

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO TREINTA Y CINCO (35) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
- SECCIÓN TERCERA -**

Bogotá, D.C, tres (3) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicado	11001333603520180021400
Medio de Control	Controversias Contractuales
Demandante	Servicios Postales Nacionales S.A.S.
Demandado	Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá – Hoy Bogotá D.C. - Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá

SENTENCIA ANTICIPADA

Agotadas las etapas y revisados los presupuestos procesales del medio de control de Reparación Directa, sin que se adviertan causales de nulidad que invaliden lo actuado, procede este Despacho Judicial a proferir sentencia anticipada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA

Servicios Postales Nacionales, a través de apoderado, presentó demanda de controversias contractuales en contra del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá - Hoy Bogotá D.C. - Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, con el objetivo de que se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. 091 y 164 de 2017.

1.2. PRETENSIONES

La parte demandante solicitó las siguientes declaraciones y condenas:

"1. Declarar la nulidad de la Resolución No. 091 del 258 de agosto de 2017... "Por la cual se liquida unilateralmente el contrato interadministrativo No. 409 de 2014".

2. Declarar la nulidad de la Resolución No. 091 del 258 de agosto de 2017... "Por la cual resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución No. 091 de 2017 que liquida unilateralmente el Contrato interadministrativo No. 409 de 2014"

3. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se proceda con la liquidación judicial del contrato, sin que se obligue a Servicios Postales Nacionales S.A. al reintegro de dinero por la prestación efectiva del servicio a favor del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C. en liquidación."

1.3 FUNDAMENTO FÁCTICO

El fundamento fáctico relevante señalado en la demanda, en síntesis, es el siguiente:

- El 1 de septiembre de 2014, el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá y Servicios Postales Nacionales y Servicios Postales Nacionales suscribieron el convenio interadministrativo No. 409, con el objeto de “prestar servicios de mensajería y correspondencia de correo normal, certificado y servicio especial de notificación personal, para las inspecciones de Policía de la ciudad de Bogotá D.C. y las unidades permanentes de justicia UPJ”. El contrato contemplaba un plazo de seis (6) meses, siendo la fecha de terminación el 28 de febrero de 2015, dado que el acta de inicio fue suscrita el 1 de septiembre de 2014.
- El proyecto de acta de liquidación bilateral fue remitido por el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá el 23 de agosto de 2017 mediante correo electrónico, en donde se indicó que Servicios Postales Nacionales debía reintegrar la suma de \$1.510.064, por concepto de servicios prestados fuera del plazo de ejecución.
- Debido a la falta de suscripción bilateral del acto de liquidación, el Fondo de Vigilancia y Seguridad Social de Bogotá expidió la Resolución No. 091 de 2017, en donde líquido unilateralmente el convenio y ordenó el reintegro de \$1.510.064. En consecuencia, Servicios Postales Nacionales interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante Resolución No. 164 de la misma anualidad, confirmando la decisión adoptada.

1.4. FUNDAMENTO JURÍDICO

La parte demandante señaló como cargos de nulidad, los siguientes:

1) Falsa Motivación

Después de hacer referencia doctrinal y jurisprudencial al concepto de falsa motivación, la parte demandante refirió que los actos administrativos demandados se encontraban viciados de nulidad por falsa motivación porque la suma solicitada como reintegro no tiene como causa la prestación de servicios prestados antes del inicio de la ejecución del convenio No. 409 de 2014. Esto porque, según reposa en los informes emitidos por el interventor, Servicios Postales Nacionales facturó en debida forma los servicios prestados, los cuales contaron previamente con el aval y la aprobación de la persona que el contratante designó para el efecto.

Igualmente, manifestó que la falsa motivación se configuró porque el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá esperó para la liquidación del convenio, esto es, fuera del periodo de ejecución para manifestar que existió una supuesta prestación de servicios por fuera del termino convenido.

2) Desconocimiento de Normas Superiores y Principios Generales del Derecho

La parte demandante indicó de manera general que el Fondo de vigilancia y Seguridad de Bogotá, desconoció normas superiores y principios generales del derecho, en la medida que el mismo Fondo durante la ejecución del convenio No. 409 de 2014 aprobó el pago de cada

una de las cuentas radicadas y realizó los desembolsos correspondientes, atendiendo a la presentación de todos los documentos necesarios para el efecto.

En ese orden de ideas, si la entidad demandada ahora pretende corregir un supuesto error, estaría aceptando que incurrió en culpa, al realizar pagos sin el soporte debido. Razón por la cual, no podría alegar su propia culpa a su favor.

