



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

Juez: *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

Bogotá D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Medio de Control: Controversias Contractuales
Expediente: 110013336038201900318-00
Demandante: Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Demandado: Bogotá D.C. - Alcaldía Local de Usme - Fondo de Desarrollo Local
Asunto: Fallo primera instancia

El Despacho pronuncia sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia, dado que el trámite se agotó en su integridad y no se aprecia ningún vicio que invalide lo actuado.

I.- DEMANDA

1.- Pretensiones

Con la demanda se piden los siguientes pronunciamientos:

1.1.- DECLARAR la nulidad de la Resolución No. 163 de 18 de julio de 2018, por medio de la cual BOGOTÁ D.C. – FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USME liquidó unilateralmente el Contrato interadministrativo No. 231-FDLU-2016 y de la Resolución No. 317 de 3 de diciembre de 2018 que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra el acto anterior.

1.2.- DECLARAR que la UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS cumplió a cabalidad todas las obligaciones derivadas del contrato mencionado en el numeral anterior.

1.3.- RECONOCER Y PAGAR a favor de la UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS los honorarios pendientes, estimados en la suma de VEINTIDÓS MILLONES SEISCIENTOS QUINCE MIL PESOS (\$22.615.000.00).

1.4.- ORDENAR el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 192 y 193 del CPACA.

2.- Fundamentos de hecho

Según lo reseñado en el escrito de demanda, el Despacho los sintetiza de la siguiente manera:

El 29 de diciembre de 2016 se firmó entre la UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS y BOGOTÁ D.C. – FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USME el Contrato interadministrativo No. 231-FDLU-2016, en el que se estipuló como objeto: “ORGANIZAR Y DESARROLLAR LAS ACTIVIDADES NECESARIAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO 1215 EN SUS COMPONENTES: 1. SENSIBILIZACIÓN COMUNATARIA EN SOLIDARIDAD CORESPONSABILIDAD SOCIAL ORIENTADA A LA PREVENCIÓN FRENTE AL RIESGO Y EL MEDIO AMBIENTE Y 2. FORMACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROMOTORES E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DEL RIESGO.”¹. El valor del mismo se tasó en la suma de \$200.000.000.00 y el plazo de ejecución se fijó en 4 meses, previo cumplimiento de requisitos de perfeccionamiento, legalización y ejecución. Además, en la cláusula 4ª del contrato se consignó la forma de pago.

¹ Todas las transcripciones que se aparecen en esta providencia están copiadas al pie de la letra, incluyendo errores ortográficos, gramaticales y de digitación.

No obstante que BOGOTÁ D.C. – FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USME cumplió todas las obligaciones a su cargo, la entidad contratante emitió los actos administrativos acusados con los que liquidó el contrato.

3.- Fundamentos de derecho

En este acápite se formularon los siguientes cargos:

3.1.- Falsa motivación: La apoderada de la parte actora, después de aludir a un fallo del Consejo de Estado, señala que en los actos acusados se aduce que la contratista no ha sido multada por la contratante y que la universidad cumplió en un 100% con el objeto del contrato, por lo que no está justificado el descuento por \$22.615.000.00 que se hace a la accionante.

3.2.- Carencia de competencia para liquidar unilateralmente: Se acude a los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007 para afirmar:

“...que el término de los 4 meses para la liquidación bilateral fue flagrantemente incumplido por la entidad que procedió a liquidar unilateralmente dentro de los meses de que tratan las disposiciones citadas en el acto recurrido.

Sin perjuicio de lo anterior, la entidad contratante no menciona que entrándose de contratos y convenios interadministrativos, la liquidación de los mismos **deberá realizarse en los términos pactados por las partes**, tal y como se expone en Sentencia del 20 de mayo de 2004, Magistrada Ponente Doctora María Elena Giraldo Gómez, radicado 19333...

De lo anterior, no queda ninguna duda que la facultad del Fondo de Desarrollo Local de Usme para liquidar unilateralmente un contrato suscrito con la Universidad Distrital, ente autónomo de naturaleza pública, no proviene de la ley, la cual se dijo restringe dicha competencia únicamente para colaboradores privados, razón por la cual lo que corresponde, es surtir el procedimiento contractual establecido para la liquidación que sobre el particular señala: [copia cláusula 17 del contrato]

Quiere decir lo anterior, que según lo pactado en el contrato, la Entidad contratante carece de competencia para emitir el acto administrativo de liquidación unilateral, objeto de la presente acción, el día 18 de julio de 2018, es decir cumplidos once (11) meses posteriores a la terminación del plazo de ejecución del contrato.”

II.- CONTESTACIONES

La entidad demandada, por conducto de abogado titulado, contestó oportunamente la demanda. Se opuso a lo pretendido y en cuanto a los hechos admitió como ciertos los hechos 1 y 2, y como parcialmente ciertos los demás. Enseguida hizo un relato de los pormenores de las diferentes fases del contrato de marras, en lo que se destaca que: (i) con la orden de pago No. 824 de 6 de julio de 2017 se autorizó el pago a favor de la Universidad del 20% del contrato (\$44.000.000.00), (ii) el 8 de noviembre de 2017 se expidió la orden de pago No. 1433 con la que se autorizó pagar a la Universidad el 50% del valor del contrato (\$110.000.000.00), (iii) la entidad territorial requirió en varias oportunidades a la contratista para que acreditara el pago de parafiscales del personal contratado para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, la que “finalmente no fue aportada en debida forma”, lo que demoró el proceso de pago, (iv) el tercer pago del 20% del contrato (\$44.000.000.00), tuvo serios inconvenientes y motivó distintas reuniones, la Universidad presentó solicitud de liquidación del contrato y pago del 20% por valor de \$22.000.000.00, como no hubo consenso la administración liquidó en forma unilateral el contrato y autorizó mediante orden de pago No. 1425 de 26 de septiembre de 2018 el desembolso a favor de la Universidad de la suma de \$43.385.000.00; (v) el acto fue cuestionado con los actos acusados.

El apoderado pasó a decir luego que según la motivación del acto acusado la liquidación unilateral obedeció a la falta de consenso entre las partes y que el pago se hizo conforme a lo realmente ejecutado por la contratista, que en efecto fue del 100% de las obligaciones pactadas, no se hizo ninguna mención a incumplimiento alguno.

Sobre la competencia de la entidad para liquidar unilateralmente el contrato dijo que según la jurisprudencia del Consejo de Estado ello no constituye una facultad

exorbitante, señaló las diferentes formas en que se puede liquidar un contrato y expuso que vencido el plazo para la liquidación bilateral la administración queda autorizada para hacerlo de manera unilateral.

De igual forma, el vocero judicial de la accionada propuso las siguientes excepciones:

1.- Inepta demanda por falta de cumplimiento de requisito de procedibilidad: El Despacho la desestimó con auto signado el 3 de mayo de 2021, el cual está en firme.

2.- Legalidad del acto administrativo que liquidó de manera unilateral el Contrato interadministrativo No. 231-FDLU-2016: Se apoya en que “*la razón para no reconocer la suma de \$22.615.000 a favor de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas se debió a que el informe financiero realizado sobre el contrato y los soportes que allegó el contratista dentro de cada solicitud de pago no son coincidentes, evidenciando que la Universidad canceló al equipo de profesionales que contrato menos del valor presupuestado en un inicio para dichos rubros en el estudio previo realizado, por lo cual no le fueron reconocidas las sumas que de igual forma no canceló, en función del cumplimiento de sus obligaciones emanadas del contrato.*”. Niega que en el acto acusado se haya afirmado que la contratista incumplió sus obligaciones, por el contrario, señala que se admite el cumplimiento total de las obligaciones, solo que se acreditó que la Universidad pagó al equipo de profesionales contratado un menor valor del presupuestado, por lo que no le fueron reconocidas esas sumas de dinero.

