp. 50.890, demandante, Consorcio Ingeconas, demandado: E.S.E Hospital Centro Oriente.

¹⁵ En oportunidad anterior, esta Subsección convino acerca de la posibilidad de liquidar unilateralmente un contrato interadministrativo en los siguientes términos: “A diferencia de lo que se consideró en la sentencia de primera instancia, **la Sala estima que la potestad de liquidación unilateral del contrato sí existía en este caso, en cabeza del departamento de Casanare, entidad contratante, con base en el artículo 61 de la Ley 80 de 1993, que fue expresamente invocado en la cláusula octava del Convenio Interadministrativo 00575**. Por tal razón, en esta providencia se considerará el plazo para la liquidación unilateral del convenio, dentro del cómputo para establecer la oportunidad de la acción contractual” (destaca la Sala). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, 23 de marzo de 2017, exp. 49.442, actor: departamento de Casanare, demandado: municipio de Támara.

constituyen propiamente los eventos de exorbitancia que contempla la Ley 80 de 1993¹⁶.

Por tanto, no cabe invocar la obligación de prescindir de las potestades excepcionales en el Convenio Interadministrativo para inhibir la aplicación del artículo 61 de la Ley 80 de 1993, esto es, la facultad de liquidar unilateralmente el contrato.

Si se entiende que la liquidación unilateral no es de aquellas que la Ley 80 enumera como potestades o facultades excepcionales al derecho común¹⁷, nada impedía en este caso la aplicación de la cláusula contractual que invocó el artículo 61 de la referida ley¹⁸; además, si se tiene en cuenta que **el departamento de Casanare tenía la posición de contratante con respecto a los recursos transferidos para la ejecución de una obra pública**¹⁹.” (Resaltado fuera del texto original)

10. La Subsección “C” en la sentencia proferida el **24 de abril de 2017**, en el proceso con radicación 25000-23-26-000-2011-00143-01(55836) y ponencia del Consejero Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, ratificó la posición de la sentencia anterior, así:

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, sentencia de 18 de abril de 2013, radicación número: 85001-23-31-000-1998-00135-01(17859), actor: Julio Cesar Garcia Jiménez, demandado: Departamento de Casanare, referencia: acción contractual – Sentencia de Unificación / Cláusula Compromisoria. “En este punto, resulta importante agregar que la Sección Tercera de esta Corporación, mediante sentencia del 10 de junio de 2009, se pronunció sobre el alcance de la sentencia C-1436 de 2000, mediante la cual la Corte Constitucional examinó la exequibilidad de los artículos 70 y 71 de la Ley 80 de 1993. En aquella oportunidad, esta Sección concluyó, tal como lo hizo el juez constitucional, que los particulares investidos de funciones jurisdiccionales transitorias no pueden pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos contractuales que comportan el ejercicio de cláusulas exorbitantes o excepcionales al derecho común por parte del Estado, con clara alusión a aquéllos que consagra expresamente el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, es decir, los de: a) interpretación unilateral del contrato, b) modificación unilateral del contrato, c) terminación unilateral del contrato, d) sometimiento a las leyes nacionales, e) caducidad y f) reversión, y concluyó también que los demás actos administrativos contractuales, es decir, aquellos que surgen del ejercicio de facultades distintas a aquellas que de manera expresa recoge el artículo 14 acabado de citar, si pueden ser sometidos al estudio, al examen, al conocimiento y a la decisión de árbitros, “en la medida en que no se encuentran cobijados por los alcances de la sentencia.” (La negrilla no es del texto).

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, sentencia de 20 de febrero de 2017, Radicación: 05001-23-31-000-2002-04432-01 (56.939), actor: Ariel Aguirre Ocampo, demandado: Empresas Públicas De Medellín S.A. E.S.P, proceso: Acción Contractual, asunto: recurso de apelación.

¹⁸ “Artículo 61º.- De la Liquidación Unilateral. Si el contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a acuerdos sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la entidad y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición”. La mencionada disposición fue derogada por la Ley 1150 de 2007, y a su vez, sustituida por el artículo 11, el cual dispuso: “Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. “(...)”. “En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A. “Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A”.

¹⁹ El municipio de Támara tenía a su cargo los recursos para el componente de interventoría.

“(…)

1. La liquidación del contrato y la posibilidad de que se pacte el ejercicio de la liquidación unilateral en los convenios interadministrativos.

La liquidación de los contratos estatales se define como aquella actuación posterior a la terminación normal o anormal del contrato²⁰, mediante la cual lo que se busca es determinar si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo o en favor de cada una de las partes, para de ésta forma realizar un balance final o un corte definitivo de las cuentas derivadas de la relación negocial, definiéndose en últimas quién le debe a quién y cuanto, lo que puede hacerse por las partes de común acuerdo, por la administración unilateralmente o en su caso por el juez, es decir para “dar así finiquito y paz y salvo a la relación negocial”²¹

(…) De ésta forma, se entiende que la liquidación unilateral del contrato es de carácter subsidiario, pues sólo resulta procedente en tanto no se haya podido llevar a cabo la liquidación bilateral.

Ahora teniendo en cuenta que la liquidación de los contratos se encuentra regulada por los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, se entiende que la liquidación unilateral del contrato si bien es una facultad legal, no es de aquellas que implican el ejercicio de una potestad exorbitante o excepcional al derecho común, ya que la Ley 80 no la enlista como tal en sus artículos 14 y siguientes que se refieren al ejercicio de dichas potestades.

Bajo ese entendido de que la liquidación unilateral no es de aquellas que la Ley enlista como potestades o facultades excepcionales al derecho común, nada impide que las partes en un convenio interadministrativo convengan su ejercicio, pues en esa tipología de contratos la ley sólo prohíbe el ejercicio de las denominadas potestades excepcionales, naturaleza que no comparte la liquidación unilateral.”.

11. La Subsección “A” en sentencia proferida el **24 de mayo de 2018**, dentro del proceso con radicación 73001-23-33-000-2014-00205-00(55756) y ponencia de la Consejera Doctora Marta Nubia Velásquez Rico, reiteró la posición jurisprudencial zanjada en la sentencia de 8 de marzo de 2017 anteriormente citada.

12. La Subsección “A” en sentencia proferida el **16 de mayo de 2019** en el proceso con radicación 08001-23-31-006-2011-01461-01(59279) y con ponencia de la Doctora Marta Nubia Velásquez Rico, explicó:

4. Del concepto técnico y la naturaleza jurídica del acto de liquidación

Siguiendo la titulación y las consideraciones de la sentencia apelada, la Sala considera importante precisar lo afirmado en cuanto a la naturaleza de exorbitante o no del acto de liquidación unilateral que se examina en este proceso.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 4 de junio de 2008, Expediente. 16.293.

²¹ *Ibidem*.

En primer lugar, se hace notar que la facultad de establecer la cuenta final de liquidación en forma unilateral **no corresponde a un potestad excepcional -o exorbitante-** de las que trata el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, por cuanto en esa norma se plasman las cláusulas excepcionales al derecho común que tienen la nota característica de constituir un poder unilateral para buscar la continuidad del servicio y garantizar su prestación efectiva²².

Como sostuvo la jurisprudencia en vigencia del Decreto-ley 222 de 1983, las potestades exorbitantes “miran a la correcta ejecución del contrato²³ y se encuentran limitados por ese fin”²⁴; aspecto que, con apoyo en dicha jurisprudencia, fue ampliado por la doctrina, al advertir que la liquidación unilateral, “**más que un derecho para la administración es una obligación que se le impone; y tampoco tiene un sentido excepcional o exorbitante: Dentro de este marco conceptual, la actividad de la administración en la liquidación del contrato no constituiría siquiera un poder exorbitante pues no tiene la finalidad indicada (...)**”²⁵.

(...) La actividad del Estado contratante en la tarea de definir la liquidación unilateral **no es onnínoda, ni constituye una expresión de “unilateralismo”;** debe estar fundada – es decir, debidamente motivada- en los soportes de la ejecución contractual.

Por ello, actualmente puede precisarse que la facultad de liquidación unilateral comprende un deber y un derecho de levantar la contabilidad presupuestaria y financiera del contrato para establecer de manera unilateral el monto que se ejecutó, las partidas que conforman el balance y el saldo final de la ejecución, de conformidad con los hechos económicos que se presentaron.

²² “Artículo 14. De los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

“1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

“(…).

“2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión. (la negrilla no es del texto).

²³ La ley 80 de 1993 se refiere a la protección de la continuidad del servicio como criterio que identifica las cláusulas exorbitantes.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: Gustavo De Greiff Restrepo, sentencia de 11 de diciembre de 1989, actor: Sociedad Compañía Colombiana de Ingeniería y Construcción Ltda, expediente número 5334.

²⁵ “Pemberthy, P. (2015). La liquidación de los contratos estatales. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 45(123), pp. 401-434. Recibido: 19 de marzo de 2015. Aprobado: 7 de diciembre de 2015” Universidad Pontificia Bolivariana - UPB ISSN: 0120-3886 / ISSN: 2390-0016 (En línea) / Vol. 45 / No. 123 julio - diciembre 2015 / Medellín, Colombia, Pedro Luis Pemberthy López.

(...)