1.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá se opuso a las pretensiones de la demanda bajo el argumento principal que las resoluciones demandadas se encuentran ajustadas a derecho y tienen en cuenta los hechos ocurridos durante la ejecución contractual.

Señaló igualmente que el valor total de convenio No. 409 de 2014 era de \$132.694.000, pero el verdadero valor ejecutado fue de \$131.183.936, por lo cual quedaba un saldo por liberar de \$28.615.000 a favor de la entidad, por lo que la parte contratante debía reintegrar la suma de \$1.510.064, toda vez que había brindado un servicio y que no se había suscrito el acta de inicio del convenio.

1.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.6.1. Parte demandante

La parte demandante reiteró los argumentos señalados en la demanda y refirió que la entidad demandada vulneró la lealtad contractual al imponer una sanción en el acta de liquidación, sin que tuviera pruebas para establecer que había un monto que debía ser reintegrado. Además porque tampoco habían sido tenidos en cuenta los argumentos planteados en el recurso de reposición promovido en contra del acta de liquidación.

1.6.2. Parte demandada

La entidad demandada señaló que con la expedición de las Resoluciones demandadas obró en cumplimiento de la ley para la liquidación unilateral del Contrato Interadministrativo 409 de 2014. Además, refirió que la parte demandante solo se limitó a invocar la causal de nulidad de falsa motivación, sin que allegara al proceso alguna prueba que desvirtuara la presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos.

Respecto de la causal de desconocimiento de normas superiores y principios generales del derecho, arguyó que la parte demandante ni siquiera identificó las normas superiores o principios desconocidos o vulnerados. Tampoco desvirtuó las órdenes de servicios emitidas por correo 4-72, la fecha de su envío, las facturas de servicios presentadas en la ejecución del Contrato Interadministrativo, así como las planillas para la imposición de envíos contrarrestados con los valores cobrados y pagados, lo cual permitió efectivamente establecer los valores a reintegrar.

1.6.3. Ministerio Público

El representante del Ministerio Público no emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

2.1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

El artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo¹, en adelante CPACA, consagra un criterio mixto para establecer los litigios que debe conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De un lado, fijó el criterio material, disponiendo las controversias originadas en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo y particulares cuando ejerzan funciones administrativas, es decir, aquellos que se causen por el ejercicio de dicha función; y de otro, un criterio orgánico, según el cual basta la presencia de una entidad de derecho público, para que el proceso sea tramitado ante esta jurisdicción.

Este Juzgado es competente para conocer el presente asunto de acuerdo con el artículo 155 del CPACA², que dispone que los juzgados administrativos son competentes para conocer de controversias sobre contratos cualquiera que sea su régimen en que sea parte una entidad pública, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2.2. TRÁMITE DEL PROCESO

- La demanda fue presentada el 06 de julio de 2018, ante los Juzgados Administrativos de Bogotá. Mediante auto del 06 de marzo de 2019 fue admitida, después de que la parte demandante subsanara algunos defectos advertidos (Fls. 53-54, 61-63).
- La parte demandada, esto es, el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá fue debidamente notificado y presentó contestación dentro el término legal establecido (Fls. 82-84).
- El 6 de octubre de 2021, se resolvió la sucesión procesal de Bogotá D.C. - Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia respecto del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (Doc. No. 04 expediente digital).
- Mediante providencia del 27 de mayo de 2022, se resolvieron las excepciones previas formuladas por la parte demandada (Doc. No. 08 expediente digital).
- El 28 de abril del 2022, el Despacho mediante auto aplicó la figura de sentencia anticipada. En ese orden de ideas, tuvo como pruebas los documentos allegados por las partes, fijó el litigio y corrió el término de traslado para la presentación de sus alegaciones (Doc. No. 15 expediente digital).
- El 5 de septiembre de 2023, según constancia secretarial el proceso ingresó al Despacho para proferir sentencia (Doc. No. 28 expediente digital).

¹ CPACA artículo 104

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable.

² "Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en única instancia 6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes..."

2.4. PROBLEMA JURÍDICO

Según se indicó en providencia del 28 de abril del 2022, el Despacho establecerá si las Resoluciones 091 del 28 de agosto y 164 del 20 de octubre de 2017, a través de las cuales se liquidó unilateralmente el Contrato Interadministrativo No. 409 de 2014, y resolvió un recurso, se encuentran viciadas de nulidad por los cargos de falsa motivación y por desconocimiento de normas superiores y principios generales del derecho.