3.- Inexistencia de causal de nulidad que afecte los actos administrativos demandados: Señala el mandatario judicial que en la demanda no se indican las normas violadas y tampoco se acredita la configuración de alguna causal de nulidad, lo que sí se demuestra es que los actos acusados se expidieron conforme a derecho.

4.- Inexistencia de obligación de pago: Señala que conforme a los documentos que integran el Contrato interadministrativo No. 231-FDLU-2016, los soportes financieros y de cobro aportados por el demandante y el informe financiero efectuado al contrato, se establece que pese a que la Universidad cumplió con todas sus obligaciones “*la Alcaldía de Usme no se encontraba en la obligación de cancelar valores no causados dentro de la ejecución del contrato, puesto que los mismos no representan valores causados por el contratista en el desarrollo del objeto contractual, sino por el contrario valores no usados dentro del presupuesto pactado entre las entidades contratantes.*”.

5.- Genérica: Solicita se declare de oficio cualquier excepción que resulte probada.

III.- TRÁMITE DE INSTANCIA

La demanda se repartió a este juzgado por la Oficina de Apoyo Judicial para los Juzgados Administrativos de Bogotá y fue admitida con auto fechado el 27 de enero de 2020, por medio del cual se ordenaron las notificaciones del caso. La entidad accionada contestó oportunamente la demanda con documento en el que se esbozan los planteamientos arriba resumidos. El 3 de mayo de 2021 se dictó auto con el cual se desestimó la excepción previa de “*Inepta demanda por falta de cumplimiento del requisito de procedibilidad*”, el cual cobró ejecutoria. Luego, el 23 de agosto de 2021 se profirió auto con el que se fijó fecha y hora para la práctica de la audiencia inicial.

La diligencia anterior se surtió el 28 de octubre de 2021, se agotaron todas sus etapas y al cabo de la misma se programó la audiencia de pruebas para el 24 de marzo de 2022 a las 8 y 30 am. En la fecha indicada se realizó la audiencia de pruebas, se recibió la declaración de DIANA ALEXANDRA PAREDES CÁCERES y se dictó auto con el que se declaró finalizada la etapa probatoria y se dispuso correr traslado para alegar por escrito por el término de 10 días, oportunidad dentro de la cual la delegada del Ministerio Público, si así lo decidía, podía rendir su concepto.

El traslado para alegar se agotó, las partes hicieron llegar sus alegatos de conclusión el 7 de abril de 2022 y la secretaria del juzgado, una vez vencido el término anterior, ingresó el expediente al Despacho para dictar sentencia.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El abogado designado por la UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS reitera lo argumentado en la demanda, sin embargo, en respuesta a lo plantado por la entidad demandada sobre el pago de menores valores a los profesionales contratados sostuvo lo siguiente:

“Como puede verse, se ejecutó el 100% de las obligaciones, sin embargo, no se reconoce el pago de acuerdo con lo pactado en el contrato, pues aducen un menor costo en algunos conceptos para señalar que el valor del contrato disminuiría, lo cual no resulta ajustado a lo pactado dentro del contrato, pues ciertamente se debía presentar soportes de ejecución, mas no se indica que éstos debían tener un valor específico, razón por la cual de la lectura estricta del contrato y bajo una interpretación meramente gramatical, puede comprenderse que en ningún momento el valor del contrato quedó sujeto a los costos en que se incurriría. Así, en caso en el cual hubiera sobrecostos, bajo la interpretación del demandado entonces habría lugar a que se reconociera a mi representada igualmente valores más altos, y seguramente aduciría que el contrato es ley para las partes y ello no fue objeto de acuerdo.”

El apoderado designado por BOGOTÁ D.C. – FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USME rindió sus alegatos de conclusión con documento en el que se enfocó en lo importante que resulta, desde su perspectiva, el testimonio rendido por DIANA ALEXANDRA PAREDES CÁCERES, supervisora del contrato de marras, con el que “se ratifica la exposición de motivos del acto administrativo de liquidación..., la testigo informó al despacho al detalle la existencia de situaciones que en su momento se consideraron dilatorias dentro de la ejecución y liquidación del contrato, las cuales eran necesarias para que el Distrito procediera al pago requerido, ante el evidente incumplimiento de la Universidad Distrital comparado con la propuesta económica presentada.”.

Señala que la Universidad presentó su propuesta con oficio de 23 de diciembre de 2016, radicado el 26 siguiente, siendo ello lo que llevó a que se firmara el Contrato interadministrativo No. 231- FDLU-2016. Agregó que “se solicitó a la Universidad validar ante la entidad contratante el pago de aportes parafiscales del personal contratado y los montos que fueron cancelados por concepto de honorarios a quienes prestaron sus servicios en la ejecución del convenio, los cuales finalmente no fueron aportados, es preciso señalar, que dicha renuencia derivó directamente el proceso de pago del contrato, ya que sin el soporte mencionado no era posible proceder al desembolso requerido.”.

Además, indicó que “esta ausencia de prueba de ejecución de una obligación contractual conforme a lo pactado es la que claramente queda anotada en la resolución de liquidación, donde se evidencia la ausencia de ejecución de varios rubros, los cuales, ante su ausencia de soporte, no es factible el reconocimiento de los valores y da lugar a que sean liberados estos saldos de la forma en que finalmente se realizó...”.

Los argumentos restantes los dedicó a demostrar que la entidad sí estaba facultada para liquidar el contrato, tal como lo precisó en la contestación.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

No rindió concepto.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Este Juzgado tiene competencia para conocer esta acción porque así lo determinan los artículos 142, 155 numeral 8 y 156 numeral 6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.- Problema jurídico

En la audiencia inicial adelantada el 28 de octubre de 2021, el juzgado fijó el litigio de la siguiente manera:

“El litigio se circunscribe a determinar si procede la nulidad de la Resolución No. 163 del 18 de julio de 2018, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016, y de la Resolución No. 317 del 3 de diciembre de 2018, con la que se resolvió no revocar el acto anterior, bajo los cargos de falsa motivación y carencia de competencia para liquidar unilateralmente el contrato; y si como consecuencia de ello, hay lugar a declarar que la accionante si cumplió sus obligaciones contractuales y por lo mismo la entidad demandada Distrito Capital - Secretaría de Gobierno - Fondo de Desarrollo Local de Usme, debe cancelarle la suma de \$22.615.000.00, correspondiente al valor pendiente por pagar al contratista.”

3.- Medios de prueba

Al expediente se incorporaron en forma regular y oportuna las siguientes pruebas:

3.1.- Oficio No. 20165520188071 de 19 de diciembre de 2016, por medio del cual el Alcalde Local de Usme invitó a la UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS a presentar propuesta técnica y económica para la ejecución del objeto contractual luego consignado en el Contrato Interadministrativo No. 231-2016. Se le indicó a la Universidad que si era de su interés debía presentar en un sobre la propuesta original completa con una serie de documentos y formularios, pero en especial “Presentar la oferta económica que contemple todos los costos directos, indirectos, impuestos, tasas y contribuciones y cualquier otra erogación necesaria para la ejecución del contrato.”² Junto a este documento se envió el “FORMATO ESTUDIOS PREVIOS – CONTRATO INTERADMINISTRATIVO – PROYECTO 1215 “GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO””, el cual en el acápite “4. VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO/CONVENIO, APORTES, PRESUPUESTO, VARIABLES UTILIZADAS Y RUBROS QUE LO COMPONEN”, indicó que “El valor del contrato se estima hasta por la suma de **DOSCIENTOS VEINTE MILLONES (\$220.000.000) Moneda Corriente**, correspondientes al aporte del Fondo de Desarrollo Local de Usme.”. Además, en cuanto al recurso humano adoptó la siguiente tabla:

**VARIABLES UTILIZADAS Y RUBROS QUE LO COMPONEN.
PRESUPUESTO**

PROYECTO 1215 "Gestión Integral del Riesgo"					
PRODUCTO Y/O SERVICIO	DESCRIPCIÓN DEL SUMINISTRO y/o SERVICIO	CANT	UNIDAD DE MEDIDA	VALOR UNIT. CON IVA	VALOR TOTAL. CON IVA
COORDINACIÓN DEL PROYECTO					
RECURSO HUMANO	Un (1) coordinador General : Profesional en Ingeniería Civil y/o ambiental, forestal con tres (3) años de experiencia en formulación, implementación, coordinación, investigación, seguimiento y evaluación de proyectos sociales, educación, dinamización de equipos y trabajo comunitario	4	Meses	\$4.500.000	\$18.000.000
	Un (1) profesional ingeniero de apoyo: Profesional en Ingeniería Civil y/o ambiental, forestal, con experiencia mínima de un año en trabajo comunitario.	4	Meses	\$3.499.875	\$13.999.500
	Un (1) profesional Social de apoyo: Profesional en Trabajo Social, en áreas afines. Con mínimo Un (1) año de experiencia en trabajo comunitario o en gestión integral del riesgos.	4	Meses	\$3.499.875	\$13.999.500
SUBTOTAL					\$45.999.000
COMPONENTE 1: SENSIBILIZACIÓN COMUNITARIA EN SOLIDARIDAD CORRESPONSABILIDAD SOCIAL ORIENTADA A LA PREVENCIÓN FRENTE AL RIESGO Y EL MEDIO AMBIENTE.					

3.2.- Oficio de 23 de diciembre de 2016, radicado ante la Alcaldía Local de Usme el 26 de diciembre de 2016, a las 9:29 horas, con el No. 2016-551-013010-2, por medio del cual el representante legal de la UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE

² Ver documento digital “01.- DEMANDA Y ANEXOS - 231 INVITACION A PRESENTAR PROPUESTA.pdf”.

CALDAS presentó su propuesta para celebrar el referido contrato. Se indicó que el personal requerido para el desarrollo del contrato era el siguiente: i) 1 Coordinador General - profesional en ingeniería civil y/o químico y/o ambiental y/o forestal, con título de postgrado preferiblemente en gerente de proyectos o áreas afines, con 3 años de experiencia; ii) 1 Profesional apoyo talleres – Profesional en ingeniería o áreas afines: Ingeniero civil y/o ambiental y/o forestal; iii) 1 Profesional de apoyo – Profesional en Ingeniería civil y/o ambiental, forestal; iv) 1 Profesional social de apoyo – Profesional en trabajo social, psicología o en áreas afines; v) 23 Vigías del riesgo – Bachiller; vi) 1 Tallerista – Profesional en el área de la ingeniería civil forestal ambiental o áreas afines, administración de empresas, ciencias ambientales; vii) 1 Dinamizador – Profesional en el área de la ingeniería civil forestal ambiental o áreas afines, administrador de empresas, ciencias ambientales. Más adelante dijo que: i) “23 Vigías del Riesgo: Con un ingreso mensual \$1.100.000”; las condiciones de pago, que son las mismas que quedaron plasmadas en el contrato, y que su valor total sería la cantidad de \$220.000.000.oo.³

3.3.- Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016⁴ firmado el 28 de diciembre de 2016 entre el FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USME (contratante) y el INSTITUTO DE EXTENSIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y DESARROLLO HUMANO – IDEXUD – UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS (contratista). En la cláusula primera el objeto se estipuló así: “ORGANIZAR Y DESARROLLAR LAS ACTIVIDADES NECESARIAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO 1215 EN SUS COMPONENTES: 1. SENSIBILIZACIÓN COMUNITARIA EN SOLIDARIDAD CORRESPONSABILIDAD SOCIAL ORIENTADA A LA PREVENCIÓN FRENTE AL RIESGO Y EL MEDIO AMBIENTE. Y 2. FORMACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROMOTORES E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DEL RIESGO”. En la cláusula segunda están las obligaciones del contratista, de las que se destacan las de los numerales 1 “Cumplir con todos los requerimientos técnicos específicos, contenidos y descritos en los presentes estudios previos.”, 13 “Contar con el personal idóneo para las labores operativas y de coordinación en los temas propios de este contrato.”. En la cláusula tercera, sobre condiciones de ejecución del contrato, se estipuló: “El presente contrato se ejecutará conforme a lo establecido en los Estudios Previos y Anexo Técnico Separable el cual hace parte integral del presente documento, en la localidad de Usme Bogotá D.C.”. El valor del contrato, según la cláusula sexta, se fijó en la suma de \$220.000.000.oo, y la forma de pago se concertó así:

“CLAUSULA SÉPTIMA – FORMA DE PAGO: El valor del contrato se pagará así: **a)** Un primer pago equivalente al veinte (20%) del valor total del contrato, previa presentación y aprobación del cronograma de ejecución de actividades de inversión total de los recursos, plan de trabajo del contratista, presentación y aprobación de las hojas de vida del grupo ejecutor y la realización de la presentación pública del contrato. Lo anterior previo visto bueno del apoyo a la supervisión y firma del Supervisor del Fondo de Desarrollo Local de Usme. **b)** Pagos mensuales conforme al porcentaje de ejecución de los aportes del Fondo de Desarrollo Local, hasta completar el 90% de los recursos. **c)** Un pago final por valor del diez por ciento (10% de los aportes del Fondo de Desarrollo Local de Usme, previa presentación del informe final de actividades e informe financiero con ingresos y egresos del almacén del FDLU de los elementos utilizados dentro del contrato, así como los rubros de incentivos y premiación, garantizando la ejecución del 100% de las actividades programadas, aprobadas por el Supervisor del Contrato, certificación de aportes parafiscales, factura o cuenta de cobro y suscripción del Acta de Liquidación correspondiente incluidos los paz y salvos solicitados. Todos los documentos de pago deberán ser aprobados por el apoyo a la supervisión designado por esta Entidad. Los impuestos y retenciones que surjan del presente contrato, corren por cuenta del contratista, para cuyos efectos el Fondo de Desarrollo Local de Usme hará las retenciones del caso y cumplirá las obligaciones fiscales que ordene la Ley... **Nota 4:** Todos los pagos se realizarán previa presentación por parte del contratista de: la factura y/o cuenta de cobro, el informe y la certificación de cumplimiento del contrato y del valor a pagar. En la certificación de cumplimiento el interventor supervisor del contrato debe verificar y certificar el cumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social en salud y pensiones por parte del Contratista...”

En la cláusula décima se acordó que el plazo de ejecución del contrato sería de 4 meses, contados a partir de la firma del acta de inicio. En cuanto a la liquidación del contrato se determinó lo siguiente:

³ Ver documento digital “01.- DEMANDA Y ANEXOS - 231 PROPUESTA (2).pdf”.

⁴ Ver documento digital “01.- DEMANDA Y ANEXOS - 231 CONTRATO.pdf”.

“CLÁUSULA DECIMA SEPTIMA – LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO. El presente contrato se liquidará de común acuerdo por las partes dentro de los cuatro (4) meses contados a partir de su finalización o de la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o de la fecha del acuerdo que lo disponga, para lo cual el Supervisor preparará el acta correspondiente. **PARÁGRAFO PRIMERO.** El Supervisor verificará el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el artículo 23 de la ley 1150 de 2007 durante la vigencia del contrato por parte del Contratista. **PARAGRAFO SEGUNDO.** Si EL CONTRATISTA no se presenta a la liquidación previa notificación de la Secretaría ejecutora o las partes no llegan acuerdo sobre el contenido de la misma dentro del plazo establecido en la presente cláusula, la liquidación será practicada directa y unilateralmente por la entidad dentro de los dos (2) meses siguientes y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición.”