Por ejemplo, establecer un activo o un pasivo, su valor y el monto de los intereses causados a la fecha de corte del estado financiero de liquidación requiere una valoración de los soportes, de sus condiciones legales, económicas y técnicas, lo cual constituye una actividad de gran importancia y potencialidad en las relaciones contractuales, en la medición de las obligaciones y en su prueba, pero en sí misma no puede calificarse como una potestad exorbitante.

Tampoco es ajena al derecho común la fuerza probatoria de la contabilidad debidamente registrada²⁶, como se ha observado, desde hace muchos años, por la doctrina en materia comercial²⁷, de manera que, si el balance de liquidación se funda en los soportes presupuestales -para medir la ejecución- y en los soportes financieros-para establecer las partidas crédito o débito- alcanza una validez probatoria fundada, sin que por ello se constituya en una exorbitancia.

Sin embargo, lo que se debe destacar aquí es la fuerza imponible que la ley de contratación concede al acto de liquidación unilateral, la cual consiste en que, en caso de que no exista acuerdo en el monto de las partidas que conforman el balance de liquidación, priman -con presunción de legalidad, fuerza obligatoria y carácter ejecutivo-, los valores establecidos por el Estado contratante.

Por ello, el acto de liquidación unilateral prevista en la ley de contratación estatal implica una facultad especial y reglada que le permite al Estado imponer su reconocimiento y medición de los hechos económicos debidamente soportados, de manera obligatoria frente al contratista, para hacer exigible los saldos del balance y derivar de su propia liquidación otros efectos que la ley reconoce frente al no pago de las sumas debidamente valoradas en el registro de la cuenta final de liquidación.

De manera ilustrativa, dado que no se corresponde con el supuesto del contrato sub judice, se menciona que a la luz de la precisión del concepto y la naturaleza del acto de liquidación unilateral se ha podido abrir paso el reconocimiento de la liquidación unilateral del convenio interadministrativo, como facultad y deber entre dos entes públicos, iguales en el escenario contractual²⁸.

²⁶ “5a) Si una de las partes lleva libros ajustados a la ley y la otra no lleva contabilidad o no la presenta, se decidirá conforme a los de aquélla, sin admitir prueba en contrario” (art 70 C.Co).

²⁷ Revista Foro Derecho Mercantil N°:12, jul.-sep./2006, Martínez Neira Néstor Humberto “La contabilidad de los comerciantes cumple una función social muy útil como mecanismo de prueba de las operaciones que ellos celebran y de los actos o hechos que comprometen su patrimonio, al punto que la ley colombiana, tanto la comercial como la procesal, le otorga un poder de convicción especial, al cual está sometido el juez, lo que determina que en estas materias el valor probatorio de la contabilidad se discierna por una verdadera tarifa legal. “ (...) La obligación relativa a la contabilidad comercial tiene un fin que trasciende lo adjetivo o instrumental, en la medida en que, además de permitirle al empresario conocer la situación financiera de sus negocios, le ofrece al comerciante la posibilidad de “tener una prueba de sus derechos” y, respecto de todo tercero que contrata con él, la contabilidad contribuye a “facilitarle medios de defensa”, en palabras de Vivante.// Con fundamento en esta perspectiva, se le atribuye a la contabilidad un especial poder como medio de convicción de lo que en ella consta, porque —como lo sostiene el profesor Emilio Langle— ‘...es lógico encontrar en los libros y papeles que la constituyen, mayores motivos de credibilidad, que los que normalmente se le atribuyen a los demás documentos privados, cuya elaboración no está sujeta a requisitos legales que permitan fundar una sana presunción de la veracidad de lo que en ellos se expresa”.

²⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 24 de mayo de 2018, radicación número: 73001-23-33-000-2014-00205-00(55756),

Todo lo anterior se ha expuesto para concluir que la Sala comparte el concepto técnico y la naturaleza del acto de liquidación unilateral contenido en la sentencia de primera instancia, salvo en cuanto resultó impreciso afirmar, para este caso, que la facultad de liquidar unilateralmente el contrato era una “exorbitancia en manos públicas”. (Resaltado fuera de texto)

Entonces, las sentencias citadas cronológicamente, se pueden resumir en la siguiente tabla bajo las dos tesis propuestas, estas son, **1) La liquidación unilateral es una facultad excepcional de la Administración y 2) La liquidación unilateral no es una facultad excepcional de la Administración.** Para determinar el criterio que ha de seguirse en esta sentencia, se establece la inclinación de cada una de las sentencias hacia una u otra:

TESIS 1	Inclinación de cada una de las sentencias citadas	TESIS 2
La liquidación unilateral es un poder excepcional de la Administración	4/07/2002 (22195) ♣	La liquidación unilateral <u>no</u> es un poder excepcional de la Administración
	4/12/2002 (22194) ♣	
	♣ 20/05/2004 (25154)	
	31/08/2006 (14287) ♣	
	♣ 10/06/2009 (26252)	
	♣ 30/01/2013 (23519)	
	♣ 29/07/2013 (27243)	
	♣ 30/01/2013 (23519)	
	♣ 29/07/2013 (27243)	
	8/03/2017 (50890) ♣	
	23/03/2017 (49442) ♣	
	24/04/2017 (55836) ♣	
	24/05/2018 (55756) ♣	

actor: E.S.E. Central de Urgencias Louis Pasteur de Melgar, demandado: municipio de Melgar, referencia: apelación sentencia - acción de controversias contractuales
“(…) no solo por las razones advertidas en punto a la falta de correspondencia de esa decisión con una potestad excepcional, como también por tratarse de una regla general que rige los contratos estatales de tracto sucesivo, frente a la cual, valga anotar, no opera una excepción legal que en este evento la restrinja. a la luz de lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, en consonancia con lo consagrado en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, se tiene que los contratos de tracto sucesivo, como el de prestación de servicios sometido a examen, serán objeto de liquidación de mutuo acuerdo o de forma unilateral a falta de aquella, de tal suerte que al no existir para el caso concreto una excepción que convalide la ausencia de esta última facultad en cabeza de la Administración para proceder en esa dirección, propio es concluir que debe atenderse a la regla general que viabiliza su ejercicio”.

	16/05/2019 (59279) ●	
--	----------------------	--

De acuerdo con la síntesis en las posiciones que han imperado en el Consejo de Estado, puede aducirse que, en un primer momento, pese a dos decisiones anteriores contrarias, el Consejo de Estado sostuvo que la liquidación unilateral era una potestad excepcional de la administración; postura que se mantuvo hasta el año 2013.

Sin embargo, a partir de la sentencia proferida el **8 de marzo de 2017**, la Sección Tercera del Consejo de Estado reconoció que, hasta esa fecha, la naturaleza de la liquidación unilateral **no había sido un tópico pacífico** para la jurisprudencia, sin embargo, luego de conceptualizar sobre esta, hizo alusión a la sentencia C-1436 de 2000 proferida por la Corte Constitucional y, concluyó que las potestades excepcionales son únicamente las previstas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993.

En efecto, en esta sentencia también se citó la sentencia proferida el 10 de junio de 2009, pero consideró que la aplicación de las cláusulas excepcionales es restrictiva y, por consiguiente, solo se conciben como tales las que se enuncian en la ley; en consecuencia, **el convenio interadministrativo podía ser liquidado unilateralmente**.

Nótese que las sentencias citadas por la parte demandante datan de 2004, 2009 y 2013, sin embargo, este extremo no señala la posición decantada en las sentencias posteriores las cuales, a la fecha de presentación de la demanda (27 de octubre de 2017) ya prevalecían en el escenario jurisprudencial.

En conclusión, si bien en el año 2004 se restringió la liquidación unilateral en convenios interadministrativos porque se trataba de una potestad excepcional de la administración, posteriormente la jurisprudencia varió el criterio jurídico y consideró que, en aquellos, sí era posible esta figura unilateral.

En consecuencia, considera la Sala que no le asiste razón a la parte actora cuando afirma que la liquidación unilateral comporta el ejercicio de una potestad excepcional al derecho común pues, tal como lo expuso la jurisprudencia, si bien esta es una facultad o potestad legal en cabeza de la Administración, no es de aquellas que implican el ejercicio de una potestad excepcional por no estar enlistada en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993. En esas condiciones, al no ser la liquidación una potestad

excepcional al derecho común, nada impide que se desarrolle en un convenio interadministrativo.

Entonces, una vez dilucidado que la liquidación unilateral no es una cláusula excepcional, la siguiente conclusión a la que arriba la Sala será, necesariamente, que, en el curso de convenios interadministrativos, es posible adelantarla.

Incluso, en el último pronunciamiento, el máximo tribunal sostuvo que la naturaleza de la liquidación unilateral, abre paso al reconocimiento de esta en el convenio interadministrativo **como facultad y deber entre dos entes públicos, iguales en el escenario contractual**. En ese contexto, no cabe razón a la entidad territorial apelante cuando afirma que la liquidación unilateral es una manifestación del poder excepcional del Estado.

El cargo no prospera.

5.2. De las sanciones y multas invocadas por el apelante:

La entidad apelante sostiene que el Departamento de Boyacá carecía de competencia para adelantar procesos de imposición de multas, sanciones y declaraciones de incumplimiento (f. 838).

