



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL  
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN TERCERA**

**Juez:** *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

**Bogotá D.C.**, once (11) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

**Medio de Control:** **Controversia Contractual**  
**Expediente:** **110013336038202200326-00**  
**Demandante:** **Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR- y otro**  
**Demandado:** **Municipio de Madrid – Cundinamarca**  
**Asunto:** **Resuelve Medida Cautelar**

El Despacho procede a resolver la solicitud de medida cautelar formulada por la parte actora consistente en la suspensión provisional de la Resolución No. 049 de 2022, expedida por el Municipio de Madrid – Cundinamarca, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el Convenio Interadministrativo No. 1825 de 2017, suscrito entre el MUNICIPIO DE MADRID, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR y el INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA – ICCU.

**I. ANTECEDENTES**

Inicialmente la demanda fue asignada por reparto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “C”, el cual por medio de auto del 3 de octubre de 2022<sup>1</sup>, la remitió por competencia a los Juzgados Administrativos de Bogotá – Sección Tercera, en razón al factor cuantía.

Posteriormente, por reparto la demanda fue asignada a este Juzgado, sin embargo, antes de ser admitida, en auto del 13 de febrero de 2023<sup>2</sup>, el titular del Despacho se declaró impedido por considerar que se hallaba incurso en la causal 2ª del artículo 141 del CGP.

Así, el Juzgado Cincuenta y Ocho (58) Administrativo del Circuito de Bogotá, en auto del 28 de febrero de 2023<sup>3</sup>, declaró infundado el impedimento formulado por este Juzgado, considerando que “(...) la acción popular No.110001-33-31-038-2006-00056-00 es autónoma e independiente al presente proceso (...)”. Por tanto, el 23 de mayo de esta anualidad<sup>4</sup>, el Despacho avocó conocimiento de la demanda y la inadmitió para que se subsanaran los yerros señalados.

Por auto de fecha 25 de septiembre de 2023<sup>5</sup>, este Despacho admitió la demanda promovida a través de apoderado judicial por la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA –CAR**, en contra del **MUNICIPIO DE MADRID, CUNDINAMARCA** y el **INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA –ICCU** y se ordenó su notificación personal, la cual se surtió el 8 de noviembre de 2023<sup>6</sup>.

**II. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

El 31 de agosto de 2022<sup>7</sup>, la parte demandante, solicitó el decreto de medida cautelar, consistente en que se ordene la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado<sup>8</sup>, esto es, la Resolución No. 049 del 23 de marzo 2022 por

<sup>1</sup> Ver documento: “10.- 2022-00452 AUTO REMITE POR COMPETENCIA FACTOR CUANTÍA”.

<sup>2</sup> Ver documento digital: “17.- 13-02-2023 AUTO DECLARA IMPEDIMENTO”.

<sup>3</sup> Ver documento digital: “20.- 02-03-2023 AUTO DECLARA INFUNDADO IMPEDIMENTO”.

<sup>4</sup> Ver documento: “22.- 23-05-2023 AUTO AVOCA CONOCIMIENTO - INADMITE DEMANDA”

<sup>5</sup> Ver documento digital: “29.- 25-09-2023 AUTO ADMITE DEMANDA”

<sup>6</sup> Ver documento digital: “32.- 08-11-2023 NOTIFICACION PERSONAL”.

<sup>7</sup> Ver documento digital: “08 SolicitudMedidaCautelar”.

<sup>8</sup> Ver documento digital denominado “08 SolicitudMedidaCautelar”.

medio de la cual se liquidó unilateralmente el convenio interadministrativo No. 1825 de 2017 suscrito entre el MUNICIPIO DE MADRID, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR y el INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA – ICCU<sup>9</sup>.

Con auto del 25 de septiembre de 2023<sup>10</sup>, se ordenó correr traslado por el término de cinco (5) días<sup>11</sup>, de la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante. El día 21 de noviembre de la presente anualidad, se ordenó la notificación personal del proveído a la parte demandada, la cual se realizó el mismo día<sup>12</sup>.