En el evento, en que el litigio planteado se resuelva de manera favorable al demandante, el Despacho procederá a resolver lo pertinente respecto de la pretensión de liquidar judicialmente el contrato y de abstenerse a ordenar el reintegro de sumas de dinero a favor de la demandada.

2.5. CASO CONCRETO

Previo a resolver el caso concreto, resulta pertinente verificar los hechos relevantes que aparecen acreditados dentro del proceso, de acuerdo con los medios de prueba allegados.

2.5.1. Hechos relevantes acreditados a través de documentos

De las pruebas legalmente incorporadas y obrantes en el expediente visibles en los folios 12-50 y Cd (expediente contractual) obrante a folio 100 del cuaderno No. 01, el Despacho tiene certeza de los siguientes hechos:

1) Del Convenio Interadministrativo No. 409 de 2014

El 1 de septiembre de 2014, el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá y Servicios Postales Nacionales suscribieron el convenio interadministrativo No. 409, que tenía como objeto *"prestar servicios de mensajería y correspondencia de correo normal, certificado y servicio especial de notificación personal, para las inspecciones de Policía de la ciudad de Bogotá D.C. y las unidades permanentes de justicia UPJ"*.

El convenio contemplaba un plazo de seis (6) meses contados a partir del acta de suscripción y su valor era por la suma \$161.309.000. Así mismo, se estableció que la forma de pago sería *"por mensualidades vencidas de los servicios efectivamente prestados dentro de los treinta (30) días siguientes a la correcta radicación de las respectivas facturas o cuentas de cobro, previo aval del Supervisor designado para ello."*

2) Ejecución del Convenio No. 409 de 2014 y aprobación de pagos

El 01 de septiembre de 2014, el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá y Servicios Postales Nacionales suscribieron el acta de inicio del Convenio Interadministrativo No. 409. En consecuencia, la vigencia de este culminó el 28 de febrero de 2015, toda vez que el plazo de ejecución estipulado por las partes era de seis (6) meses.

Conforme a la certificación de pagos expedida el 26 de marzo de 2018 por el señor Alexander González, responsable del Presupuesto del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, los pagos realizados a Servicios Postales Nacionales con ocasión de la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 409 de 2014, fueron los siguientes:

ENTIDAD: 217		FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD EN LIQUIDACIÓN					
UNIDAD EJECUTORA: 01		UNIDAD EJECUTORA					
VIGENCIA: 2014		ESTADO REGISTRO:					
NUMERO DE REGISTRO PRESUPUESTAL: 1041		NRO DISPONIBILIDAD: 1109		VALOR REGISTRO:			

TIPO PAGO	NUMERO ORDEN	FECHA ORDEN	FECHA REGISTRO	BENEFICIARIO	NUMERO COMPROMISO	ESTADO	VALOR
ORDENES DE PAGO	4918	15-DEC-14	16-DEC-14	SERVICIOS POSTALES NACIONALES S A	409	VIGENTE	70,566,200.00
ORDENES DE PAGO	7338	18-JUN-15	18-JUN-15	SERVICIOS POSTALES NACIONALES S A	409	VIGENTE	10,939,400.00
ORDENES DE PAGO	7218	14-MAY-15	15-MAY-15	SERVICIOS POSTALES NACIONALES S A	409	VIGENTE	51,196,400.00
Gran Total:							132,694,000.00

Así mismo, cada orden de pago estaba relacionada con los siguientes periodos:

ORDEN DE PAGO	PERIODO SERVICIOS PRESTADOS	DOCUMENTO SOPORTE
4918	01-09-2014 hasta 30-11-2014	Orden de pago suscrita por el Tesorero y un Profesional del área de presupuesto
7338	01-12-2014 hasta 28-02-2015	Certificado de Supervisión e Interventoría para la Gestión de Cuentas, Firmado por el supervisor del Convenio – Flor Donado
7219	01-12-2014 hasta 28-02-2015	1. Certificado de Supervisión e Interventoría para la Gestion de Cuentas, firmado por el supervisor del Convenio– Flor Donado. 2. Orden de pago suscrita por el Tesorero y un Profesional del área de presupuesto

Dentro de los documentos allegados por la entidad demandada, respecto del contrato interadministrativo en mención, junto con los soportes de ejecución y pagos realizados, contenidos dentro de un Cd con 6239 folios, se aprecian las diferentes órdenes de servicios y registro de planilla de envíos desde el 04 de septiembre de 2014 hasta el 28 de febrero de 2015.