3.4.- Acta de Inicio del Contrato Interadministrativo No. 231-2016, firmada el 17 de abril de 2017 por el Director de la UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS y el Alcalde Local de Usme, según la cual la ejecución del contrato inició ese día y debía finalizar el 16 de agosto de 2017.⁵

3.5.- Acta de Reunión celebrada a las 8:30 am del 23 de febrero de 2018⁶, en el Despacho del Alcalde Local de Usme, con el fin de definir la liquidación bilateral del contrato, a la que asistieron: Daniel Osorio S. – Asesor Jurídico Universidad Distrital, María Eugenia Benavides – Apoyo Administrativo Universidad Distrital, Guillermo E. Alfonso – Asesor Jurídico (ilegible), Jorge Peña – (ilegible), Diana A. Paredes C. – Apoyo Supervisión FDLU. Por parte de la Alcaldía Local de Usme se consignó:

“El apoyo a la Supervisión entrega documento “Informe Financiero para liquidación del CI-231-FDLU-2016”, contextualizando cada uno de los componentes, de donde se solicita a IDEXUD copia de los contratos suscritos con particulares para viabilizar tercer pago por \$44.000.000 correspondiente al 20%, ya que por tratarse de recursos públicos es necesario soportar los valores a girar.

Por otra parte en el mismo recuadro se señalan los valores e insumos que fueron radicados con fecha posterior al vencimiento del convenio para ingreso al Almacén del FDLU, lo cual era una obligación contractual hacer el ingreso de los insumos entregados dentro de los términos de ejecución del Convenio.

Es así, puesto en contexto el estado financiero del Convenio, de acuerdo a los Contratos de Prestación de Servicios suscritos por IDEXUD con particulares, en cuanto al valor contratado, éste no se ajusta a la tabla de costos presentada por el FDLU y aceptada por el contratista; esto es, que del 30% pendiente de liberar, correspondiente a \$66.000.000 millones de pesos, se descontara \$22.615.000, siendo así un total a liberar por valor de \$43.385.000 para efectos de Liquidación del Convenio. (Se anexa documento como soporte de lo informado.”

Por parte de la Universidad se expresó:

“El Dr. Guillermo Alfonso en cuanto a lo expuesto por el FDLU, manifiesta que IDEXUD es autónomo en la forma de contratar y distribuir los pagos de donde argumenta:

- 1.- Que el proyecto 231-2016 era deficitario, estaba desfinanciado que cuentan con su tabla de costos sobre la redistribución de los gastos.
- 2.- Que las tablas de costos son variables utilizadas para determinar presupuesto que se va a utilizar en el proyecto, pero no obliga al contratista que diga que paga esos valores del Convenio; no son vinculantes para la Universidad (IDEXUD), porque es autónomo, lo que debe garantizar es cantidad y perfiles del personal a contratar.
- 3.- Que según la Resolución 001 de 2012 permite que se hagan ingresos y egresos al almacén, cuando se ha soportado que se han entregado a la comunidad.”

De nuevo la Alcaldía Local intervino para decir:

⁵ Ver documento digital “01.- DEMANDA Y ANEXOS - 231 ACTA DE INICIO.pdf”.

⁶ Ver documento digital “01.- DEMANDA Y ANEXOS - 231 ACTA REUNION 23 FEB 2018.pdf”.

“El Sr. Alcalde Dr. Jorge Eliecer Peña Pinilla, manifiesta al contratista (delegados para la presente reunión por IDEXUD), que se analizará por parte del FDLU y emitirá una respuesta para la siguiente reunión; así mismo contextualiza que la recomendación de la Secretaría de Gobierno es que no se pueden hacer pagos parciales estando en etapa de liquidación, hacer un solo pago para que no se corran más los tiempos.”

Por último, la Universidad dijo:

“Presenta documento “FORMTO PRESUPUESTO PROYECTOS” con la descripción de gastos del convenio 231-2016, por valor de \$220.000.000.”

3.6.- Acta de Reunión celebrada a las 8:30 am del 8 de marzo de 2018⁷, en el Despacho del Alcalde Local de Usme, a la que asistieron Juan Carlos Pérez – Profesional Oficina Apoyo Despacho FDLU, Anderson Motta E. – Profesional FDLU, Diana A. Paredes C. – Apoyo Supervisión FDLU, Juan Pablo (ilegible) – Apoyo Universidad Distrital, Guillermo (ilegible) – Profesional Universidad Distrital, Ma. Eugenia Benavides – Apoyo Administrativo Universidad Distrital y Gustavo Pedraza – Coordinación Universidad Distrital. La Universidad expresa que por escrito solicitarán la liberación de \$44.000.000.00 para el pago de contratistas y la Alcaldía Local responde que se consultará con el gobierno tal solicitud. Junto a este documento se anexó el Informe financiero para liquidación del Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016, elaborado por la Alcaldía Local de Usme, así:


 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
 UNIDAD DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

INFORME FINANCIERO PARA LIQUIDACIÓN DEL CI 231-FDLU-2016

VALOR DEL CONTRATO			VALOR DE CADA UNO DE LOS PRODUCTOS A ENTREGAR		EJECUCIÓN	
ENTREGABLES	%					
1 PRIMER PAGO	1 INFORME	20%	\$ 44.000.000,00	\$ 44.000.000,00		
2 SEGUNDO PAGO	2 INFORME	50%	\$ 110.000.000,00	\$ 154.000.000,00		
3 TERCER PAGO	3 INFORME	20%	\$ 44.000.000,00	\$ 198.000.000,00		
4 CUARTO PAGO	4 INFORME Y LIQUIDACIÓN	10%	\$ 22.000.000,00	\$ 220.000.000,00		
			\$ 220.000.000,00			

COMPONENTE 1: SENSIBILIZACIÓN COMUNITARIA EN SOLIDARIDAD, CORRESPONSABILIDAD SOCIAL ORIENTADA A LA PREVENCIÓN FRENTE AL RIESGO Y EL MEDIO AMBIENTE										
PRODUCTO Y/O SERVICIO FDLU	DESCRIPCIÓN DEL SUMINISTRO	CANTIDAD UNIDAD DE MEDIDA (Meses)	VALOR UNITARIO CON IVA	VALOR TOTAL CON IVA	No. DE CONTRATO IDEXUD 2017	TIEMPO CONTRATADO 2017	VALOR POR MES	VALOR TOTAL	DIFERENCIA Y/O VALOR A DESCONTAR	
RECURSO HUMANO	Coord. General PEDRAZA (SAR)	4	\$ 4.500.000,00	\$ 18.000.000,00	SAR	4 meses 1 último pago	\$2.450.000 \$4.200.000	\$ 14.000.000,00	\$ 4.000.000,00	
	Prof. Ing. de apoyo: CARLOS NARANJO	4	\$ 3.499.875,00	\$ 13.999.500,00	CPS-1151	4 meses (22-05-17 AL 22-09-17)	\$3.000.000	\$12.000.000	\$ 1.999.500,00	
	Prof. Social de apoyo: PILAR MANRIQUE	4	\$ 3.499.875,00	\$ 13.999.500,00	CPS-1152	4 meses (23-05-17 AL 22-09-17)	\$3.000.000	\$12.000.000	\$ 1.999.500,00	
SUBTOTAL:								\$ 45.999.000,00	SUBTOTAL: \$ 38.000.000,00	\$ 7.999.000,00