El 28 de noviembre de 2023<sup>13</sup>, el MUNICIPIO DE MADRID, allegó escrito en el que recorrió el traslado de la medida cautelar, oportunidad en la que afirmó que: (i) la solicitud no satisface los requisitos legales, (ii) el inicio de un proceso ejecutivo contra una entidad no hace nugatorios los efectos del eventual fallo, (iii) no se identificó la normativa que supuestamente desconoce el acto acusado, (iv) la presunta nulidad está basada en interpretaciones equivocadas de la norma por cuanto el ente municipal sí era competente para liquidar el vínculo, (v) la liquidación unilateral fue oportuna; en consecuencia, pidió que se niegue el decreto de la medida invocada.

El 30 de noviembre de esta anualidad<sup>14</sup>, el INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA -ICCU, también presentó escrito dentro de la oportunidad legal, en el que recorrió traslado de la solicitud de medida cautelar pedida por la entidad accionante, en el sentido de afirmar que: (i) en esta etapa procesal no se puede concluir la existencia de trasgresión al ordenamiento jurídico que haga procedente la cautela peticionada, (ii) la parte demandante no explica cuál es el perjuicio que actualmente le causan los actos administrativos demandados, (iii) el Municipio de Madrid Cundinamarca sí tiene competencia para liquidar unilateralmente el citado convenio, por lo que, solicitó que no se acceda a la suspensión provisional deprecada.

### **CONSIDERACIONES**

La solicitud de suspensión de la Resolución No. 049 de 2022 del MUNICIPIO DE MADRID, CUNDINAMARCA, se funda en que: (i) el acto fue expedido sin competencia legal para hacerlo; desconociendo el contenido del convenio interadministrativo y las normas propias de contratación estatal referenciadas en el concepto de la violación de la demanda, (ii) fue expedido por fuera de la temporalidad impuesta para este tipo de actos contractuales, (iii) la demandante se vería inmersa eventualmente en un proceso ejecutivo, que podría adelantar el demandado para pretender el pago de los valores que considera se le adeudan ante la liquidación unilateral, lo cual no corresponde a la realidad del desarrollo contractual, lo que a su paso podría generar el embargo de recursos públicos.

#### **- Medidas cautelares de suspensión de una actuación o procedimiento administrativo.**

De conformidad con el artículo 229 del CPACA, es posible decretar, en cualquier etapa procesal, medidas cautelares en los medios de control declarativos adelantados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que el juez estime necesarias para

<sup>9</sup> Cuyo objeto fue *"aunar esfuerzos entre el Instituto de Infraestructura y Concesiones - ICCU, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR y el municipio de Madrid, Cundinamarca, con el fin de dar cumplimiento al fallo del 27 de octubre de 2017 proferido por el Juzgado Treinta y Ocho (38) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá - Sección Tercera, en el sector de la cantera Salónica, municipio de Madrid, Cundinamarca"*.

<sup>10</sup> Ver documento digital: "30.- 25-09-2023 AUTO TRASLADO MEDIDA CAUTELAR".

<sup>11</sup> Plazo que corrió del 24 al 30 de noviembre de 2023, toda vez que el traslado de la medida se notificó de manera personal el 21 del mismo mes y año.

<sup>12</sup> Ver documentos digitales: "34.- 21-11-2023 AUTO ORDENA TRASLADO MC" y "35.- 21-11-2023 NOTIFICACION AUTO MEDIDA CAUTELAR".

<sup>13</sup> Ver documentos digitales que reposan dentro de la subcarpeta "37.- 28-11-2023 DESCORRE TRASLADO MADRI".

<sup>14</sup> Ver documentos digitales que reposan dentro de la subcarpeta "39.- 30-11-2023 DESCORRE TRASLADO ICCU".

proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del litigio y la efectividad de la sentencia, sin que su decisión implique prejuzgamiento.