Por otra parte, en los documentos denominados "Contrato 409-2014 Convenio Parte 2" y "Contrato 409-2014 Convenio Parte 3" y que constan de 1032 y 1012 folios, respectivamente, los cuales hacen parte de los 6239 folios que integran la carpeta contractual allegada por la parte demandada, se encontró además como soportes de pago, las siguientes órdenes de servicio y planillas de envío, como se detalla a continuación:

Fecha	Valor	Convenio Relacionado
22-08-2014	\$45.000	707-2013
27-08-2014	\$90.000	707-2013
27-08-2014	\$80.000	707-2013

18-07-2014	\$90.000	707-2013
21-07-2014	\$85.000	707-2013
11-07-2014	\$55.000	707-2013
07-07-2014	\$50.000	707-2013
07-07-2014	\$90.000	707-2013
20-08-2014	\$10.000	707-2013
20-08-2014	\$85.000	707-2013
20-08-2014	\$85.000	707-2013
25-07-2014	\$55.000	707-2013
23-07-2014	\$75.000	707-2013
28-07-2014	\$95.000	707-2013
31-07-2014	\$80.000	707-2013
27-06-2014	\$95.000	707-2013
02-07-2014	\$90.000	707-2013

4. Sobre la liquidación del Convenio No. 409 de 2014

- El 27 de julio y el 11 de agosto de 2017, el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, requirió a Servicios Postales Nacionales, de manera expresa, para que allegara una serie de documentos con el objetivo de proceder a liquidar bilateralmente el contrato. A lo cual, dio respuesta parcial a lo solicitado.
- El 23 de agosto de 2017, Claudia Oseno, funcionaria del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá y France Farfán, como vocera de Servicios Postales Nacionales, se reunieron para abordar el tema de la liquidación del Convenio No. 409. En el acta de dicha reunión, se dejó constancia que, conforme a las diferencias de las cifras de la liquidación del convenio, el contratista había enviado *"un correo con la información de las planillas aprobadas por el supervisor de los meses de julio, agosto y septiembre de 2014"*. Debido a lo manifestado, la entidad contratante se comprometió a revisar el tema con la información allegada.
- El 24 de agosto del 2017, Claudia Osorio, supervisora del Convenio No. 409 de 2014, diligenció una certificación de cumplimiento, en la que puso de presente que el contratista debía restituir la suma de \$1.510.064, toda vez que evidenció el pago de servicios con planillas y órdenes de servicios expedidas con anterioridad a la vigencia del referido convenio, así:

DINEROS PARA SOLICITAR RESTITUCIÓN:

En la carpeta 1 de la caja 04855 se evidencia a folio 167 orden de servicio 2446922 por el mes de septiembre, acompañada por una planilla para la imposición del envío para el mes de agosto folios 168, y a folio 169 orden de servicio 2447131 para el mes de septiembre acompañado de una planilla para la imposición de envíos con fecha de julio 23 de 2014 a folio 170, incluida en los servicios relacionados a folio 13 de la carpeta 1. que son cobradas en la factura del mes de septiembre de 2014, la factura SPN-01-20999, así:

ORDEN DE SERVICIO - EMITIDA POR 472	PERIODO COBRADO	VALOR COBRADO	CARPETA 1/25 EN LOS FOLIOS
2447131	23/07/2014	95.000	169
2446922	29/08/2014	75.000	167
TOTAL PAGADO		170.000	

En la carpeta 12 de la caja 04857 a folios 2907 al 2960, se presentan planillas con fechas de junio, julio y agosto de 2014, que hacen parte de periodos que no están dentro del plazo de ejecución del contrato 409 de 2014, así:

ORDEN DE SERVICIO - EMITIDA POR 472	PERIODO COBRADO	VALOR COBRADO	CARPETA 12/25 EN LOS FOLIOS
2180114	18/07/2014	86.400	2918
2188273	21/07/2014	83.232	2920
2216535	25/07/2014	88.128	2922
2114390	07/07/2014	48.960	2924
2114512	07/07/2014	88.128	2926
2339418	20/08/2014	9.792	2929
2339724	19/08/2014	83.232	2931
2339965	19/08/2014	88.128	2933
2216444	25/07/2014	53.856	2937
2202521	23/07/2014	73.440	2939
2239468	30/07/2014	78.336	2946
2077924	27/06/2014	88.128	2952
2092857	02/07/2014	88.128	2955
2092963	02/07/2014	39.168	2958
2159024	15/07/2014	26.400	2960

2355267	22/08/2014	44,064	2907
2378012	26/08/2014	88.128	2913
2378105	26/08/2014	78.336	2915
2226023	26/07/2014	150.100	2943
TOTAL PAGADO		1.340.064	

Se observa que existen planillas para la imposición de envíos con fechas anteriores al inicio del plazo de ejecución del contrato 409 de 2014, por lo que se tiene que obligar a la entidad contratista a reintegrar los dineros cobrados a través de las facturas, reintegro por la suma de UN MILLON QUINIENTOS DIEZ MIL SESENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$1.510.064).