COMPONENTE 2: FORMACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROMOTORES E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DEL RIESGO										
PRODUCTO Y/O SERVICIO FDLU	DESCRIPCIÓN DEL SUMINISTRO	CANTIDAD UNIDAD DE MEDIDA (Meses)	VALOR UNITARIO CON IVA	VALOR TOTAL CON IVA	No. DE CONTRATO IDEXUD 2017	TIEMPO CONTRATADO 2017	VALOR POR MES	VALOR TOTAL	DIFERENCIA Y/O VALOR A DESCONTAR	
Talleres "Formación Gestión del Riesgo y el Cambio Climático"	Profesional: NANCY MORA	4	\$ 3.248.000,00	\$ 12.992.000,00	CPS-1362	4 meses (23-06-17 AL 22-10-17)	\$ 2.000.000,00	\$ 8.000.000,00	\$ 4.992.000,00	
	Tallerista: OMAR E GOMEZ D	4	\$ 3.248.000,00	\$ 12.992.000,00	CPS-1337	3+1 meses (20-06-17 AL 19-10-17)	\$ 2.000.000,00	\$8.000.000	\$ 4.992.000,00	
	Dinamizador: NELSON FABIAN ACHIPIZ	4	\$ 3.248.000,00	\$ 12.992.000,00	CPS-1363	4 meses (23-06-17 AL 22-10-17)	\$ 2.500.000,00	\$10.000.000	\$ 2.992.000,00	
SUBTOTAL:								\$ 38.976.000,00	SUBTOTAL: \$ 26.000.000,00	\$ 12.976.000,00

INGRESO EXTEMPORANEO ALMACÉN (18-08-2017 Rad. 2017-551-009802-2)			
INSUMOS	VALOR UNITARIO	CANTIDAD	VALOR TOTAL
ESCARAPELAS	\$	1.200,00	\$ 300.000,00
CERTIFICADOS	\$	4.100,00	\$ 1.025.000,00
REFRIGERIOS	\$	4.500,00	\$ 315.000,00
TOTAL A DESCONTAR			\$ 1.640.000,00

NOTA: EL TOTAL DEL VALOR A DEDUCIR CORRESPONDE A: \$ 22.615.000,00

3.7.- Acta de Reunión celebrada a las 2:00 pm del 2 de mayo de 2018, en el Despacho del Alcalde Local de Usme, a la que asistieron Anderson Motta E. – Profesional FDLU, Diana A. Paredes C. – Apoyo Supervisión FDLU, Juan Carlos Pérez – Profesional Oficina Apoyo Despacho FDLU, Guillermo (ilegible) – Profesional Universidad Distrital, Juan Pablo Cueto – Profesional delegado Universidad Distrital y Ma. Eugenia Benavides – Apoyo Administrativo Universidad Distrital. Por parte de la Universidad se hizo referencia a “unas actividades que no estuvieron en los estudios previos que fueron ejecutadas”,

⁷ Ver documento digital “01.- DEMANDA Y ANEXOS - 231 ACTA REUNION 08 MARZO 2018.pdf”.

que se intente “un arreglo directo y/o una conciliación”, “el pago del 90% y del 10% restante”, además se presentó una tabla en la que se especifican los trabajos adicionales bajo los títulos de “1. ACTIVIDADES ITEM LOGISTICA Y NO PREVISTO POR EL CONTRATO, OBLIGADOS A EJECUTAR POR LA ALCALDIA” por valor de \$1.615.000.00, “2. INTERESES POR MORA EN PAGOS DE LAS FACTURAS” por valor de \$12.777.666.00, y “3. ITEMS SUBCOSTEADOS EN LOS ESTUDIOS PREVIOS O NO PREVISTOS” por valor de \$19.440.000.00. Todo suma la cantidad de \$33.832.666.00.⁸

3.8.- Resolución No. 163 de 18 de julio de 2018⁹, expedida por el Alcalde Local de Usme, por medio de la cual se dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: Liquidar de manera unilateral el Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016, suscrito entre el FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USME Y EL INSTITUTO DE EXTENSIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y DESARROLLO HUMANO – IDEXUD – UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ D CALDAS; de conformidad con la información detallada en el Estado Financiero descrito en las consideraciones de la presente resolución.

.....

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar el pago de CUARENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL PESOS (\$43.385.000) MCTE, a favor de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas – IDEXUD, de conformidad con lo contenido en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO CUARTO: Liberar la suma de VEINTIDÓS MILLONES SEISCIENTOS QUINCE MIL PESOS (\$22.615.000) MCTE, de conformidad con el balance financiero señalado en la parte motiva de la presente Resolución.

ARTÍCULO QUINTO: Cumplido lo anterior se declara que las partes se encuentran a paz y salvo por todo concepto, con ocasión de las obligaciones derivadas del Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016. (...)

En la parte motiva del acto administrativo se lee:

ESTADO FINANCIERO DEL CONTRATO			
CONCEPTO	REGISTRO PRESUPUESTAL	Fecha	VALORES
VALOR INICIAL CONTRATO	646	29/12/2016	\$220.000.000.00
VALOR TOTAL DEL CONTRATO			\$220.000.000.00
VALOR EJECUTADO EFECTIVAMENTE POR EL CONTRATISTA (PERIODOS EFECTIVAMENTE LABORADOS O PRODUCTOS EFECTIVAMENTE ENTREGADOS)			\$197.385.000.00
VALOR GIRADO SEGÚN ESTADO DE CUENTA EXPEDIDO POR LA DIRECCIÓN FINANCIERA DEL FDLU			\$154.000.000.00
SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA			\$43.385.000.00
SALDO POR LIBERAR			\$22.615.000.00

Que el Fondo de Desarrollo Local de Usme a través del Apoyo a la Supervisión designado, indica que en relación con el objeto del Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas – IDEXUD, dio cumplimiento con el objeto del contrato, es decir, que hubo una ejecución del 100% de las actividades programadas conforme a los componentes y el alcance evidenciado en las reuniones de Comité Técnico de Seguimiento.

.....

Que en virtud de lo anterior, el Fondo de Desarrollo Local de Usme determina y aclara que si bien la Universidad Distrital Francisco José de Caldas – IDEXUD cumplió y ejecutó el objeto contractual; también es cierto que, el informe financiero y soportes allegados por el contratista (IDEXUD) no se ajustan, ni cumplen con las condiciones mínimas exigidas en los Estudios Previos para efectos de determinar su viabilidad financiera respecto al Personal Profesional contratado entre otros: como se evidencia en los documentos entregados para soportar los valores a reconocer para el pago del

⁸ Ver documento digital “01.- DEMANDA Y ANEXOS - 231 ACTA DE REUNION 02 MAYO 2018.pdf”.

⁹ Ver documento digital “01.- DEMANDA Y ANEXOS - 231 RESOLUCION 163 2018.pdf”

Equipo Profesional del Contratista, diferencia que se puede comprobar en el Informe Financiero antes detallado y presentado por el Apoyo a la Supervisión para la liquidación bilateral del Contrato, el cual hace parte integral de la presente resolución. (...)"

3.9.- Declaración rendida por la doctora DIANA ALEXANDRA PAREDES CÁCERES, labora al servicio de la Alcaldía Local de Usme, fungió como apoyo a la supervisión del Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016¹⁰ firmado el 28 de diciembre de 2016 entre el FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USME (contratante) y el INSTITUTO DE EXTENSIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y DESARROLLO HUMANO – IDEXUD – UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS (contratista), quien con su relato confirma lo relatado por la entidad demandada.

4.- Asunto de fondo

La UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS, representada por abogada titulada, formuló demanda en ejercicio del medio de control de Controversia Contractual contra BOGOTÁ D.C. – FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USME, con la finalidad de que se declare la nulidad de la Resolución No. 163 de 18 de julio de 2018, por medio de la cual la entidad territorial liquidó unilateralmente el Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016, así como la nulidad de la Resolución No. 317 de 3 de diciembre de 2018, que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra el acto anterior; además, pidió que se declare que la Universidad cumplió todas las obligaciones a su cargo y que por ello, la accionada debe pagarle la suma de VEINTIDÓS MILLONES SEISCIENTOS QUINCE MIL PESOS (\$22.615.000.00), debidamente indexada. Los cargos de nulidad formulados contra los actos acusados corresponden a “Falsa motivación” y “Carencia de competencia para liquidar unilateralmente”, los cuales están desarrollados en la demanda.