En el plenario se encuentra probado que el **20 de febrero de 2015**, la Supervisora del Convenio, Evidalia Colmenares Cañón, solicitó al Alcalde Municipal de Ramiriquí:

“Con el fin de hacer el recibo definitivo de las obras ejecutadas, como objeto del convenio de la referencia y del Modificadorio No. 01 al mimos, se realizó revisión en la vía de la totalidad de las obras ejecutadas, encontrando obras falladas o que no funcionan correctamente, por lo tanto solicito su intervención ante el contratista de obra, contratista de interventoría y supervisión por parte del municipio, para que se realice las correcciones y reparaciones a que haya lugar según la situación en particular, entre otros en los siguientes casos: (...)” (f. 478 c.2)

El **15 de abril de 2015** la Supervisora del Convenio, Evidalia Colmenares Cañón, solicitó audiencia por incumplimiento (proceso sancionatorio) (f. 472 – 473).

El **13 de mayo de 2015** se realizó la Audiencia de Cumplimiento – Proceso Sancionatorio, en la cual se discutieron temas como la entrega de un informe; la

solicitud de arreglos de obras; reparaciones; ampliación a la suspensión y solicitud de adición en recurso (f. 485-487 c.2).

Mediante el Oficio No. 017969 de **5 de junio de 2015** la Abogada de la Secretaría de Infraestructura Pública solicitó al Alcalde Municipal de Ramiriquí respuesta a los hallazgos encontrados por la Contraloría General de la República, “en razón a que dicha información es de carácter técnico relacionados con la ejecución de la obra y como quiera que a la fecha el contrato de obra se encuentra sin liquidar, se requiere que dichas observaciones sean atendidas y superadas para el momento de la liquidación de los contratos de obra (...) y de interventoría” (f. 454 c.2)

El **17 de julio de 2015** la Supervisora del Contrato, Evidalia Colmenares Cañón, informó a la Directora de Contratación de la Gobernación de Boyacá, el incumplimiento del Municipio de Ramiriquí frente a los informes, reparación de falencias encontradas en las obras ejecutadas y la presentación del informe final (f. 491 c.2).

El **29 de septiembre de 2015** el Subdirector de Contratación del Departamento de Boyacá solicitó al Secretario de Infraestructura de la misma entidad la designación de un especialista en infraestructura vial o geotecnia vial y pavimentos para “realizar una visita de obra al municipio de Ramiriquí dentro del convenio de la referencia, con el fin de llevar a cabo verificación del estado actual de la misma. Lo anterior, toda vez que respecto del mismo convenio se encuentra en curso proceso sancionatorio y se hace urgente y necesario determinar si se configura o no un incumplimiento por parte del municipio.” (f. 497 c.2).

Mediante el Oficio No. 004187 de **4 de noviembre de 2015**, la Subdirectora de Contratación de la Gobernación de Boyacá reiteró el requerimiento hecho el 13 de mayo de 2015 (f. 197B c.2).

El **29 de septiembre de 2015** el profesional designado rindió el informe pericial solicitado (f. 498), en el cual se informó sobre las observaciones a las obras ejecutadas.

El **25 de noviembre de 2015** se realizó la Audiencia de Cumplimiento – Proceso Sancionatorio, sin embargo, no asistió el Alcalde Municipal de Ramiriquí. Se requirió a la Supervisora del Convenio la visita a la Alcaldía de Ramiriquí “para recaudar la información que requiere con el fin de proyectar acta de liquidación” (f. 526 c.2).

El 2 de diciembre de 2015 se continuó con la Audiencia de Cumplimiento – Proceso Sancionatorio. En el acta se dejó la siguiente constancia:

“ALCALDÍA MUNICIPAL: Las reparaciones que ellos recomiendan hacer ya se realizaron y falta revisión por parte de la presentación del informe respectivo por parte del municipio” (f. 535 c.2).

Por Oficio No. 042053 de **17 de diciembre de 2015** la Supervisora del contrato, Evidalia Colmenares Cañón, solicitó al Alcalde Municipal de Ramiriquí:

“En atención al cumplimiento de las cláusulas estipuladas en el convenio de la referencia y a los compromisos adquiridos, en las audiencias de cumplimiento realizadas los días 25 de noviembre y 02 de diciembre de 2015, por medio de la presente envió (sic) las actas de recibo final y liquidación correspondientes al citado convenio.

Lo anterior con el fin de que sean firmadas y devueltas a la Gobernación de Boyacá (Secretaría de Infraestructura Pública), dentro de los siguientes tres (3) días hábiles a partir de la fecha de radicado; si pasado dicho término no se allegan las actas firmadas, se remitirá a la Dirección de Contratación, para que procedan con la liquidación unilateral” (f. 459 c.2)

El 1 de marzo de 2016 el Municipio de Ramiriquí se pronunció sobre el proceso sancionatorio.

El 20 de mayo de 2016, la Supervisora del Convenio, en atención a que ya habían fenecido los 4 meses para liquidar bilateralmente el contrato, solicitó la audiencia de liquidación unilateral (f. 588 c.2).

El 8 de junio de 2016 se realizó la Audiencia de Liquidación – Proceso Sancionatorio sin que se presentara el Alcalde del Municipio de Ramiriquí. En el acta se dejó constancia de agotamiento de liquidación bilateral y se procedió a realizar la liquidación unilateral del convenio. Además, se dejó la siguiente constancia:

“En este momento de la audiencia la Supervisora del Convenio Ing. EVIDALIA COLMENARES CAÑÓN, del solicita la palabra manifestando que a la fecha se han surtido todos los trámites tendientes a la liquidación bilateral del Convenio, sin que a la fecha se haya tenido respuesta al respecto por parte del municipio de Ramiriquí. (...). Es del caso manifestar que a la fecha existe proceso en la Contraloría General de la República de responsabilidad fiscal Nro. PRF-2.015-01396, por posible afectación del patrimonio del Estado por la suma de \$24.302.476. (...)” (f. 591 c.2)

Como se observa, ante el silencio a los requerimientos efectuados por la Supervisora del Convenio, se inició un proceso “sancionatorio” que culminó con la liquidación unilateral, pero nada más.

En ese orden, frente al argumento relacionado con la imposición de multas, no encuentra la Sala en el expediente un documento que acredite tal circunstancia; si bien se adelantó un proceso sancionatorio, lo cierto es que se realizaron audiencias por incumplimiento, las cuales finiquitaron con la liquidación unilateral pero no con la imposición de alguna multa o sanción.

El cargo no prospera.

5.3. Del argumento relacionado con el decaimiento del acto administrativo:

El juez de la primera instancia consideró que del archivo de las diligencias adelantadas por la Contraloría General de la Nación devino el decaimiento de la liquidación unilateral del contrato. Esto, en consideración a que desaparecieron sus fundamentos de hecho y de derecho, en la medida que el valor establecido en la liquidación era el mismo tasado como daño fiscal por el ente de control.

Por su parte, el municipio apelante, considera que no se trata de un acto administrativo que ha sufrido el fenómeno de pérdida de fuerza ejecutoria, sino de un acto viciado de nulidad pues, precisamente, al momento de la expedición del mismo, no existía decisión en firme por parte del ente de control y, no obstante, la demandada resolvió descontar en la liquidación unilateral un valor que fue calculado en un hallazgo con presunto alcance fiscal con desconocimiento que ello podía ser desvirtuado, como en efecto ocurrió.

A folios 54 a 58 obra copia del **Convenio Interadministrativo No. 002366 de 8 de agosto de 2013** suscrito por el Departamento de Boyacá y el Municipio de Ramiriquí, el cual tuvo por objeto el “MEJORAMIENTO DE LA VÍA RAMIRIQUÍ – JENESANO (VEREDAS NAGUATA Y NONCETA), DEPARTAMENTO DE BOYACÁ”. El acta de iniciación del convenio se suscribió el **10 de octubre de 2013**²⁹ (f. 112 c.1).

²⁹ En la ejecución del convenio se suscribieron los siguientes documentos: 1) el 3 de abril de 2014 el Adicional en Plazo No. 1 (f. 113 c.1); 2) el 15 de julio de 2014 el Acta de Suspensión No. 1 (f. 120); 3) el 4 de agosto de 2014 el Acta de Reiniciación No. 01 (f. 121 c.1); 4) el 4 de septiembre de 2014 el Acta de Suspensión No. 02 (f. 259 c.1) 5) el 4 de octubre el Acta de Reiniciación No. 2 (f. 122 c.1); 6) el 22 de diciembre de 2014 el Modificatorio No. 1 y Adicional en Plazo No. 2 (f. 114-119 c.1); 7) el 20 de febrero de 2015 el Acta de Suspensión No. 03 (f. 123 c.1); 8) el 20 de mayo de 2015 el Acta No. 01

En virtud del convenio suscrito, el Municipio de Ramiriquí suscribió el Contrato de Obra Pública No. COP-RAM-01-2014 de **30 de enero de 2014** con la empresa SOCAR Ingeniería Ltda, el cual tuvo por objeto “la ejecución del proyecto definido como el “MEJORAMIENTO DE LA VÍA RAMIRIQUÍ – JENESANO (VEREDAS NAGUATA – NONCETÁ), DEPARTAMENTO DE BOYACÁ” que se va a realizar en el área rural del Municipio de Ramiriquí Departamento de Boyacá.” (f. 59-67 c.1). Este contrato fue liquidado bilateralmente el 27 de mayo de 2015, sin observaciones o constancias (f. 77 c.1).