- El 28 de agosto de 2017, el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá para ese momento en liquidación, expidió la Resolución No. 091, a través del cual liquidó unilateralmente el Convenio Interadministrativo No. 409 de 2014. En la parte considerativa de dicho Acto Administrativo se indicó que el contratista había presentado tres (3) cuentas de cobro, las cuales habían sido avaladas por el supervisor y posteriormente pagadas por el área correspondiente, para un total de \$132.694.000.

Igualmente, se indicó que después de realizar gestiones fallidas a efectos de que se realizara la liquidación bilateral del Convenio y el contratista reintegrara el valor referido por el supervisor del contrato en el certificado de cumplimiento, no existía otro camino que liquidar unilateralmente el Convenio, ordenándole el reintegro de \$1.510.064, por concepto de servicios prestados antes de la entrada en vigencia del Convenio que se encontraban liquidando.

- El 10 de octubre de 2017, Servicios Postales Nacionales interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la Resolución No. 091 de 2017, argumentando que: a) El Fondo de Vigilancia y Seguridad liquidó el contrato por fuera del plazo establecido en la ley, excediendo de esa manera el cumplimiento del principio de legalidad bajo el cual debe actuar la administración; y b) las facturas presentadas con ocasión de la prestación del servicio convenido fueron pagadas con el aval previo de la supervisión del contrato, por lo cual, el asunto no es susceptible de ninguna negociación.

- El 20 de octubre de 2017, el Fondo de Vigilancia y Seguridad en Liquidación, expidió la Resolución No. 164 a través de la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto por Servicios Postales Nacionales en contra de la Resolución No. 091 de la misma anualidad. En dicha oportunidad, decidió mantener parcialmente la decisión adoptada en la decisión recurrida, excepto en lo concerniente al numeral séptimo respecto de la notificación de la señora Margarita de la Hoz Terán. La decisión se fundamentó únicamente en el análisis detallado sobre la competencia que tenía la entidad para liquidar el contrato, llegando a la siguiente conclusión:

"La resolución número 091 del 2017 fue expedida dentro de los 30 meses que disponen las partes y/o la administración para liquidar el contrato que corresponden a los cuatro meses fijados por la ley y ver el término pactado para liquidación bilateral más los 2 meses para liquidación unilateral, más los 24 meses para demandar la liquidación judicial toda vez que, el contrato interadministrativo número 409-1014, como bien lo señala el recurrente terminó su plazo de ejecución el 28 de febrero de 2015. El FVSL disponía hasta el 28 de agosto de 2017 para liquidar el contrato fecha en la que se expidió la Resolución número 091 al 2017, es decir antes de que se perdiera competencia para liquidar el contrato interadministrativo número 409-2014."

2.5.2. Análisis de los cargos de nulidad

1) Falsa Motivación

Como punto de partida, es importante señalar que el cargo de nulidad invocado ha sido entendido por el Consejo de Estado, así:

"La falsa motivación o falsedad del acto administrativo constituye una causal genérica de violación que se caracteriza fundamentalmente por una evidente divergencia entre la realidad fáctica o jurídica, o ambas, que induce a la producción del acto o a los motivos argüidos tomados como fuente por la Administración Pública.

Bajo este entendido, esta causal de anulación de los actos administrativos se puede manifestar mediante un error de hecho, o a través de un error de derecho.

El error de hecho se presenta cuando la Administración desconoce los supuestos fácticos en que debía soportar su decisión, ya sea porque la autoridad que profirió el acto no los tuvo en cuenta o, porque pese a haberlos considerado se deformó la realidad de tal manera que se dejaron por fuera o se introdujeron circunstancias de tiempo modo y lugar que resultan irreales y que traen como consecuencia que el acto administrativo no se funde en hechos ciertos, verdaderos y existentes al momento de ser proferido.