La entidad demandada se opone a que se declare la nulidad de los actos acusados con fundamento en las excepciones denominadas “Legalidad del acto administrativo que liquidó de manera unilateral el Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016”, “Inexistencia de causal de nulidad que afecte los actos administrativos demandados” e “Inexistencia de obligación de pago”, las cuales tienen un factor en común, consistente en que la entidad contratista canceló el equipo de profesionales a un menor valor al señalado en los estudios previos, motivo por el cual la entidad territorial no está obligada a cancelar unos valores realmente no causados.

En este orden de ideas, el análisis de legalidad de los actos administrativos demandados se surtirá en el mismo orden de los cargos formulados.

4.1.- Falsa motivación

La UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS demanda la nulidad de las Resoluciones No. 163 de 18 de julio de 2018 y No. 317 de 3 de diciembre de 2018, por medio de las cuales BOGOTÁ D.C. – FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USME liquidó de forma unilateral el Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016, con fundamento en que los actos administrativos están viciados de falsa motivación, debido a que en los mismos la administración admite que la Universidad ejecutó en un 100% y a cabalidad el objeto del contrato y que, no obstante ello, tomó la decisión de no pagarle la cantidad de \$22.615.000.00, lo cual no tiene ninguna justificación porque al contratista no se le declaró ningún incumplimiento y tampoco se le impuso ninguna multa.

El artículo 141 del CPACA, relativo al medio de control de controversias contractuales, dispone que “Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir... que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas...”. Los actos administrativos contractuales, como su nombre lo sugiere, son los que se profieren en el marco de un contrato estatal, desde luego con posterioridad a su celebración. Al tratarse de la manifestación de la voluntad de la administración están regidos por el principio de legalidad, lo que da lugar a predicar de los mismos que gozan del atributo de la

¹⁰ Ver documento digital “01.- DEMANDA Y ANEXOS - 231 CONTRATO.pdf”.

presunción de legalidad, lo que equivale a decir que, como cualquier documento público, no solo se presume auténtico, es decir que procede de la autoridad pública que lo suscribe, sino que también su contenido es cierto, se ajusta a la verdad o a la realidad del contorno fáctico y jurídico en el que nació.

Por lo mismo, los actos administrativos contractuales pueden ser cuestionados con fundamento en cualquiera de las causales de nulidad consagradas en el artículo 137 del CPACA, norma que al referirse a la nulidad de los actos de carácter general dice que ello “Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o **mediante falsa motivación**, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.” (Negrillas del Despacho).

La Sección Tercera – Subsección C del Consejo de Estado ha dicho sobre la causal de nulidad invocada en la demanda que “Un acto administrativo incurre en la causal de nulidad de falsa motivación si no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho o de derecho que se aducen para proferirlo y la realidad fáctica o jurídica. Este vicio tiene el alcance de afectar la validez, si el error trasciende a la decisión del acto.”¹¹.

De la mano con lo anterior, el Despacho señala que el acto por medio del cual la administración liquida en forma unilateral un contrato estatal corresponde a un acto administrativo, en el que se vierte la voluntad de la administración para finiquitar la ejecución de ese negocio jurídico. Claramente no es un acto discrecional, se trata de un acto reglado en el que se define el balance final al cabo del ejercicio contractual, con miras a decidir si las partes quedan a paz y salvo o si, por el contrario, alguno de los contratantes queda con prestaciones a cargo del otro contratante.

Por lo mismo, la administración tiene la carga de motivar el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato, motivación que como lo señala la jurisprudencia anterior, debe tener un componente fáctico y un componente jurídico, todo lo cual debe corresponder exactamente a la realidad de lo sucedido. Si no hay concordancia entre la verdad de lo sucedido y los motivos fácticos y/o jurídicos vertidos en el acto administrativo, se puede concluir que el acto está falsamente motivado, evento que determina que la jurisdicción de lo contencioso administrativo pueda proceder a declarar judicialmente su nulidad y, a partir de allí, determinar si hay lugar a restablecer los derechos del afectado o indemnizarle los daños que se hayan desprendido del acto viciado de nulidad.

Ahora bien, en lo atinente a los fundamentos fácticos de los actos administrativos cuestionados, se logró establecer que con la Resolución No. 163 de 18 de julio de 2018 el alcalde local de Usme liquidó de manera unilateral el Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016 en el sentido de declarar que las partes quedaban a paz y salvo con el pago al contratista de la suma de \$43.385.000.00 y la liberación o no pago al contratista de la cantidad de \$22.615.000.00, esto último con base en el estado financiero del contrato que arrojó como resultado que si bien el mismo se celebró por un total de \$220.000.000.00, la Universidad solamente ejecutó la cantidad de \$197.385.000.00. Pese a estas diferencias, la administración admitió que su contratista ejecutó el objeto del contrato en el 100%, a cabalidad, sin que se le pudiera enrostrar ningún reparo a la labor ejecutada.

Pues bien, para que la falsa motivación se configure por el lado del componente factual, es menester que lo anterior no corresponda a la realidad de lo sucedido. Esto es, que no sea cierto que la Universidad no destinó para la ejecución del objeto contractual la suma de \$220.000.000.00, sino apenas la cantidad de \$197.385.000.00.

Al revisar los medios de prueba regular y oportunamente recabados en este caso, el juzgado logra establecer que lo anterior es cierto. De hecho, los extremos de esta relación jurídico-procesal se trenzaron en este debate bajo la premisa indiscutida de que así sucedieron las cosas, que la administración destinó esa cantidad de dinero para la ejecución del contrato, y que la universidad contratista no agotó en su integridad esos recursos porque los costos fueron inferiores a los proyectados por el Fondo de Desarrollo

¹¹ Sentencia de 22 de septiembre de 2021. Expediente: 11001-03-26-000-2004-00030-00(28061). M.P. Dr. Guillermo Sánchez Luque.

Local de Usme. Además, así lo confirman las Actas de Reunión celebradas los días 23 de febrero, 8 de marzo y 2 de mayo de 2018, las que dan cuenta de reuniones llevadas a cabo entre delegados de la Alcaldía Local de Usme – FDLU y delegados de la Universidad, con el propósito de que la liquidación del contrato interadministrativo se pudiera realizar de manera mancomunada, cometido que en últimas fracasó porque las partes no cedieron en sus posiciones, la contratante por su convencimiento de que podía deducir la cantidad de dinero no ejecutada y la contratista por su entendimiento de que su autonomía le permitía contratar el personal destinado al desarrollo del programa a precios distintos a los consignados en la invitación que recibió de la entidad contratante.

Así las cosas, la falsa motivación no se configura en cuanto al elemento fáctico, pues quedó demostrado que la Alcaldía Local de Usme – Fondo de Desarrollo Local de Usme fundamentó el acto acusado en supuestos de hecho que son ciertos, incluso admitidos por la Universidad contratista.

Ahora, en cuanto a los supuestos jurídicos a los que apeló la Alcaldía Local de Usme – Fondo de Desarrollo Local de Usme para sustentar el acto administrativo sometido a control de legalidad, están resumidos en este extracto de su parte motiva:

ESTADO FINANCIERO DEL CONTRATO			
CONCEPTO	REGISTRO PRESUPUESTAL	Fecha	VALORES
VALOR INICIAL CONTRATO	646	29/12/2015	\$220.000.000.00
VALOR TOTAL DEL CONTRATO			\$220.000.000.00
VALOR EJECUTADO EFECTIVAMENTE POR EL CONTRATISTA (PERIODOS EFECTIVAMENTE LABORADOS O PRODUCTOS EFECTIVAMENTE ENTREGADOS)			\$197.385.000.00
VALOR GIRADO SEGÚN ESTADO DE CUENTA EXPEDIDO POR LA DIRECCIÓN FINANCIERA DEL FDLU			\$154.000.000.00
SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA			\$43.385.000.00
SALDO POR LIBERAR			\$22.615.000.00

Que el Fondo de Desarrollo Local de Usme a través del Apoyo a la Supervisión designado, indica que en relación con el objeto del Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas – IDEXUD, dio cumplimiento con el objeto del contrato, es decir, que hubo una ejecución del 100% de las actividades programadas conforme a los componentes y el alcance evidenciado en las reuniones de Comité Técnico de Seguimiento.