En el Anexo 10 – Formato de Traslado de Hallazgo Fiscal de la Contraloría General de la República, se dejó la siguiente constancia:

“DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS

Convenio Interadministrativo No. 2366 del 8 de agosto de 2013, suscrito entre Departamento de Boyacá y el Municipio de Ramiriquí Boyacá, cuyo objeto (...) Valor \$1.227.623.584,30, Plazo 15 meses (incluye adiciones). Acta de inicio 10 de octubre de 2013.

En desarrollo del convenio el Municipio de Ramiriquí, el 4 de febrero de 2014, suscribió el contrato de obra No. **COP-RAM-01-2014** con la firma SOCAR INGENIERÍA LTDA por valor de \$1.179.542.716. el plazo para la ejecución de las obras fue 6 meses. Acta de inicio de 11 de febrero de 2014. El contrato está liquidado.

La CGR realizó el 17 de abril de 2015, inspección técnica, física y visual a las obras en donde se incluye la medición de cantidades, con cinta métrica, a las obras ejecutadas con el objeto de cuantificar las cantidades de obra confrontándose el resultado con los ítems contratados y las modificaciones realizadas. El convenio y el contrato de obra del 4 de febrero de 2014 de conformidad el acta de recibo final del 2 de enero de 2015 suscrito por el Alcalde. Se determinó la construcción incompleta de las aletas del puente, mala calidad constructiva, obras que no cumplen con el objeto para el cual fueron construidas y en general deterioro de la obra, que se presenta en los ítems y cuantías que se discriminan en el siguiente cuadro:

ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANTIDAD	Vr. UNITARIO	Vr. PARCIAL
2.5	SUMINISTRO INSTALACIÓN TUBERÍA CONCRETO REFORZADO D=36' INCLUYE ENBOQUILLADA,	E DE DE	ML	9	337.939 3.041.451

de Ampliación de Suspensión No. 03 (f. 125 c.1); 9) el 20 de agosto de 2015 el Acta No. 02 de Ampliación de Suspensión No. 03 (f. 126 c.1); 10) el 20 de noviembre de 2015 el Acta No. 03 de Ampliación de Suspensión No. 03 (f. 127 c.1) y 11) el 16 de diciembre de 2015 el Acta de Reiniciación No. 3.

	PUESTA EN OBRA				
2.4	CONCRETO CICLOPEO 2500 PSI 40% RAJON PARA ELEVACIONES	M3	2.51	389.183	976.849
1.2.1.	RELLENO CON MATERIAL AFIRMADO COMPACTADO CON PLANCHA VIBRADORA	M3	41.2	40.222	1.657.146
1.3.1.	SUMINISTRO, FIGURADO Y AMARRADO DE ACERO PDR 60 ALETAS	KG	1314	2.765	3.633.210
3.16	SUMINISTRO E INSTALACIÓN CONCRETO SIMPLE DE 21 Mpa (3000 PSO) PARA ELEVACIONES H>3.0 Mts	M3	17.4	582.375	10.133.325
Valor costo directo					19.441.981
A.I.U. 25%					4.860.495
TOTAL					24.302.476,25

- (1) Cifra resultante de la verificación efectuada por la auditoría de la CGR según consta en el acta de visita fiscal correspondiente.
- (2) este valor resulta de aplicar la siguiente fórmula matemática: valor pagado = (cantidad pagada – cantidad ejecutada) x Valor unitario-

“La deficiente calidad de estos ítem en las condiciones pactadas genera que esta se comience a deteriorar y a dañar y no produzca el impacto para la cual fue construida y así no poder cumplir con el objetivo general, que es el de mejorar el estado de las vías urbanas del municipio; creando malestar, insatisfacción e incomodidad de la comunidad beneficiaria de la misma, constituyéndose en una observación (Numerales 1 y 5 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993), con incidencia fiscal al constituirse en presunto detrimento patrimonial por gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente, cuantificada en la suma de **\$24.302.476,25** (Aparte informe técnico CGR...)
(...)

4.1. Cuantía del daño

En cifras: \$24.302.476,25	EN LETRAS: Veinte cuatro millones trescientos dos mil cuatrocientos setenta y seis pesos con veinticinco centavos
Moneda: LEGAL Y CORRIENTE	Años (s) en que ocurre el daño 2013
Explique y precise como se determinó el valor del detrimento patrimonial. La falta de mecanismos de seguimiento, control y evaluación, junto a las deficientes labores de la supervisión e interventoría contractual, con la verificación oportuna de la calidad de las obras, permitieron que se pagaran cantidades de obra sin verificar la cantidad, calidad y funcionalidad de las ejecutadas por el contratista. Estos hechos evidencian la pérdida de los recursos públicos puestos a disposición de la administración municipal en perjuicio de la cobertura e infraestructura vial del municipio beneficiado con el proyecto en cumplimiento de los fines esenciales del estado.	

(...)” (CD f. 646 c.3 – Archivo PRF 1396 Fls 1 al 193)

En efecto, el Informe Técnico – Actuación Especial No. 051 de 2015 plasmó la totalidad de ítems señalados en el documento anterior y la suma **de \$24.302.476,25** por la deficiente calidad de la obra ejecutada (CD f. 646 c.3 Archivo PRF 1396 Fls 1 al 193, páginas 183 a 188).

Mediante Auto No. 0066 de 15 de diciembre de 2015 la Gerencia Departamental de Boyacá decidió avocar conocimiento del proceso de responsabilidad Fiscal PRF-2015-01396³⁰ y, en Auto No. 0001 de 21 de enero de 2016³¹, se decidió ordenar la apertura del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal de Doble Instancia No. 2015-01396.

Además, es pertinente traer en cita el Informe Técnico PRF 2015-1396 elaborado por el Ingeniero Civil Juan Carlos Carvajal Rojas³² el **14 de julio de 2016**, en el cual se indicó que “Luego de verificar las obras que presentaban algunas deficiencias que dieron origen al PRF 01396, se presenta la descripción de la situación actual”, en este se aplicó que la visita a la vía objeto del contrato se realizó con el acompañamiento del interventor, quien tuvo la oportunidad de indicar los sitios donde se realizaron las reparaciones, el alcance del proyecto, dar sus explicaciones sobre el proceso de construcción de la vía, las dificultades presentadas, la justificación de los cambios y la ubicación de cada ítem del contrato. El análisis de lo encontrado, se plasmó en los siguientes términos:

“3.1.1. Filtración de agua debajo de alcantarilla No. 24.

Se encontró una alcantarilla estable, con las mismas características en que fue construida, sin deterioro alguno. Se verificó que fueron ejecutados trabajos de resanes en las uniones entre los tubos de concreto, los cuales evitan la filtración del agua (fotos 115 a 124). Claro que bajo los tubos existe una placa de concreto que también permite la conducción de las aguas sin que se afecte el suelo bajo la estructura. No se evidenció ninguna inestabilidad en la estructura y se considera que no hay riesgo colapso de la alcantarilla.

(...)

De modo que con estos arreglos se ha dado protección adicional a la base de la alcantarilla y se ha recuperado las condiciones de calidad deseables.

³⁰ CD f. 646 c.3 – Archivo “PRF 1396 FLS 195 al 258”, Pág 2-3.

³¹ CD f. 646 c.3 – Archivo “PRF 1396 FLS 195 al 258”, Pág 5-20.

³² Profesional Universitario, Grupo de Vigilancia Fiscal.

3.1.2. Colapso cámara receptora en alcantarilla No. 26.

Con respecto a la alcantarilla ubicada en el K5+004 se encontró que una buena parte de la cámara receptora fue reconstruida (fotos 082 a 096). Actualmente la cámara se encuentra estable y prestando el servicio.

Hacia la margen externa de la banca se observaron los restos de la anterior cámara que fue retirada para su reconstrucción (fotos 091-093).

(...)

De esta manera, se han recuperado las especificaciones técnicas a la caja de entrada, en las condiciones en que inicialmente fue construida.

3.1.3. Inestabilidad del relleno en afirmado en una aleta del puente.

Con respecto a la inestabilidad en el material de relleno instalado tras la aleta derecha del puente localizado en la abscisa K5+884, se encontró que fue instalado material de relleno adicional para cubrir las capas de tierra armada que estaban visibles en el momento de la anterior visita (fotos 018 a 066).

De manera que se ha controlado la inestabilidad de la vía y se ha mitigado el riesgo de que por esa causa se pueda obstaculizar el tránsito de vehículos por el puente. En ambos extremos del puente se realizaron rellenos tras las aletas, y hasta el momento lucen estables.

(...)

De acuerdo con lo evidenciado en la visita practicada los días 26 y 27 de mayo de 2016, se ha verificado que hubo corrección o reparación de los deterioros o defectos anunciados por la Contraloría en el año 2015 y que habían sido planteados en el informe que reposa en folios 222 a 225 del expediente 2015-01396.

Estas reparaciones han permitido reponer y conservar las condiciones de calidad y de estabilidad de dichas obras. Se observaron las alcantarillas y el puente funcionando y contribuyendo al servicio que presta la vía.