Por otra parte, también se incurre en falsa motivación por error de derecho, que tiene lugar cuando se desconocen los supuestos jurídicos que debían servir de fundamento a los actos demandados, situación que se presenta por: i) inexistencia de las normas en que se basó la Administración; ii) ausencia de relación entre los preceptos que sirvieron de fundamento a la manifestación de voluntad de la Administración y los supuestos de hecho objeto de decisión; y finalmente iii) cuando se invocan las disposiciones adecuadas pero se hace una interpretación errónea de las mismas[...].³

De acuerdo con lo planteado en la demanda respecto de este cargo de nulidad, el análisis del Despacho se circunscribirá a determinar si efectivamente la entidad demandada al momento de liquidar el Convenio No. 409 de 2014, desconoció la realidad fáctica respecto de su ejecución, al solicitarle a Servicios Postales Nacionales S.A.S. el reintegro de la suma de \$1.510.064 por servicios que habían sido prestados antes de la suscripción de dicho Convenio.

Conforme a los hechos relevantes referidos en acápite precedentes, el Despacho encuentra acreditado que el 01 de septiembre de 2014, el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá y Servicios Postales Nacionales suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 409, el cual tenía por objeto "prestar servicios de mensajería y correspondencia de correo normal, certificado y servicio especial de notificación personal, para las inspecciones de Policía de la ciudad de Bogotá D.C. y las unidades permanentes de justicia UPJ".

En tal documento se estipuló que el valor del Convenio era por \$161.309.000, y que la ejecución se realizaría dentro del plazo de seis (6) meses; término que empezaba a correr una vez se suscribiera el acta de inicio, lo cual efectivamente ocurrió el mismo día de la firma del Convenio. En consecuencia, el plazo de ejecución expiró el 28 de febrero de 2015, toda vez que este no fue objeto de ampliación. Y respecto de la forma de pago, se estableció que esta se realizaría por mensualidades vencidas conforme a los servicios efectivamente prestados; y que para el pago se debería allegar la respectiva factura o cuenta de cobro con el aval previo del supervisor del Convenio.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; providencia del 23 de octubre de 2017, radicación núm. 25000-23-36-000-2013-00802-01(53206); M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Ahora bien, durante la ejecución del Convenio, Servicios Postales Nacionales a efectos de acreditar la prestación del servicio contratado presentó tres (3) facturas o cuentas de cobro, junto con una serie de documentos denominados órdenes de servicios y planillas de envío con fecha del 4 de septiembre de 2014 hasta el 28 de febrero de 2015. Así, se encontró que tales servicios prestados fueron prestados dentro del plazo de ejecución del Convenio Interadministrativo No. 409 de 2014.

Aunado a lo anterior, este Despacho también encontró una serie de órdenes de servicios y planillas de envío respecto de servicios efectivamente prestados en los meses de junio, julio y agosto de 2014 y que tienen relación con el Convenio identificado con el No. 707-2013, el cual había sido suscrito entre Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá y Servicios Postales Nacionales, y que tienen un costo global \$1.255.000.

Por su parte, Claudia Osorio, Supervisora del Convenio No. 409, en el informe de cumplimiento de fecha 24 de agosto de 2014, detalló la revisión exhaustiva realizada a todo el expediente contractual y encontró documentos en los que se evidenciaba que el contratista allegó soportes de servicios prestados correspondientes a meses previos a la suscripción del acta de inicio del citado Convenio. No obstante, precisó que, debido al aval que en su momento había suscrito el funcionario que tenía a cargo la supervisión, se le había realizado el pago de estos servicios, pero con cargo al presupuesto asignado al Convenio No. 409 de 2014.

Aunado a lo anterior, el 23 de agosto de 2017, de manera expresa la señora France Farfán, quien actuó como vocera de Servicios Postales Nacionales en la reunión convocada por el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, la cual tenía por objeto abordar el tema de la liquidación del Convenio No. 409 de 2014, indicó que habían remitido para pago, planillas aprobadas por el supervisor del Convenio No. 409 de 2014, respecto de servicios prestados para los meses de julio y agosto del referido año.

En consecuencia, como no hubo acuerdo entre las partes contratantes, el 28 de agosto de 2017, el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, a través de la Resolución No. 091, liquidó unilateralmente el Convenio en cita, ordenándole a Servicios Postales Nacionales S.A.S. reintegrar la suma de \$1.510.064. Tal decisión se fundamentó en la revisión del expediente contractual realizado por la supervisora, quien concluyó que dicho valor correspondía a servicios prestados en los meses de junio, julio y agosto de 2014, periodo que no correspondía al plazo de ejecución del Convenio. Dicha decisión fue confirmada mediante Resolución No. 164 de la misma anualidad.