Lo anterior se fundamenta en el hecho de que, al resolverse la solicitud de medidas cautelares, el asunto se centra en determinar si la medida es o no procedente con base en el material probatorio aportado hasta el momento, sin perjuicio de lo que pueda suceder en todo el desarrollo del proceso.

El numeral 3° del artículo 230 del CPACA señala que las medidas cautelares podrán ser la suspensión provisionalmente los efectos de un acto administrativo. Seguidamente, el inciso primero del artículo 231 del CPACA señala como requisitos para el decreto de este tipo de medidas: *“procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.”*

En el presente caso, se encuentran reunidos los requisitos previstos por el legislador en las normas aludidas para que este Despacho acceda al decreto de la medida cautelar solicitada por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, porque, en primer lugar, se advierte que la solicitud de decreto de la medida cautelar se presentó en escrito separado de la demanda, documentos en los que se adujo los vicios de nulidad que presuntamente adolece el acto administrativo atacado.

En segundo lugar, porque revisadas las pruebas documentales que reposan en el expediente, se evidencia que la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, el MUNICIPIO DE MADRID y el ICCU suscribieron el Convenio Interadministrativo de Asociación No. 1825 de 2017 con el objeto de *“aunar esfuerzos (...) con el fin de dar cumplimiento al fallo del 27 de octubre de 2017 proferido por el Juzgado Treinta y Ocho (38) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá - Sección Tercera, en el sector de la cantera Salónica, municipio de Madrid, Cundinamarca”*; acuerdo de voluntades en el que ninguna de las entidades pactó prestar un servicio directamente, obtener una utilidad o pago por la ejecución del mismo.<sup>15</sup>

Si bien es cierto se estableció un presupuesto económico, ello obedece al valor integral de lo que costaba el contrato de obra pública a celebrarse con un tercero para desarrollar las labores de mitigación del riesgo en la zona referida. Además, en el parágrafo 4 de la cláusula novena<sup>16</sup> se concertó que, de existir rendimientos financieros de los recursos aportados, estos serían devueltos en forma proporcional al aporte realizado por cada entidad, por lo que, se constata que la naturaleza del acuerdo de voluntades pactado entre las tres entidades corresponde a la figura de convenio interadministrativo, debido a su finalidad asociativa.

Sobre el decreto de una medida cautelar de suspensión del acto que terminó y liquidó unilateralmente el convenio interadministrativo celebrado entre la SOCIEDAD DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL VALLE DEL CAUCA S.A. E.S.P. y CORPOGUAJIRA, el Consejo de Estado, en providencia del 28 de mayo de 2015, consideró<sup>17</sup>:

*“El artículo 14 de la Ley 80 de 1993, en su numeral 1° establece la potestad excepcional de las entidades estatales para interpretar, modificar o terminar unilateralmente los contratos estatales, mediante actos administrativos debidamente motivados que serán susceptibles de impugnación mediante el recurso de reposición y por vía judicial mediante la acción contractual.*

<sup>15</sup> Ver folios 18-34 del documento digital: “Pruebas Demanda\_compressed” de la subcarpeta “26.- 07-06-2023 PRUEBAS”

<sup>16</sup> “Parágrafo 4: En caso de producirse rendimientos Financieros de los recursos del convenio, esos serán devueltos en forma proporcional al aporte de cada entidad para la suscripción del acta de terminación (...)” ver folio 32 del documento digital: “Pruebas Demanda\_compressed” de la subcarpeta “26.- 07-06-2023 PRUEBAS”

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Auto del 28 de mayo de 2015. C.P.: DANILO ROJAS BETANCOURTH. Radicación número: 44001-23-31-000-2012-00059-01(47605)

(...)