.....

Que en virtud de lo anterior, el Fondo de Desarrollo Local de Usme determina y aclara que si bien la Universidad Distrital Francisco José de Caldas – IDEXUD cumplió y ejecutó el objeto contractual; también es cierto que, el informe financiero y soportes allegados por el contratista (IDEXUD) no se ajustan, ni cumplen con las condiciones mínimas exigidas en los Estudios Previos para efectos de determinar su viabilidad financiera respecto al Personal Profesional contratado entre otros: como se evidencia en los documentos entregados para soportar los valores a reconocer para el pago del Equipo Profesional del Contratista, diferencia que se puede comprobar en el Informe Financiero antes detallado y presentado por el Apoyo a la Supervisión para la liquidación bilateral del Contrato, el cual hace parte integral de la presente resolución. (...)"

La Alcaldía Local de Usme – Fondo de Desarrollo Local de Usme sostuvo en el acto administrativo acusado que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas ejecutó en su totalidad y a cabalidad el 100% del objeto del convenio interadministrativo, sin embargo, decidió que no había lugar a pagarle la suma de \$22.615.000.00, la que se liberó para que la entidad pudiera disponer de ella para otros fines, puesto que según el estado financiero del contrato la entidad contratista contrató al personal determinado por un menor valor al indicado en los estudios previos. Es decir, que según la tesis de la entidad territorial el contratista estaba obligado a agotar el valor del contrato ajustándose a los valores indicados en esos estudios, de modo que, si lo hacía por un menor valor, esos dineros excedentes no pertenecerían a la Universidad sino a la Alcaldía Local de Usme – Fondo de Desarrollo Local de Usme.

Pues bien, estudiada la situación y los medios de prueba acopiados en este asunto, considera el juzgado que no se presenta una falsa motivación en el acto administrativo

objeto de examen de legalidad, en cuanto a los supuestos jurídicos a los que acudió la entidad contratante. A continuación, las razones:

Lo que la Alcaldía Local de Usme – Fondo de Desarrollo Local de Usme califica como estudios previos es lo que se observa en el expediente como el Oficio No. 20165520188071 de 19 de diciembre de 2016, por medio del cual esa entidad invitó a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas a presentar propuesta técnica y económica para ejecutar el objeto contractual luego consignado en el Contrato Interadministrativo No. 231-2016. En dicho documento se le informó que si tenía interés en el contrato debía presentar su propuesta, e igualmente se le hizo saber que “*El valor del contrato se estima hasta por la suma de **DOSCIENTOS VEINTE MILLONES (\$220.000.000) Moneda Corriente**, correspondientes al aporte del Fondo de Desarrollo Local de Usme.*”. Y, en cuanto al recurso humano le remitió una tabla con los valores unitarios por cada uno de los profesionales que intervendrían en la ejecución del objeto contractual.

El Despacho recuerda que en los estudios previos se le hizo saber a la Universidad que el valor del contrato “*se estima hasta por la suma*” de \$220.000.000.00, aportados en su totalidad por la Alcaldía Local de Usme. Esa configuración gramatical es indicativa de que la entidad contratante le puso un techo máximo al que debía sujetarse la Universidad en materia presupuestal, el que por supuesto no podía superarse. Además, la entidad contratante le especificó la forma como debían gastarse esos dineros, en especial, en lo relativo a los honorarios que debían cancelársele a los profesionales a contratar.

En respuesta a ello, la Universidad presentó una propuesta en la que expresó que “*conoce y **acepta** el contenido de la solicitud de cotización y de sus anexos*”, y que “*Mi ofrecimiento, se encuentra **conforme a la descripción técnica derivada de la invitación** y del presente proceso de selección **los cuales han sido aceptados**, están diligenciados en su totalidad, debidamente suscritos y serán entregados con la oferta.*”. Las expresiones resaltadas por el juzgado claramente indican que la Universidad, al radicar su propuesta, aceptó por completo los términos de los estudios previos que la Alcaldía Local de Usme – Fondo de Desarrollo Local de Usme le hizo llegar cuando le envió la invitación, aceptación que la obligaba a desarrollar el objeto del contrato con plena sujeción a lo allí consignado.

Lo dicho en precedencia cobra mayor valor jurídico si se toma en cuenta lo consignado en la cláusula 3ª del Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016 de 28 de diciembre de 2016, que sobre las condiciones de ejecución del contrato prescribió que “*El presente contrato se ejecutará conforme a lo establecido en los Estudios Previos y Anexo Técnico Separable el cual hace parte integral del presente documento, en la localidad de Usme Bogotá D.C.*”. Es oportuno recordar que según el artículo 1602 del Código Civil “*Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.*” y que, según lo dispuesto en el artículo 1603 de la misma obra “*Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella.*”, todo lo cual permite aseverar que al firmar el contrato de marras la Universidad se obligó a ejecutarlo en los precisos términos de los estudios previos, lo que por supuesto incluía el valor que la Alcaldía Local de Usme estimó que se debía pagar a cada uno de los profesionales que intervendría en la ejecución del objeto del contrato, frente a lo cual la entidad contratista no tenía autonomía, ya que no se estaba en presencia de un asunto enteramente propio o del ámbito de la autonomía universitaria que la Constitución y la ley le reconocen, sino que se estaba ante un asunto contractual en el que prevalecen los acuerdos celebrados entre las partes contratantes.

Salta a la vista, entonces, que la Universidad aceptó a plenitud los estudios previos al radicar su propuesta, en la que prácticamente se transcribieron los términos de dichos estudios, lo que también hizo al firmar el Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016. Por tanto, si bien podía seleccionar a los profesionales que trabajarían en la ejecución del objeto contractual, para lo que sí tenía autonomía, no podía contratarlos por sumas de dinero inferiores a las consignadas en los mencionados estudios, ya que la Alcaldía Local de Usme se tomó la tarea de ser lo bastante detallista en ese aspecto a la hora de formular los estudios previos, estipulaciones que no fueron objetadas por la Universidad y que, en cambio, expresamente las aceptó.

Es factible que contra lo anterior se argumente que el Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016 se firmó por un precio global, por la cantidad de \$220.000.000.oo, y que, por lo mismo, esa suma de dinero debía pagársele en su totalidad a la Universidad si cumplía a satisfacción con el 100% del objeto contractual, como de hecho sucedió. El juzgado no dudaría en respaldar esa tesis, de no ser porque en la cláusula 3ª del contrato se estipuló que la ejecución del contrato se llevaría a cabo conforme a lo establecido en los estudios previos, los que se clasificaron como parte integral del contrato. Al formarse una unidad jurídica entre los estudios previos y el contrato interadministrativo, refulge la idea de que la interpretación de las cláusulas contractuales debe necesariamente hacerse en armonía con lo dicho en los estudios previos, lo que en la práctica lleva a predicar que la interpretación de la cláusula del precio contractual es válida siempre y cuando se haga en armonía con dichos estudios, esto es, que la Universidad se hacía acreedora al pago de la suma de \$220.000.000.oo en la medida que ejecutara el contrato a cabalidad, lo que incluye por supuesto la contratación de los profesionales a los precios estipulados en los estudios previos.

De otro lado, es útil recordar lo que el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*”, dispone sobre la figura jurídica de los convenios interadministrativos lo siguiente:

“ARTICULO 95. ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PUBLICAS. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas **sin ánimo de lucro**.

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.” (Las negrillas son del Despacho)

Los convenios interadministrativos, según la norma anterior y la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado¹², (i) son verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales, (ii) tienen como fuente la autonomía contractual, (iii) son contratos nominados, puesto que están mencionados en la ley, (iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal, dado la ausencia de unas normas jurídicas que en forma detallada los disciplinen, expliquen y desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, tales como la compraventa, el arrendamiento, el mandato, etc., (v) la normativa que los rige es en principio la del Estatuto General de Contratación, debido a que quienes lo celebran son entidades públicas, pero también se gobiernan por las normas pertinentes del Código Civil y el Código de Comercio, (vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles, (vii) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas, y (viii) el medio de control mediante la cual se deben ventilar las diferencias que surjan al respecto es el de controversias contractuales.