4. CONCLUSIONES.

Se presenta el concepto técnico solicitado:

“cumplimiento de las condiciones técnicas de calidad y resistencia de la obra, de acuerdo a las normas vigentes que regulan esta clase de obras; determinar si las cantidades contratadas y ejecutadas son equivalentes; establecer la presencia de sobrecostos; comprobar el funcionamiento óptimo de la obra, o si le falta algún elemento o estructura que se requiera para la adecuada prestación del servicio para el que fue construida, o para su durabilidad o conservación funcional...”

Dentro del expediente no reposan soportes sobre pruebas de calidad realizadas a los materiales empleados en los distintos ítems de obra y tampoco de los productos terminados. En la inspección visual se verificó que los trabajos realizados presentan adecuada estabilidad y los

concretos empleados en la construcción tanto de alcantarillas como del puente parecen tener la resistencia especificada, ya que su aspecto y superficie permanecen inalterados después de 18 meses de haberse construido.

De acuerdo con lo expuesto en el numeral 3.1. del presente informe, las cantidades de obra consignadas en el Acta de Recibo Final, la cual incluye las cantidades contratadas inicialmente y sus modificaciones, corresponden con lo realmente ejecutado.

De la comparación de precios unitarios con los listados de referencia de la Gobernación de Boyacá, no se detectaron posibles sobrecostos en los precios pactados y finalmente pagados.

En el numeral 3.2. se describió que al momento de la visita, la vía viene funcionando adecuadamente, pero que en las zonas donde se ubican las alcantarillas ya se hace necesario adelantar labores de mantenimiento, como la nivelación de algunos baches y la limpieza de cunetas y alcantarillas.

“Se deberá también hacer referencia a las observaciones planteadas en informe obrante en el expediente visto a folios 222 al 225 y 183 al 188, mencionando si estas se mantienen o no respecto del estado actual de la obra.”

Las observaciones planteadas en el informe visto a folios 222 al 225, fueron corregidas. Como se expuso en el numeral 3.3. del presente informe, se verificó que hubo reparación de los defectos detectados anteriormente y las alcantarillas identificadas con los números 24 y 26, así como el puente sobre la quebrada La Unica están adecuadamente ejecutados, son estables y prestan la funcionalidad esperada. (Resaltado fuera de texto)

En Auto No. 399³³ se solicitó al Ingeniero Civil la complementación al informe técnico presentado el 14 de julio de 2016. En efecto, en escrito radicado el 18 de noviembre de 2016³⁴ el perito se pronunció en los siguientes términos:

“En cuanto al Informe de interventoría, se ha encontrado lo siguiente:

Hay una descripción de las actividades de obra, aunque sin detalle en la ejecución de cada una de ellas.

Los registros fotográficos permiten ver que se ejecutaron las obras acatando normas básicas de construcción.

Con respecto al control de calidad de los trabajos y de los materiales, los mismos son escasos, en especial, no se describen los procedimientos constructivos de cada alcantarilla, lo cual permitiría revisar los que se aplicaron en las alcantarillas que presentaron deficiencias en su calidad. Pero los ensayos de laboratorio que se realizaron sobre resistencia del concreto empleado en alcantarillas y en la estructura del puente, así como la densidad del material de afirmado para el mejoramiento de la superficie de

³³ CD.f. 646 c.3 – Archivo “PRF 1396 Fls 552 al 561” Pág. 8 y ss.

³⁴ CD.f. 646 c.3 – Archivo “PRF 1396 Fls 552 al 561” Pág. 13 y ss.

la vía, arrojaron resultados satisfactorios con respecto al cumplimiento de las especificaciones técnicas.

(...)

CONCLUSIÓN

El informe de interventoría y sus anexos permiten verificar que los trabajos se ejecutaron en las cantidades y calidades especificadas en el contrato. De acuerdo con estos, la calidad de los concretos empleados en las alcantarillas fue adecuada y entonces las fallencias detectadas por la Contraloría no habrían obedecido a problemas en los materiales, sin embargo, la información tampoco permite vislumbrar los motivos de las fallas que se presentaron en los tres puntos críticos que fueron objeto de revisión en la visita realizada y sobre los cuales se rindió el informe técnico, **concluyendo que en todo caso ya fueron subsanados.**

Por lo anterior, no se modificarán los análisis ni las conclusiones presentadas en el Informe Técnico rendido el pasado 14 de Julio” (Resaltado fuera de texto)

Por del Auto No. 002 de 26 de enero de 2017³⁵ se resolvió “Archivar el Proceso de Responsabilidad Fiscal 2015-01396 por reintegro de los bienes objeto de la pérdida investigada, de conformidad con lo señalado en los artículos 16 y 47 de la Ley 610 de 2000 y 111 de la ley 1474 de 2011, acorde a las pruebas del proceso y en asocio con las consideraciones de este Acto Administrativo (...)” (f. 95 c.1); con fundamento en las siguientes consideraciones:

“De las pruebas actualmente allegadas para inicio del proceso y en su curso, se tenía como entidad afectada al DEPARTAMENTO DE BOYACÁ (...) y al MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ (...) en cuantía provisional que puede estimarse para la época de los hechos en **VEINTICUATRO MILLONES TRESCIENTOS DOS MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS M/CTE. (24.302.476,00).**

(...)

8.2.1. Caso Concreto.

El inicio de esta investigación fiscal se soporta en las siguientes fallas de los objeto (sic) del contrato mencionados en los hechos, a saber

“(...) la CGR realizó el 17 de abril de 2015, inspección técnica, física y visual a las obras, donde se incluye medición de cantidades, con cinta métrica, a las obras ejecutadas con el objeto de cuantificar las cantidades de obra confrontándose el resultado con los ítems contratados y las modificaciones realizadas en el convenio y el contrato de obra, y se determinó la construcción incompleta de las aletas del puente de mala calidad constructiva, obras que no cumplen con el objeto para el cual fueron construidas y en general deterioro de la obra, que se presenta en los ítems y cuantía especificados en el formato de traslado de hallazgo fiscal (...)”

³⁵ CD.f. 646 c.3, Archivo “PRF 1396 Fls 564 al 570”, Pág 7 y ss.

(...)

De acuerdo con lo expuesto en el numeral 3.1. del presente informe, las cantidades de obra consignadas en el Acta de Recibo Final, la cual incluye las cantidades contratadas inicialmente y sus modificaciones, corresponden con lo realmente ejecutado.

De la comparación de precios unitarios con los listados de referencia de la Gobernación de Boyacá, no se detectaron posibles sobre costos en los precios pactados y finalmente pagados.

En el numeral 3 2 se describió que al momento de la visita, la vía viene funcionando adecuadamente, pero que en las zonas donde se ubican las alcantarillas ya se hace necesario adelantar labores de mantenimiento, como la nivelación de algunos baches y la limpieza de cunetas y alcantarillas

(.)

Las observaciones planteadas en el informe visto a folios 222 y 225, fueron corregidas Como se expuso en el numera 3 3 del presente informe, se verificó que hubo reparación de los defectos detectados anteriormente y las alcantarillas identificadas con los número 24 y 26, así como el puente sobre la quebrada La Única están adecuadamente ejecutados, son estables y prestan la funcionalidad esperada ()”

(...)

Así las cosas, sin mayores elucubraciones se concluye, que las irregularidades constructivas u observaciones planteadas en el informe obrante en el expediente visto a folios 222 y 225 y 183 al 188, que fueron el origen del proceso fiscal, fueron subsanadas con posterioridad a la visita de la CCGR en el proceso auditor, adicionalmente se verificó la totalidad de la obra objeto del contrato de obra investigado, y el perito designado por esta Contraloría, determina que las observaciones soporte de inicio de proceso fueron subsanadas, y que no existen a la fecha de visita otras circunstancias que tengan el calificativo de daño fiscal, por lo tanto es procedente ordenar el archivo...” (f. 93-94 c.1). (Resaltado de la Sala)

En Auto No. 000375 de 31 de marzo de 2017, por medio del cual se resolvió el grado de consulta dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2015-01396, se ordenó “la cesación de la acción y confirmar el archivo de las diligencias (...) adoptada en el Auto No. 002 del 26 de enero de 2017...” (f. 81-87 c.1).

De los hechos anteriormente narrados, se pueden establecer tres conclusiones:

- 1. Inicialmente, se determinó un daño **presunto** al erario de **\$24.302.476,00** en razón a unos hallazgos de defectos de la obra ejecutada.*
- 2. Luego de aquel informe, el Ingeniero Civil adscrito al ente de control, determinó que las deficiencias habían sido subsanadas y, por tanto, los*

trabajos se ejecutaron en las cantidades y calidades especificadas en el contrato.

3. En virtud de aquel informe técnico, la Contraloría General de la República consideró que las observaciones que soportaron el proceso habían sido subsanadas y, que no existían otras circunstancias con calificativo de daño fiscal.

Ahora bien, se encuentra probado que el Departamento de Boyacá, mediante la **Resolución No. 891 de 21 de junio de 2016** expedida por la Secretaria de Hacienda del Departamento de Boyacá, resolvió **liquidar unilateralmente** el Convenio No. 2366 de 2013 celebrado entre el Departamento de Boyacá y el Municipio de Ramiriquí (f. 28 c.1):

"1. Que dentro de las actuaciones realizadas por la Secretaria de Hacienda – Dirección de Contratación se puede evidenciar que se realizaron constantes requerimientos y acercamientos con el señor alcalde del Municipio de RAMIRIQUÍ, a fin de liquidar el convenio bilateralmente.