**Las facultades establecidas por el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, no son comunes a todos los contratos**, pues al tenor literal de esta norma las potestades excepcionales son en algunos contratos de obligatoria inclusión (aquellos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, la explotación o la concesión de bienes del Estado y los de obra pública y la obligatoria de reversión en los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado - ordinal segundo, inciso primero- ), en otros de inclusión facultativa (Contratos de suministro y prestación de servicios, -ordinal segundo, inciso segundo-) **y en otros está prohibido incluirlas (En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales o de cooperación, ayuda y 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 ordinal 2° o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas y tecnológicas, así como los contratos de seguro tomados por las Entidades Estatales), **como se puede apreciar en esta última tipología, la prohibición obedece, en veces, al interés que se pretende amparar, al plano de igualdad entre los sujetos co-contratantes (convenios interadministrativos)** o porque materialmente resulta imposible incluirlas, dados los efectos jurídicos que envuelve el ejercicio de dicha cláusula excepcional[10] (se resalta y se subraya)

1. Según lo establecido en la jurisprudencia referida, se tiene que en el desarrollo de los convenios interadministrativos el uso de la facultad para terminar unilateralmente el contrato se encuentra vedada y que, dicha prohibición, se encuentra justificada en criterios de igualdad entre los sujetos que hacen parte de la relación contractual –entidades públicas–.

2. En la lógica planteada para el sub exámine, a juicio de la Sala, existe una manifiesta contravención legal entre el contenido de la resolución n.º 01210 de junio de 2011 y la normatividad invocada como disposiciones contravenidas, particularmente el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 ya que, de la parte resolutoria del acto administrativo –ver párrafo 1.3–, se advierte el uso de la potestad para terminar unilateralmente el contrato por parte de la entidad pública Corporación Autónoma Regional de la Guajira-CORPOGUAJIRA, facultad que como ya se dijo, en atención a la naturaleza de la relación contractual desarrollada –interadministrativa–, no es posible legalmente ejercer.”

Asimismo, la Alta Corporación judicial al analizar las características del convenio interadministrativo en contraposición con el contrato interadministrativo y la procedencia o no de la liquidación unilateral en cada uno de ellos, en sentencia del 5 de febrero de 2021, explicó<sup>18</sup>:

“En este punto, cabe reiterar que uno de los aspectos que determina la naturaleza del acuerdo de voluntades como contrato interadministrativo en los términos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y no como convenio interadministrativo, es la ausencia de una finalidad asociativa entre las partes que lo suscribieron(sic)—, lo que abre paso a que la liquidación unilateral del negocio jurídico resulte procedente, como más adelante lo precisará la Sala. **En efecto, de obrar en el pacto una finalidad asociativa entre las partes, ninguna de estas podría imponerle a la otra su propio balance de cuentas, porque la situación de paridad entre ambas entidades públicas asociadas en virtud del convenio, es incompatible con el ejercicio de prerrogativas como la liquidación unilateral**, lo que no acontece con el contrato estatal tipificado en la Ley 80 de 1993, a cuya definición y naturaleza responde el negocio jurídico sometido hoy a juicio.”

Conforme lo anterior, se estima que respecto del Convenio Interadministrativo de Asociación No. 1825 de 2017, ninguna de las entidades asociadas se encuentra facultada para terminarlo o liquidarlo de manera unilateral porque se tratan de potestades incompatibles con la naturaleza del acuerdo pactado.

Aunque en la cláusula vigésima primera, se estipuló que el Convenio No. 1825 de 2017 “se liquidará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del mismo, no obstante, lo cual podrá darse aplicación a lo establecido en los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007”, tal previsión va en contravía de lo reglado por el legislador y lo

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección tercera. Sentencia del 5 de febrero de 2021. Radicación número: 25000-23-26-000-2011-00144-01(49792) Actor: Federación Nacional de Municipios de Colombia, Demandado: Municipio de Chía C.P.: María Adriana Marín.

decantado vía jurisprudencial en relación con las potestades excepcionales de las entidades asociadas en un convenio interadministrativo.