En este orden de ideas, se entiende que los convenios interadministrativos, no obstante su incuestionable naturaleza contractual, es un negocio jurídico concebido con la finalidad de que las entidades públicas aúnen esfuerzos para ejecutar obras o prestar servicios en beneficio de la comunidad, su propósito claramente es el bien común, a través de llevar a los asociados beneficios relacionados con la naturaleza jurídica y los fines para los cuales fueron concebidas las entidades estatales concernidas.

Por lo mismo, se puede afirmar que, en principio, los convenios interadministrativos son sin ánimo de lucro, no tienen un propósito económico o si se quiere, con ellos no se procura que alguna de las entidades contratantes obtenga un beneficio económico. Esa es la explicación del por qué la Alcaldía Local de Usme – Fondo de Desarrollo Local de Usme tomó la decisión de invitar a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas

¹² Sentencia de 24 de mayo de 2018. Expediente 85001233100020060019701. M.P. Carlos Alberto Zambrano.

para que sumaran esfuerzos con miras a ejecutar el Proyecto 1215 en sus componentes de (i) sensibilización comunitaria en solidaridad, corresponsabilidad social orientada a la prevención frente al riesgo y el medio ambiente y (ii) formación para la implementación de promotores e implementación del sistema de gestión del riesgo, ya que la Alcaldía Local de Usme destinaría los recursos económicos para ello, y la segunda, pondría toda su capacidad institucional para la ejecución del proyecto.

Ese no era un proyecto concebido para beneficiar económicamente a alguna de las partes contratantes. Las entidades asociadas, que claramente no tienen ánimo de lucro, se asociaron en torno a este proyecto para prestar unos servicios a la comunidad, lo que como ya se dijo, se haría en los precisos términos de los estudios previos, valga decir contratando el equipo de profesionales a los valores allí establecidos. Si se hizo por un menor valor por parte de la Universidad, ello solo significa que la última no se sujetó a lo acordado en el convenio interadministrativo, conducta que por no ser conforme a la buena fe contractual no le da el derecho a reclamar como suya la cantidad de dinero que en justicia retuvo la Alcaldía Local de Usme.

Todo lo discurrido hasta ahora confirma que los actos administrativos acusados no están falsamente motivados en cuando a sus supuestos jurídicos, ya que la Alcaldía Local de Usme no estaba obligada a cancelar la suma pretendida por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas,

4.2.- Carencia de competencia para liquidar unilateralmente

La Universidad Distrital Francisco José de Caldas apoya este cargo de nulidad en los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007 y en que la liquidación del contrato interadministrativo celebrado entre las partes no se liquidó ni dentro de los términos del contrato ni dentro de la oportunidad prevista en la ley.

El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 “*Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.*”, establece:

“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.

De acuerdo con esta norma la liquidación del contrato estatal puede hacerse en dos formas: La primera, bajo las reglas que se hayan establecido en el pliego de condiciones o que se hayan acordado por las partes contratantes, lo cual se aviene al principio de que el contrato es ley para las partes. Y la segunda, que viene a ser la supletoria, bajo los términos de la ley, los que entran a operar si no se llega a un acuerdo entre las partes contratantes, así: (i) Si no se hizo ninguna estipulación al respecto en el contrato, dentro de los 4 meses siguientes al vencimiento del plazo establecido para el contrato o a la expedición del acto administrativo que dé por terminado el contrato, (ii) si el contratista no se presenta a la liquidación bilateral, la entidad contratante podrá hacer la liquidación en forma unilateral dentro de los 2 meses siguientes, (iii) si vencido el plazo

anterior no se ha hecho la liquidación, la misma se podrá hacer en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término referido en las etapas anteriores, observando en todo caso que no se haya configurado el término de la caducidad para al respectivo medio de control.

Ahora, en la cláusula 17 del contrato se fijaron los términos para la liquidación del contrato interadministrativo. Allí se estableció que se haría de común acuerdo dentro de los 4 meses siguientes a la finalización de la ejecución del contrato o de la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o del acuerdo establecido entre las partes. Además, se determinó que, si el contratista no se presentaba a la liquidación bilateral, la entidad contratante lo podría hacer en forma unilateral dentro de los 2 meses siguientes.

Pues bien, el Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016 de 28 de diciembre de 2016 inició su ejecución, según el Acta de Inicio aportada al plenario, el 17 de abril de 2017, y su ejecución finalizaría el 16 de agosto de 2017. Por tanto, según lo acordado entre las partes, el periodo de liquidación bilateral transcurrió entre el 17 de agosto y el 17 de diciembre de 2017, y el periodo de liquidación unilateral por parte de la entidad contratante corrió entre el 18 de diciembre de 2017 y el 18 de febrero de 2018.

Salta a la vista que la liquidación del contrato no se logró dentro de ninguno de los plazos anteriores, ya que el contrato interadministrativo solo fue liquidado en forma unilateral cuando se expidió la Resolución No. 163 de 18 de julio de 2018, por parte del Alcalde Local de Usme. Sin embargo, ello no afecta su validez, en atención a que de todos modos el acto administrativo se profirió dentro del plazo supletorio establecido por el legislador, esto es, dentro de los dos años siguientes al vencimiento del plazo anterior, interregno que se cuenta entre el 19 de febrero de 2018 y el 19 de febrero de 2020.

Lo anterior lleva a concluir que el cargo de nulidad por falta de competencia por el factor temporal no es de recibo, gracias a que la Alcaldía Local de Usme – Fondo de Desarrollo Local de Usme expidió el acto administrativo de liquidación unilateral del Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016 de 28 de diciembre de 2016, dentro de la oportunidad legalmente establecida para ello.

Finalmente, el juzgado precisa que el criterio jurisprudencial al que recurre la parte actora para sustentar este cargo de nulidad no puede ser acogido, debido a que se apoya en una sentencia expedida el 20 de mayo de 2004, fecha para la cual no había entrado en vigor la Ley 1150 de 2007, que en su artículo 11 rige lo relativo a la liquidación de los contratos estatales, normativa que fue plenamente observada por la demandada.

5.- Costas

De otro lado, si bien el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe que “la sentencia dispondrá sobre la condena en costas”, de ello no se sigue necesariamente que ante un pronunciamiento adverso la parte vencida deba ser condenada en costas. Por lo tanto, a partir de la conducta procesal demostrada por la parte demandante el juzgado no encuentra procedente condenarla en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: DECLARAR PROBADAS las excepciones denominadas “Legalidad del acto administrativo que liquidó de manera unilateral el Contrato Interadministrativo No. 231-FDLU-2016”, “Inexistencia de causal de nulidad que afecte los actos administrativos demandados” e “Inexistencia de obligación de pago”, formuladas por el apoderado judicial de **BOGOTÁ D.C. – ALCALDÍA LOCAL DE USME**. En consecuencia, **DENEGAR** las pretensiones de la demanda de Controversias Contractuales formuladas por la **UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Por Secretaría y una vez cobre ejecutoria esta providencia, **ARCHIVAR** el expediente dejando las anotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE
Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.

Correos electrónicos	
Parte demandante:	juridica@udistru.co johanana21@hotmail.com
Parte demandada:	notificacionesjudiciales@gobiernobogota.gov.co Fredy.alvarezabogado@gmail.com - jhon.alvarez@gobiernobogota.gov.co
Ministerio público:	mferreira@procuraduria.gov.co

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: **2f9a4dc3d15761e356e3b1695e48740a69484288da98c40261a39999f77f38e5**

Documento generado en 04/09/2023 08:46:21 AM

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