2. Que a pesar de haber adelantado el trámite correspondiente por parte de la Secretaría de Hacienda – Dirección de Contratación, como consta en acta de audiencia no se logró firmar el acta de liquidación bilateral del convenio 2366 de 2.013.

3. Que para los efectos del presente Acto Administrativo adelantado que el Municipio, al no asistir a la audiencia programada por la Dirección de Contratación para el día 08 de Junio de 2.016, dejó clara su no colaboración para liquidar de manera conjunta y bilateral el convenio 2633 de 2013.

(...)

7. Que teniendo en cuenta la falta de acuerdo para liquidar bilateralmente el Convenio (como consta en la actuación Administrativa adelantada y que obra en la carpeta del Convenio), se dan los supuestos legales (...) para liquidar de forma directa y unilateral por parte del Departamento de Boyacá, (...).

(...)

*9. Que de acuerdo al proyecto de acta de liquidación presentada por la supervisión, se tiene que el municipio de Ramiriquí recibió como ejecución del contrato de obra la suma de \$1.179.542.716,00. Pero el supervisor del Departamento al tener en cuenta los hallazgos encontrados por la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental de Boyacá, sumado a los informes presentados por ella y el tercero designado por la Secretaria de Infraestructura Pública del Departamento, **se encuentran obras que no cumplieron con los requisitos mínimos de calidad y aun presentan fallas; obras que ascienden a un valor \$24.302.476.25 pesos m/cte,** suma que es descontada del valor recibido por el municipio al*

884

contrato de obra. Así las cosas, el Departamento solo reconocerá la ejecución de la obra por la suma de \$1.155.240.239,75.

10. Que según el proyecto de liquidación presentado por la supervisión se tiene el siguiente balance financiero del Convenio:

Valor Total del Convenio	\$1.227.653.584,30
Valor Total Ejecutado	\$1.202.360.488,90
Valor No Ejecutado	\$25.293.095,40
Valor Pagos Recibidos	\$913.691.797,80
Valor a Pagar Presente Acta	\$0,00
Saldo a Favor del Municipio de Ramiriquí	\$253.342,28
Saldo a Liberar a Favor del Departamento de Boyacá	\$25.039.753,12

11. Es pertinente mencionar las observaciones realizadas por la supervisión en el proyecto de liquidación bilateral donde manifiesta: “EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ GIRÓ AL MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ POR SER EL ENTE EJECUTOR LA TOTALIDAD DE LOS RECURSOS \$913.691.797,80, APORTADOS COMO COFINANCIACIÓN AL CONVENIO, RECURSOS PROVENIENTES DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS. EL MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ APORTÓ EL CONVENIO \$313.961.786.50 Y SE INFORMA QUE EL MUNICIPIO REALIZÓ UN ADICIONAL POR \$200.990.619,00, AL CONTRATO DE OBRA Nro. COP-RAM-01-2014, CON RECURSOS DEL MUNICIPIO LOS CUALES NO HACEN PARTE DEL CONVENIO. DE OTRA PARTE Y **TENIENDO EN CUENTA LOS HALLAZGOS ENCONTRADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, GERENCIA DEPARTAMENTAL DE BOYACÁ, EL INFORME DE PERITAJE PRESENTADO POR EL INGENIERO RUBÉN DARÍO GUIZA ZELANDIA MI EL ACTA SUSCRITA DE LA VISITA REALIZADA CONJUNTAMENTE ENTRE LA SUPERVISIÓN Y EL SECRETARIO DE PLANEACIÓN A LA VÍA OBJETO DEL CONVENIO Y A LA ALCALDÍA DE RAMIRIQUÍ, EL 10 DE DICIEMBRE DE 2015, DONDE EL MUNICIPIO ADQUIRIÓ NUEVOS COMPROMISOS PARA CUMPLIRLOS EL 14 Y 15 DE DICIEMBRE DE 2015 Y NO LOS CUMPLIÓ, SE CONCLUYE EN ESTA ACTA DE RECIBO FINAL QUE EL DEPARTAMENTO NO RECIBE LAS OBRAS QUE NO CUMPLIERON LOS REQUISITOS MÍNIMOS DE CALIDAD Y AUN PRESENTAN FALLAS LAS CUALES ASCIENDEN A UN VALOR DE \$24.302.476.25 PESOS M/CTE., SEGÚN EL HALLAZGO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. RECURSOS QUE DEBEN SER DEVUELTOS POR EL MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ AL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, PARA ASÍ MISMO SER DEVUELTOS AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, AL IGUAL QUE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS GENERADOS. Se aclara que en dineros recibidos por el contratista (municipio), se registra únicamente los aportes del Departamento de Boyacá” (f. 43-44) (Resaltado fuera del texto original)**

Contra la anterior decisión, el Municipio de Ramiriquí presentó recurso de reposición, el cual fue **rechazado de plano** mediante la Resolución 502 de 3 de abril de 2017 (f. 47 y ss.).

En efecto, como lo sostiene el apelante, la decisión contenida en la liquidación unilateral, tuvo como fundamento los hallazgos encontrados por la Contraloría General de la República, pero nada más.

Si bien en el Cuadro de Balance General se estableció un saldo a liberar a favor del Departamento de Boyacá de \$25.039.753,12, en las observaciones, la Supervisora del Contrato estableció que el departamento no recibiría las obras que no cumplieron con los requisitos de calidad y que, para la fecha de la liquidación, presentaban fallas, las cuales ascendían a un valor de **\$24.302.476,25** y, a continuación, se consagró que esos recursos debían ser devueltos por el municipio al departamento para, así mismo, ser devueltos al Sistema General de Regalías.

Entonces, no queda duda que la suma de \$24.302.476,25 fue advertida en la liquidación unilateral por los hallazgos del ente de control, sin embargo, como quedó probado, **esta entidad resolvió archivar el proceso de responsabilidad fiscal**, lo cual significa que desapareció el fundamento de la suma presuntamente adeudada por el Municipio de Ramiriquí.

Sin embargo, contrario a lo establecido por el juez de primera instancia, a juicio de esta Sala, no se trata en el caso bajo análisis de la pérdida de fuerza ejecutoria por la desaparición de las circunstancias de hecho o de derecho del acto administrativo. En este caso, la Sala evidencia que el argumento del a quo, en realidad, no guarda coincidencia con el decaimiento del acto administrativo, contrario sensu, es claro que su cimiento se halla en la falsa motivación del acto administrativo.

Ello, porque el decaimiento del acto administrativo ocurre, fundamentalmente, cuando ya no existen las circunstancias de modo, tiempo y lugar que le sirvieron de base o cuando las normas jurídicas sobre las cuales se fundaba, han desaparecido del ordenamiento jurídico, pero no se relaciona con la validez inicial del acto ni se puede predicar la nulidad del mismo, como en este caso lo solicita la parte actora, luego entonces, la configuración de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo no constituye una causal de nulidad sino que se trae como consecuencia jurídica que deje de producir efectos.

Lo anterior, aunado a que el cargo de la demanda se contrajo a que no obstante la falta de competencia para expedir el acto administrativo, el Departamento de Boyacá infringió el debido proceso e incumplió con la mínima carga argumentativa del acto pues no era posible que fundamentara la liquidación en una suma

determinada en una auditoría adelantada por la Contraloría General de la República (f. 23-24).

La fuerza ejecutoria, entonces, es la capacidad de que goza la administración para hacer cumplir por sí mismo sus propios actos, es decir, que tal cumplimiento no depende de autoridad distinta a la de la misma administración. En ese orden, la pérdida de ejecutoria radica en la pérdida de su obligatoriedad, caso en el cual la administración **no** podrá hacerlos cumplir; si bien este fenómeno puede ser invocado, no puede avanzar a que se haga la declaratoria sino como circunstancia que pueda afectar su validez, lo cual, a todas luces, se distancia del objeto de la demanda que se contrae a la declaratoria de nulidad por falta de competencia y falsa motivación, entendida esta última como el vicio que se verifica cuando los **fundamentos fácticos y/o jurídicos** de la decisión **se apartan de la verdad**, verbigracia, cuando el acto ha sido construido con base en hechos que no han ocurrido.

Entonces, si bien el decaimiento advertido por el juez a quo está relacionado con la motivación del acto administrativo, no es menos cierto que la actora afirmó la inexistencia de la carga argumentativa y el defecto en el sustento fáctico del acto administrativo, concretamente, frente a la imposibilidad de sustentarlo en una decisión del ente de control que no era definitiva.

En ese contexto, considera esta Sala que el problema jurídico planteado en el escrito introductorio no debe analizarse bajo la figura del decaimiento del acto administrativo, sino de la causal de nulidad de falsa motivación.