Nótese que tanto el artículo 60 de la Ley 80 de 1993<sup>19</sup>, así como el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007<sup>20</sup>, cuando hacen alusión a la liquidación unilateral, hacen referencia directa a los deberes del “*contratista*” y los efectos de su omisión, con lo que, se deduce que tales normas son aplicables a los contratos estatales, entre ellos el contrato interadministrativo empero no a los convenios interadministrativos, por cuanto, en ellos las entidades estatales asociadas no tienen la calidad de contratistas, no existe subordinación alguna, sino que se encuentran en igualdad de posición entre ellas, por lo que, se deduce que este tipo de acuerdos aceptan la liquidación de mutuo acuerdo, o en su defecto, por vía judicial.

Al respecto, el 26 de julio de 2016, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al estudiar la naturaleza de los convenios interadministrativos y las cláusulas pactadas dentro de los mismos, señaló<sup>21</sup>:

“De otra parte, es preciso señalar que los convenios interadministrativos se someten a los principios constitucionales y legales de la actividad contractual del Estado (transparencia, planeación, buena fe, entre otros) y, obviamente, a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 CP (moralidad, economía, celeridad, entre otros)[52]<sup>22</sup>, en virtud del carácter vinculante de los mismos, dentro del contexto de un ánimo de cooperación que se refleja en el plano de igualdad o equivalencia en que se celebran y ejecutan, lo que significa ausencia de prerrogativas en favor de una parte a costa de la otra.

---

<sup>19</sup> ARTÍCULO 60. DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN. Modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación. También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar. En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

<sup>20</sup> ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

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.

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 26 de julio de 2016. Radicación interna: 2257. Número Único: 11001-03-06-000-2015-00102-00. Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas. Ref.: Contratos y convenios interadministrativos. Incumplimiento contractual. Multas, declaratorias de incumplimiento y cláusula penal. Procedimiento para la imposición unilateral de las multas y declaratorias de incumplimiento. Instrumentos jurídicos para asegurar el cumplimiento de contratos y convenios interadministrativos.

<sup>22</sup> C.P. “Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones...”.

Ahora, dada la naturaleza jurídica explicada de los convenios interadministrativos, las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenidas en la actualidad en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, no resultan de aplicación automática a tales convenios, toda vez que ese Estatuto lo que esencialmente regula son relaciones contractuales de contenido patrimonial y oneroso[53]<sup>23</sup>. En tal sentido, en cada caso concreto deberá analizarse, de conformidad con la naturaleza jurídica, objeto y finalidad que se pretende cumplir o desarrollar con el respectivo convenio, si la disposición correspondiente del Estatuto Contractual es aplicable o no.

(...)

No obstante, llama la atención de la Sala el contenido de la cláusula décima séptima en la cual se establece que el Ministerio puede declarar el incumplimiento o imponer sanciones de manera unilateral[124]<sup>24</sup>. Como se ha explicado, en los convenios interadministrativos, dado el plano de igualdad en que las partes participan en ellos, no es procedente la utilización de potestades unilaterales sancionatorias mediante acto administrativo, toda vez que ello rompe el mencionado paralelismo de intereses y pone a quien las utiliza en una situación de preeminencia que resulta ajena a la naturaleza de tales convenios. En este mismo sentido, tampoco resulta procedente realizar la liquidación unilateral del convenio, según se prevé en el parágrafo tercero de la cláusula cuarta ibidem.

(...) No obstante, como en el convenio se exigió la garantía única de cumplimiento (cláusula octava), el Ministerio – FONSECON, si bien no puede mediante acto administrativo hacer efectiva unilateralmente dicha garantía, en todo caso podrá acudir ante la aseguradora para que de conformidad con las reglas generales del contrato de seguro ampare el riesgo asegurado una vez acaecido el siniestro.”