De acuerdo con lo anterior, han quedado demostrado dos hechos relevantes respecto del monto de dinero (\$1.510.064) que la parte demandante pretende que se le reintegre: Uno, el referido por la supervisora del Convenio, en el que indicó que tal valor había sido pagado con cargo al presupuesto del Convenio No. 409 de 2014, pero que en realidad se trataba de servicios prestados durante los meses de junio, julio y agosto de 2014, lo cual no correspondía al plazo y valor de dicho Convenio; y dos, la manifestación expresa que frente a tal hecho hizo la vocera de Servicios Postales Nacionales en la reunión convocada por el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, en la que aceptó que efectivamente habían remitido para pago, planillas aprobadas por el supervisor del Convenio No. 409 de 2014, pero por servicios prestados para los meses de junio, julio y agosto del referido año. Esto significa que el valor pagado por servicios durante esos meses no corresponde a la ejecución presupuestal del Convenio 409.

En esas condiciones, la Resolución No. 091 de 2017 expedida por el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, contrario a lo dicho por la parte demandante, no carece de sustento fáctico real, pues, aunque efectivamente en dicho acto administrativo la entidad demandada aceptó que todas las sumas de dinero pagadas a Servicios Postales Nacionales con ocasión de la ejecución del Convenio No. 409 de 2014 habían sido avaladas por el supervisor asignado, no puede eliminarse de la realidad material que al contratista se le reconoció y pagó la suma \$1.510.064, por concepto de servicios de mensajería que, si bien habían sido prestados, no correspondieron al plazo de ejecución del objeto establecido dentro del citado Convenio, el cual se circunscribía a los meses de septiembre de 2014 hasta febrero de 2015.

No se desconoce el que el servicio haya sido prestado durante los referidos meses, pero el pago de tal servicio no puede ser imputable a la ejecución presupuestal del Convenio 409, pues, de acuerdo con el principio de legalidad del presupuesto, solo pueden imputarse pagos al objeto del Convenio, su precio estipulado y el plazo de ejecución. No por otra razón se establece la exigencia legal de suscribir el acta de inicio del contrato, pues solo a partir de tal fecha es que pueden exigirse las obligaciones nacidas para las partes durante la ejecución contractual. De modo que si le asistía interés al contratista de que se le pagara el servicio prestado durante ese periodo, debió solicitar que se imputara el pago al contrato o convenio que sirvió de base para su ejecución (¿Convenio No. 707-2013?) y no al Convenio 409; y menos aún, por hechos cumplidos.

Cabe resaltar que es precisamente en la etapa de liquidación de los contratos en que las partes establecen el resultado final de la ejecución del objeto convenido, no solo desde el punto de vista jurídico y técnico sino también financiero. Es en ese momento en que con la información recolectada en el transcurso del plazo de ejecución que se puede tener certeza si alguna de las partes presenta una reclamación, por ejemplo, de tipo económico. Hecho que no extingue o deja sin efecto el deber que les asiste de informar previamente de situaciones de las que sean conscientes durante su ejecución.

Sobre el corte financiero del contrato o convenio en la etapa de liquidación del contrato, el Consejo de Estado ha indicado:

"La liquidación del contrato constituye la etapa final del negocio jurídico, en la cual las partes se ponen de acuerdo sobre el resultado último de la ejecución de las prestaciones a su cargo y efectúan un corte de cuentas, para definir, en últimas, quién debe a quién y cuánto, es decir para establecer el estado económico final del contrato, finiquitando de esa forma la relación negocial. (...) Aunque en principio dicha liquidación debe realizarse de común acuerdo entre las partes, la Ley 80 de 1993 -norma en vigencia de la cual se celebró el contrato de interventoría por el que la actora formula sus pretensiones- prevé que, si ello no es posible, la entidad contratante deberá hacerlo en forma unilateral, en aquellos contratos en los que la liquidación sea necesaria."⁴

Conforme a los hechos relevantes demostrados, se concluye que el fundamento fáctico tenido en cuenta por la entidad demandada para expedir el acto administrativo de liquidación del Convenio y en el que ordenó el reintegro de \$1.510.064 a cargo de Servicios Postales Nacionales, no adolece de falsa motivación. Por el contrario, lo allí plasmado corresponde a la realidad material respecto del pago real que se debía hacer por los servicios contratados. Por consiguiente, como la parte demandante no logró desvirtuar la legalidad que cobija a los actos demandados, el cargo formulado no está llamado a prosperar.