La falsa motivación es una causal autónoma e independiente que se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con **el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa**. Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, el Consejo de Estado ha señalado que "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los **hechos** que la Administración tuvo en cuenta como **motivos determinantes** de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración **omitió tener en cuenta hechos** que sí estaban demostrados y que **si hubiesen sido considerados** habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente"³⁶. (Resaltado fuera de texto)

³⁶ Sección Cuarta, Sentencia de 23 de junio de 2011, Exp. 16090, CP. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

En otras palabras, la censura por falsa motivación está prevista en la ley como una causal de nulidad que se origina por la disconformidad entre la decisión con la realidad, o por la **inexistencia o error en los motivos de derecho o de hecho aducidos en la decisión**. Para su estudio, es necesario tener en cuenta que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad y de veracidad, de acuerdo con las cuales se presume la conformidad o sujeción del acto con el ordenamiento jurídico superior y la certeza de los hechos sobre los cuales se edifica la decisión.

Así lo sostuvo la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 27 de noviembre de 2003 dentro del proceso con radicación 73001-23-31-000-1995-4431-01 (14431) y con ponencia de la Consejera Doctora María Elena Giraldo Gómez.

Nótese que la liquidación unilateral reprodujo la información contenida en el formato de liquidación unilateral suscrito por la Supervisora del Convenio (f. 550), en el cual se establecieron las siguientes sumas:

“(…)

No.	FECHA	OBJETO	VALOR CONTRATADO	VALOR EJECUTADO	CONTRATISTA
COP- RAM- 01- 2014	30 DE ENERO DE 2014	MEJORAMIE NTO DE LA VÍA RAMIRIQUÍ- JENESANO (…)	\$1.179.542716,00	\$1.179.542.176,00	SOCAR (…)
2	4 DE FEBRERO DE 2014	INTERVENTO RÍA TÉCNICA (…)	\$47.120.249,15	\$47.120.249,15	WILSON ORLANDO LÓPEZ CORTÉS
VALORES			\$1.226.662.965,15	\$1.226.662.965,15	
MENOS DESCUENTO POR OBRAS NO RECIBIDAS			0	<u>\$24.302.476,25</u>	
TOTALES			\$1.226.662.965,15	\$1.202.360.488,90	

(…)” (f. 550)

Si se observa, el Departamento de Boyacá descontó el valor de las obras que no fueron recibidas y, por ello, estableció un saldo a favor del mismo por \$25.039.753 que resultan de la diferencia entre el valor total del convenio (\$1.227.653.584) menos el valor total ejecutado (\$1.202.360.488) y el saldo a favor del municipio (\$253.342).

886

Entonces, si se observa con detenimiento, la suma de **\$1.202.360.488** como total no ejecutado, es el resultante del descuento de **\$24.302.476,25**, el cual fue determinado por la Contraloría General de la República en el Auto No. 0001 de 21 de enero de 2016³⁷ cuando además de ordenar la apertura del proceso, estimó la cuantía **provisional** del proceso en **\$24.302.476,00** para la época de los hechos a título de daño emergente o la que se demostrara.

Como bien se puede advertir, el sustento del acto administrativo fue una decisión de la Contraloría, pero nada más. Incluso, pasó por alto la demandada que se trataba de una suma **provisional** determinada en un acto administrativo de trámite que, posteriormente fue desvirtuada; precisamente por esta razón el proceso de responsabilidad fiscal fue archivado.

En efecto, el artículo 40 de la Ley 610 de 2000 “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, previó que, cuando de la indagación preliminar, de la queja, **del dictamen** o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El auto de apertura inicia formalmente el proceso de responsabilidad fiscal. En el evento en que se haya identificado a los presuntos responsables fiscales, a fin de que ejerzan el derecho de defensa y contradicción, deberá notificárseles **el auto de trámite que ordene la apertura del proceso.**

Así las cosas, encuentra probada la Sala la falsa motivación del acto administrativo, primero, porque además del descuento establecido por la Contraloría General de la República, no se consignaron otras razones fácticas o jurídicas que dieran lugar al descuento y, en segundo lugar, porque en el trámite de este proceso, se probó que los presuntos hallazgos **fueron subsanados**.

A más de lo anterior, dirá la Sala que no era sustento suficiente el acto administrativo expedido por el órgano de control, **sin la existencia de una decisión definitiva** que otorgara certeza de los defectos en la obra contratada por el Municipio de Ramiriquí.

Como se dijo en precedencia, la liquidación de un contrato o convenio busca establecer la cuenta final cuando ha terminado; esta se constituye en un deber de

³⁷ CD f. 646 c.3 – Archivo “PRF 1396 FLS 195 al 258”, Pág 5-20.

levantar la contabilidad presupuestaria y financiera del contrato, pero debe estar fundada **en las pruebas de los hechos económicos ocurridos en la actividad contractual**, en otras palabras, que resulta ser un proceso valorativo de los soportes del convenio.

Así lo sostuvo la Subsección “A” de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 16 de mayo de 2019 en el proceso radicado con el número 08001-23-31-006-2011-01461-01(59279), con ponencia de la Consejera Doctora Marta Nubia Velásquez Rico cuando señaló que “La liquidación unilateral debe estar fundada en las **pruebas de los hechos económicos ocurridos en la actividad contractual** y es aquí donde se advierte que, en realidad, la liquidación unilateral implica elaborar la contabilidad del contrato y por ello, conlleva un proceso valorativo de los soportes (por ejemplo, el contrato, las actas de obra, las actas de entrega, las facturas, entre otros), el cual se enmarca en la debida motivación del acto administrativo, pero comparte las reglas y principios que rigen los estados financieros, con independencia de que se trate de un contrato regido por el estatuto de contratación pública o por el derecho privado”.

Así las cosas, comoquiera que la liquidación bilateral o unilateral tiene por objeto establecer el estado real del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las partes, es deber de las partes o del Estado, establecer el ajuste de cuentas mediante todas pruebas que reposen en el expediente contractual para así establecer los reconocimientos a que haya lugar, sin embargo, esto no ocurrió pues, según el acto administrativo enjuiciado, la única razón para determinar la suma presuntamente adeudada por el municipio fue el hallazgo de la Contraloría que, si bien es cierto estableció los defectos de la obra, no lo es menos que se trató de una suma que podía ser desvirtuada y subsanada, se reitera, como en efecto ocurrió.

En relación con la liquidación unilateral, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 1 de octubre de 2014, en el proceso con radicación 25000-23-26-000-2000-02652-01 (27874), indicó:

*“Así entonces, sólo si se configura una de las circunstancias enunciadas, la Entidad Estatal quedará facultada para practicar la liquidación correspondiente de manera directa y unilateral, caso en el cual procederá a adoptarla mediante la expedición de un acto administrativo **debidamente motivado**, el cual será pasible del recurso de reposición en vía gubernativa”.*

Si se observan las solicitudes presentadas por la Supervisora, con facilidad se encuentra que el Municipio de Ramiriquí no asistió a las audiencias que tenían como finalidad liquidar el convenio interadministrativo.

En efecto, el **20 de mayo de 2016**, la Supervisora del Convenio, en atención a que ya habían fenecido los 4 meses para liquidar bilateralmente el contrato, solicitó la audiencia de liquidación unilateral (f. 588 c.2).

El **8 de junio de 2016** se realizó la Audiencia de Liquidación – Proceso Sancionatorio sin que se presentara el Alcalde del Municipio de Ramiriquí. En el acta se dejó constancia de agotamiento de liquidación bilateral y se procedió a realizar la liquidación unilateral del convenio. Además, se dejó la siguiente constancia:

“En este momento de la audiencia la Supervisora del Convenio Ing. EVIDALIA COLMENARES CAÑON, del solicita la palabra manifestando que a la fecha se han surtido todos los trámites tendientes a la liquidación bilateral del Convenio, sin que a la fecha se haya tenido respuesta al respecto por parte del municipio de Ramiriquí. (...). Es del caso manifestar que a la fecha existe proceso en la Contraloría General de la República de responsabilidad fiscal Nro. PRF-2.015-01396, por posible afectación del patrimonio del Estado por la suma de \$24.302.476. (...)” (f. 591 c.2)

En definitiva, no observa la Sala que la liquidación unilateral establezca un balance real del convenio, por el contrario, únicamente se limitó a establecer el valor de los contratos de obra y de interventoría para deducir de los totales el valor **del hallazgo del organismo de control, sin ningún análisis adicional que respaldara las consideraciones y totales de los valores pagados y ejecutados**.

Si bien es cierto que a la liquidación se allegaron certificaciones de manejo de los recursos, informes rendidos por el Municipio de Ramiriquí y las actas de suspensión y reinicio, estos no eran suficientes pues, se insiste, se requería la discriminación de conceptos que arrojaban la suma presuntamente adeudada por este ente territorial.

Incluso, días antes de la suscripción del formato de liquidación unilateral (22 de diciembre de 2015), la Supervisora del convenio, en escrito presentado a la Dirección de Contratación el 22 de diciembre de 2015, informó:

“En las actas anexas a la presente, en OBSERVACIONES Y/O ACLARACIONES, se estipula los criterios y evidencias tenidos en cuenta por la Supervisión del convenio para proyectar las actas de Recibo final y liquidación del convenio, de conformidad con la documentación existente entre otra en cuanto a:

- **LOS HALLAZGOS ENCONTRADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, GERENCIA DEPARTAMENTAL DE**

BOYACA: Dichos documentos se encuentran en la carpeta del contrato en la Oficina de Contratación.