El lineamiento anterior permite dilucidar que no resulta procedente realizar la liquidación unilateral contenida en la cláusula vigésima primera del Convenio Interadministrativo de Asociación No. 1825 de 2017, cuando hace remisión al artículo 11 de la Ley 1157 de 2007, por cuanto rompe el paralelismo de intereses entre el MUNICIPIO DE MADRID (CUNDINAMARCA), la CAR y el ICCU, con lo que se estima que en efecto, hay mérito para suspender la Resolución No. 49 del 23 de marzo 2022, al haber sido expedida por una autoridad que no tenía competencia para liquidar unilateralmente el acuerdo de voluntades aludido.

De otra parte, en cuanto al cargo formulado por la parte demandante relativo a que el acto administrativo acusado fue expedido por fuera de la temporalidad impuesta para este tipo de actos contractuales, luego de confrontadas las normas previstas por el legislador, el Despacho advierte que, acorde con el material probatorio, se encuentra acreditado que:

.- El Convenio Interadministrativo de Asociación No. 1825 de 2017, inició el 10 de agosto de 2018 y terminó el 9 de junio de 2019<sup>25</sup>, por cuanto el plazo de ejecución pactado fue de 10 meses.

.- El anterior acuerdo no fue suspendido ni prorrogado, según se desprende de lo afirmado en el acto administrativo demandado y lo narrado por la parte demandante en su libelo demandatorio<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> “En el convenio nadie tiene interés patrimonial, en el contrato sí, quien hace las veces de contratista quiere ganar. De ahí que podamos decir que mientras que en el convenio los dos intereses son públicos, en el contrato uno de ellos es privado, como que la motivación para contratar es el lucro (...) en el contrato siempre el interés patrimonial es su motor...” HERRERA Benjamín, citado por EXPÓSITO Vélez, Op. Cit. pág. 363.

<sup>24</sup> “CLAUSULA DECIMA SEPTIMA. DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO O IMPOSICION DE SANCIONES. En caso de incumplimiento por parte del MUNICIPIO de las obligaciones, términos o condiciones establecidas en el presente convenio, EL MINISTERIO podrá declarar el incumplimiento, previo cumplimiento del debido proceso. Las partes aceptan que en el caso en que el supervisor por parte del MINISTERIO advierta un presunto incumplimiento, se acudirá al procedimiento previsto en el Manual de Contratación del Ministerio del Interior y los Fondos a su cargo”.

<sup>25</sup> Ver folios 35-36 del documento digital: “Pruebas Demanda\_compressed” de la subcarpeta “26.- 07-06-2023 PRUEBAS”

<sup>26</sup> Ver documentos digitales: “02 Demanda”; folios 40-64 del archivo “Pruebas Demanda\_compressed” de la subcarpeta “26.- 07-06-2023 PRUEBAS”

.- El término de los 4 meses pactado entre el MUNICIPIO DE MADRID (CUNDINAMARCA), la CAR y el ICCU para que se liquidara de mutuo acuerdo el convenio interadministrativo, comenzó el 10 de junio de 2019 y feneció el 9 de octubre de esa misma anualidad.

.- Con ocasión de la pandemia del covid-19, los términos para liquidar los contratos o convenios interadministrativos estuvieron suspendidos desde el 17 de marzo y hasta el 16 de abril de 2020 con ocasión del Decreto Nacional No. 417 de 2020, periodo que fue prorrogado por 60 días más, es decir, la suspensión se extendió hasta junio de 2020.

.- Adicionalmente, el artículo 6° del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020<sup>27</sup>, facultó a las autoridades administrativas de los distintos órdenes, sectores y niveles, por razón del servicio, suspendieran mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectaría todos los términos legales; hasta tanto permaneciera vigente la emergencia sanitaria declarada en el territorio colombiano, con ocasión del covid-19.

.- En virtud de lo anterior, el MUNICIPIO DE CUNDINAMARCA expidió el Decreto No. 116 del 15 de abril de 2020<sup>28</sup>, por medio del cual suspendió términos en las diferentes actuaciones administrativas y procesales a cargo del ente territorial, entre ellos, los procesos contractuales, postcontractuales y las adelantadas para la liquidación. Posteriormente, la entidad demandada, a través del Decreto No. 184 de 12 de agosto de 2020<sup>29</sup>, levantó la suspensión aludida.