⁴ Sentencia sección Tercera del 9 de octubre de 2014. Exp. 28881 C.P. Danilo Rojas Betancourth. En relación con el objetivo principal de la liquidación del contrato, consultar sentencias de: 10 de abril de 1997, exp. 10608; 6 de julio de 2005, exp. 14113 y de 10 de marzo de 2011, exp. 17963. Sobre la liquidación unilateral del contrato, ver sentencia de 4 de diciembre de 2010, exp. 15239.

2) Desconocimiento de Normas Superiores y Principios Generales del Derecho

En lo que concierne a la causal de desconocimiento de normas superiores y principios, la Sección Cuarta del Consejo de Estado⁵ ha interpretado que esta infracción se subsume en el cargo de violación de las normas en que debía fundarse el acto administrativo, lo cual puede ocurrir por i) falta de aplicación, ii) por aplicación indebida, o iii) por interpretación errónea.

Sobre este cargo, la parte demandante manifestó que la entidad demandada no podía requerir el reintegro de sumas de dinero, toda vez que los pagos realizados con ocasión de la ejecución del Convenio No. 409 de 2014 habían sido avalados por el supervisor, quien en su momento corroboró los documentos allegados para tal fin.

Frente a este cargo, debe decirse que la parte demandante incurrió en una omisión técnica sustancial, pues no señaló de manera directa cuál había sido la norma o principio del derecho que desconoció la entidad al expedir los actos administrativos demandados. Es decir, no indicó qué normas dejó de aplicar, aplicó indebidamente o interpretó erróneamente. En consecuencia, para el Despacho resulta imposible jurídicamente analizar de fondo la existencia del cargo enunciado.

No obstante, en gracia de discusión, tal como se evidenció en el análisis del cargo anterior (falsa motivación), las partes contratantes incurrieron en un error técnico al presentar cuentas de cobro por servicios prestados fuera del plazo de la ejecución del Convenio 409 de 2017 y por aceptar ordenar dicho pago con cargo a dicho Convenio. Error que solo se evidenció al momento en que la supervisión del Convenio, al revisar los documentos pertinentes, se dio cuenta que se había autorizado y ordenado el pago por servicios prestados antes de la ejecución contractual.

De modo que, aceptar el argumento de la parte demandante al decir que ya no se puede ordenar el reintegro de lo pagado, sería tanto como avalar que una entidad al evidenciar la configuración de un error, propio o ajeno, y que puede tener consecuencias fiscales, jurídicas o penales, no pudiera corregir tales yerros. En efecto, fue en virtud de la potestad que tenía la entidad contratante de propender porque sus actuaciones estuvieran ajustadas a la legalidad, que decidió enmendar el error encontrado respecto del pago por servicios prestados fuera de la ejecución contractual y, por esa, razón ordenó el reintegro del dinero mencionado.

No debe perderse de vista que los contratantes deben sujetarse a las normas previstas en el Contrato, pues este es ley para las partes. Además, porque las entidades públicas están obligadas a cumplir la Constitución y la Ley y propender porque sus actuaciones estén en pro o beneficio del interés general (recursos públicos), aunque esto implique el reconocimiento de faltas, errores o culpas que conllevarían a asumir responsabilidades.

De acuerdo con lo anterior, este cargo de ilegalidad tampoco está llamado a prosperar. En consecuencia, se denegarán las pretensiones de la demanda.

⁵ Sentencia Sección Cuarta del 29 de julio de 2021. Exp. 25346 C.P. Myriam Stella Gutiérrez A. "

3. Costas

En cuanto a la condena en costas, en aplicación del criterio objetivo valorativo señalado por el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso, debe verificarse si hay lugar a condenar en costas a la parte vencida.

Se habla de un criterio «objetivo» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse. Y es «valorativo» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación, tal y como lo ordena el Código General del Proceso. En consideración a lo anterior, dado que no aparece acreditada su causación, el Despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Treinta y Cinco (35) Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Tercera**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, por razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas, conforme a lo expuesto.

TERCERO: Por Secretaría, procédase a la notificación de la sentencia en la forma dispuesta en el artículo 203 de la ley 1437 de 2011.

CUARTO: En firme esta providencia, por Secretaría, liquídense los gastos del proceso y en caso de existir remanentes, entréguese a la parte interesada. Archívese el expediente, haciéndose las anotaciones del caso

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO
JUEZ

GLQ

Firmado Por:
Jose Ignacio Manrique Niño
Juez
Juzgado Administrativo
035
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **78f70afab6663bf51be072481b677921a694a788e9254c6bf850113161dd68e2**

Documento generado en 03/11/2023 07:02:29 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>