- *EL INFORME DE PERITAJE PRESENTADO POR EL INGENIERO RUBEN DARÍO GUIZA VELANDIA, informe radicado en la oficina de contratación el 30 de septiembre de 2015.” (CD 646, archivo PRF 1396 Fls 260 al 369, página 97).*

El informe mencionado por la Supervisora reposa a folios 575 a 578 y no contiene valores ni sumas debidamente determinadas.

*Y es que, si se observa con detenimiento, la suma de \$24.302.476,25 se establece a pesar de haber indicado en precedencia que el valor contratado por el municipio para la ejecución de la obra (\$1.179.542.716) **era el mismo del valor ejecutado**. Igual situación ocurrió con el contrato de interventoría técnica; el valor ejecutado fue el total del contratado.*

En definitiva, si la liquidación unilateral tuvo como fundamento el hallazgo de la Contraloría General de la Nación que, después, fue archivado, sin más elucubraciones se concluye que, en efecto, el acto administrativo se encuentra viciado de nulidad por falsa motivación.

En síntesis, si bien el Departamento de Boyacá gozaba de competencia para liquidar unilateralmente el convenio interadministrativo, lo cierto es que el acto administrativo está viciado de nulidad por falsa motivación y, por tanto, se impone revocar la sentencia de primera instancia.

Así las cosas, se procederá a examinar la pretensión relacionada con la liquidación judicial.

5.4. Liquidación judicial:

La liquidación judicial es aquel balance, finiquito o corte de cuentas que realiza el juez sobre un determinado contrato estatal dentro de un proceso judicial y, que sólo resulta procedente en tanto no se haya podido realizar la liquidación bilateral, ni unilateral del respectivo contrato estatal celebrado.

Sobre el particular, la Sección Tercera del Consejo de Estado, se pronunció en los siguientes términos:

“(…) es aquella que realiza y adopta el juez del contrato, en desarrollo de un proceso judicial o arbitral, según corresponda, en ausencia de alguna de las modalidades de liquidación antes mencionadas.

El juez deriva su competencia sobre esta materia, entre otras disposiciones legales, tanto de los dictados del artículo 87 como de lo dispuesto en la mencionada letra d) del numeral 10 del artículo 136, ambas normas del Código Contencioso Administrativo –C.C.A.-.

En efecto, el citado artículo 87 del C.C.A., en su inciso 1º, al consagrar la acción de controversias contractuales -acción por cuya virtud las partes de un contrato quedan habilitadas para acudir ante el juez del mismo-, de manera explícita dispone que en ejercicio de dicha acción y en relación con el correspondiente contrato estatal, pueden pedirse “otras declaraciones y condenas”, aspecto genérico este dentro del cual, como es natural, tiene cabida perfectamente la posibilidad de solicitar la liquidación del respectivo contrato, norma legal que, a su vez, faculta al juez para hacer los pronunciamientos que correspondan en relación con tales pretensiones.

*La norma legal en cita encuentra perfecto complemento en la disposición de la letra d) del numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., la cual, al ocuparse de definir el término de caducidad de las diferentes acciones judiciales faculta al interesado para que – en los casos en los que se cumplan los presupuestos procesales correspondientes, incluidos en esa misma norma-, **pueda acudir ante la jurisdicción, es decir ante el juez del contrato, para obtener de éste la liquidación correspondiente***³⁸

Conforme a la pretensión segunda de la demanda (f. 10) que apunta a la liquidación judicial del contrato, la misma se despachará favorablemente pues, ante la falta de liquidación bilateral y unilateral, está llamada a prosperar y así se realizará en la parte resolutive de la sentencia.

Comoquiera que el único valor en controversia es el de **veinticuatro millones trescientos dos mil cuatrocientos setenta y seis mil pesos con veinticinco centavos (\$24.302.476,25)** y, en precedencia se anotó que no era posible determinar esta suma a favor del Departamento de Boyacá, se declarará la liquidación sin saldo a favor de ninguna de las partes.

Ello, en la medida que, según el formato de liquidación presentado por la Supervisora del Convenio, el valor contratado correspondió a la suma de **\$1.226.662.965** y el valor ejecutado corresponde a la misma:

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 9 de octubre de 2013, número interno 30.680.

No.	FECHA	OBJETO	VALOR CONTRATADO	VALOR EJECUTADO	CONTRATISTA
COP-RAM-01-2014	30 DE ENERO DE 2014	MEJORAMIENTO DE LA VÍA RAMIRIQUÍ – JENESANO (...)	\$1.179.542.716,00	\$1.179.542.176,00	SOCAR (...)
2	4 DE FEBRERO DE 2014	INTERVENCIÓN TÉCNICA (...)	\$47.120.249,15	\$47.120.249,15	WILSON ORLANDO LÓPEZ CORTÉS
VALORES			\$1.226.662.965,15	\$1.226.662.965,15	

Por lo expuesto, se accederá a las pretensiones de la demanda presentada por el Municipio de Ramiriquí contra el Departamento de Boyacá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

6. De la renuncia del poder:

A folio 861 obra memorial presentado por el abogado Humberto Alexis Castillo Sánchez, por el cual renuncia al poder que le fue conferido para actuar como apoderado judicial del Departamento de Boyacá

El artículo 76 del Código General del Proceso señala:

“TERMINACIÓN DEL PODER. El poder termina con la radicación en secretaría del escrito en virtud del cual se revoque o se designe otro apoderado, a menos que el nuevo poder se hubiese otorgado para recursos o gestiones determinadas dentro del proceso.

El auto que admite la revocación no tendrá recursos. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de dicha providencia, el apoderado a quien se le haya revocado el poder podrá pedir al juez que se regulen sus honorarios mediante incidente que se tramitará con independencia del proceso o de la actuación posterior. Para la determinación del monto de los honorarios el juez tendrá como base el respectivo contrato y los criterios señalados en este código para la fijación de las agencias en derecho. Vencido el término indicado, la regulación de los honorarios podrá demandarse ante el juez laboral.

Igual derecho tienen los herederos y el cónyuge sobreviviente del apoderado fallecido.

La renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido.

La muerte del mandante o la extinción de las personas jurídicas no ponen fin al mandato judicial si ya se ha presentado la demanda, pero el poder podrá ser revocado por los herederos o sucesores.

Tampoco termina el poder por la cesación de las funciones de quien lo confirió como representante de una persona natural o jurídica, mientras no sea revocado por quien corresponda". Subrayado fuera de texto.

Así las cosas, se observa que el apoderado de la entidad accionada allegó como era su deber copia de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido, razón que conlleva a aceptar la renuncia presentada.

7. De las costas:

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispuso que el juez, en la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, excepto que se trate de un interés público. Tal condena se sujetará a las normas del ordenamiento procesal civil, entonces:

- Prevé el artículo 361 del CGP, que las costas están integradas por la totalidad de expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso, y por las agencias en derecho.
- El numeral 8º del artículo 365 del mismo ordenamiento, dispone que sólo habrá lugar a ellas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.
- El numeral 4º del artículo antes citado, prevé que, cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

En este caso al aplicar las reglas del ordenamiento procesal civil (artículo 365), se encuentra lo siguiente:

- La sentencia de primera instancia fue apelada por la parte demandante.
- Como se indicó en precedencia, la sentencia de primera instancia será revocada y, en su lugar, se accederá a las pretensiones de la demanda.

En consecuencia, en virtud del numeral 4º del artículo 365 del C.G.P., la parte vencida en el proceso, pagará las costas y agencias en derecho de ambas instancias, las cuales serán tasadas por la primera instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 3 de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

*
113

FALLA

Revocar la sentencia proferida el 10 de diciembre de 2018 por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja que negó las pretensiones de la demanda presentada por el Municipio de Ramiriquí contra el Departamento de Boyacá. En su lugar se dispone:

1. **Declarar la nulidad de la Resolución No. 891 de 21 de junio de 2016** expedida por la Secretaria de Hacienda del Departamento de Boyacá, por la cual se liquidó unilateralmente el Convenio Interadministrativo No. 2366 de 2013 suscrito con el Municipio de Ramiriquí, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.
2. **Declarar** liquidado judicialmente el Convenio Interadministrativo No. 2366 de 2013 suscrito entre el Departamento de Boyacá y el Municipio de Ramiriquí, con la advertencia que no existe saldo a favor de ninguna de las partes, Departamento de Boyacá y Municipio de Ramiriquí, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.
3. **Condenar en costas en ambas instancias** a la parte vencida del proceso, Departamento de Boyacá. Líquidense por la primera instancia y sígase el procedimiento establecido en el artículo 366 del C.G.P.
4. **Aceptar** la renuncia presentada por el abogado Humberto Alexis Castillo Sánchez, como apoderado del Departamento de Boyacá. La renuncia surtirá efectos cinco (5) días después de notificada esta sentencia.

Por Secretaría, comuníquese la aceptación de la renuncia al Departamento de Boyacá.

5. En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al despacho judicial de origen, previas las anotaciones del caso.

Esta sentencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 3 de la fecha. Notifíquese y Cúmplase.


JOSÉ A. FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado


CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada


OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

REGIONAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ
NOTIFICACION POR EST
138
SECRETARÍA