Acorde con lo anterior, el término de los 2 años de que trata el inciso 3° del artículo 11 de la Ley 1157 de 2007<sup>30</sup>, comenzó a correr el 10 de octubre de 2019, se suspendió entre el 17 de marzo y el 12 de agosto de 2020, por lo que, feneció el 5 de marzo de 2022.

Se colige que la Resolución No. 49 del 23 de marzo de 2022, también fue expedida por fuera del término legamente previsto en los incisos 1° y 3° de la Ley 1157 de 2007, esto es, vencidos los 2 años y 4 meses que las entidades tenían para hacer la liquidación por mutuo acuerdo.

---

<sup>27</sup> ARTICULO 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectara todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

<sup>28</sup> Ver normatividad local en el enlace electrónico: [https://madridcundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/madridcundinamarca/content/files/000824/41187\\_decreto-116-de-2020-suspension-terminos-actuaciones-administrativas.pdf](https://madridcundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/madridcundinamarca/content/files/000824/41187_decreto-116-de-2020-suspension-terminos-actuaciones-administrativas.pdf)

<sup>29</sup> Ver normatividad local en el enlace electrónico: [https://madridcundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/madridcundinamarca/content/files/000890/44478\\_decreto-184-del-12-de-agosto-de-2020.pdf](https://madridcundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/madridcundinamarca/content/files/000890/44478_decreto-184-del-12-de-agosto-de-2020.pdf)

<sup>30</sup> ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. (...)

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.

En tercer lugar, porque en criterio del Despacho judicial, permitir que los efectos del acto demandado y confirmatorio sigan vigentes en contra de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA podría causar un perjuicio irremediable, como lo sería el cobro de intereses moratorios de la obligación pecuniaria contenida en la Resolución No. 049 del 23 de marzo 2022 y además que el MUNICIPIO intente ejecutar el cobro de tal obligación.

Por lo brevemente expuesto, con la finalidad de garantizar, provisionalmente, el objeto de la controversia contractual de la referencia y evitar un perjuicio irremediable, se decretará la suspensión de los efectos de las Resoluciones No. 049 del 23 de marzo 2022 y No. 059 del 7 de abril de 2022, expedidas por el MUNICIPIO DE MADRID CUNDINAMARCA, mediante las cuales liquidó de manera unilateral el Convenio Interadministrativo No. 1825 de 2017 y ordenó el pago de unas sumas de dinero a cargo de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR.

En esta oportunidad no se estima necesario fijar la caución de que trata el artículo 232 del C.P.A.C.A., porque los perjuicios que se puedan ocasionar con la adopción de la medida cautelar se encuentran asegurados con la garantía única pactada en la cláusula decimoquinta<sup>31</sup> del Convenio Interadministrativo No. 1825 de 2017<sup>32</sup>.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C.,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECRETAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de las Resoluciones No. 049 del 23 de marzo 2022 y No. 059 del 7 de abril de 2022, expedidas por el MUNICIPIO DE MADRID CUNDINAMARCA, mediante las cuales liquidó de manera unilateral el Convenio Interadministrativo No. 1825 de 2017 y ordenó el pago de unas sumas de dinero a cargo de la la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, hasta que se emita sentencia en el presente asunto.

**SEGUNDO: NO FIJAR CAUCIÓN**, por lo acotado en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO: REQUERIR** a la entidad demandada para que, una vez ejecutoriado este proveído, acredite la comunicación de la decisión a la dependencia correspondiente para que dé cumplimiento inmediato a la medida de suspensión decretada.

**CUARTO: RECONOCER** personería jurídica a la **Dra. MARTHA MIREYA PABÓN PÁEZ**, identificada con C.C. No. 52.887.262 y T.P. No. 148.564 del C. S. de la J., como

---

<sup>31</sup> “CLÁUSULA DECIMOQUINTA - GARANTÍA: con el fin de amparar los perjuicios de naturaleza contractual o extracontractual, derivados del incumplimiento del convenio interadministrativo de asociación, el municipio de Madrid, entidad ejecutora de los recursos, deberá constituir garantía única que podrá consistir en: (i) Contrato de seguro contenido en una póliza (ii) Patrimonio autónomo (iii) Constitución de un contrato de fiducia de acuerdo a lo señalado en la norma, donde se debe contar con la aprobación del MUNICIPIO y la CAR como responsables de la ejecución del fallo proferido por el Juzgado 38 Administrativo Oral o (iv) Garantía bancaria, con el siguiente amparo a favor de LA CORPORACIÓN Y el ICCU- CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES surgidas del convenio interadministrativo de asociación, incluyendo en ellas el pago de multas y clausula penal pecuniaria, cuando se hayan pactado en el convenio. El amparo de cumplimiento del convenio cubrirá a LA CORPORACIÓN y el ICCU, frente a los perjuicios directos derivados del incumplimiento total o parcial de las obligaciones nacidas del convenio, así como de su cumplimiento tardío o de su cumplimiento defectuoso, cuando ello es imputable a la entidad ejecutora. El valor de la garantía será del diez por ciento (10%) del valor total del contrato, con una vigencia igual al plazo del convenio y cuatro (4) meses más. Se aclara que tanto la CORPORACIÓN, el MUNICIPIO y el ICCU deberán quedar como asegurados y beneficiarios de las garantías que debe exigir el municipio a los contratistas de obra y de interventoría, exigiendo como mínimo: Cumplimiento, Calidad del Servicio, Estabilidad de Obra, Salarios, Prestaciones e indemnizaciones, responsabilidad civil extracontractual, según el régimen legal vigente.”

<sup>32</sup> Ver folios 18-34 del documento digital: “Pruebas Demanda\_compressed” de la subcarpeta “26.- 07-06-2023 PRUEBAS”

apoderada judicial del MUNICIPIO DE MADRID (CUNDINAMARCA), en los términos y para los fines del poder allegado al expediente<sup>33</sup>.

**QUINTO: RECONOCER** personería jurídica al **Dr. CARLOS ALBERTO ROJAS ANDRADE**, identificado con C.C. No. 79.542.427 y T.P. No. 81.653 del C. S. de la J., como apoderado judicial de la demandada ICCU, en los términos y para los fines del poder allegado al expediente<sup>34</sup>.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE**  
**Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.**

*mdbb*

| Correos electrónicos   |
|--|
| <b>Parte demandante:</b> spulidom@car.gov.co; alepu_2001@yahoo.com; buzonzjudicial@car.gov.co;   |
| <b>Parte demandada:</b> contactenos@madrid-cundinamarca.gov.co; notificacionjudicial@madrid-cundinamarca.gov.co; notificacionesjudicialesiccu@cundinamarca.gov.co; info@pabonabogados.com.co |
| <b>Ministerio Público:</b> mferreira@procuraduria.gov.co   |

<sup>33</sup> Ver documento digital: “ Correo de Pabón Abogados Asociados - PODER 110013336038202200326” que reposa dentro de la subcarpeta “37.- 28-11-2023 DESCORRE TRASLADO”.

<sup>34</sup> Ver documentos digitales: “PODER MEDIO DE CONTROL CONTOVERSIAS CONTRACTUALES CAR”, que reposa dentro de la subcarpeta “39.- 30-11-2023 DESCORRE TRASLADO”; 40.- 30-11-2023 CORREO y “41.- 30-11-2023 PODER”.

**Firmado Por:**  
**Henry Asdrubal Corredor Villate**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**038**  
**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: **c648c7c67ffc68819eed0cef4782441e099179509e24acf2de080e299431bb05**

Documento generado en 11/12/2023 11:39:16 AM

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