

**JUZGADO SESENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
DEL CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ
-SECCIÓN TERCERA-**



Bogotá D.C., primero (1º) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

JUEZ :	ÁLVARO CARREÑO VELANDIA
Expediente :	110013343064-2016-00266-00
Demandante :	BENEFICIENCIA DE CUNDINAMARCA
Demandado :	MUNICIPIO DE COTA CUNDINAMARCA

**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
SENTENCIA No. 12**

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Surtido el trámite procesal sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia, en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El 3 de mayo de 2016, la **BENEFICIENCIA DE CUNDINAMARCA** (en adelante la Beneficencia, la Demandante, la Actora), presentó demanda en ejercicio de la acción de controversias contractuales consagrada en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra el **MUNICIPIO DE COTA CUNDINAMARCA** (en adelante el Municipio o el demandado), a efectos de que:

"Primera. Que se realice la liquidación judicial del Contrato No. 140, suscrito con MUNICIPIO DE COTA, identificado con Nit. No. 899.999.705-3, representado por el señor CARLOS JULIO MORENO GÓMEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.466.108.

Segunda: Que se condene a través del presente mecanismo al MUNICIPIO DE COTA, identificado con Nit No. 899.999.705-3, representado por el señor CARLOS JULIO MORENO GOMEZ, identificado con cedula de ciudadanía No. 79.466.108, en calidad de Alcalde Municipal, y a favor de la Beneficencia de Cundinamarca, identificada con NIT. 899.999.072-1, por la suma de ONCE MILLONES

CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$11.455.950) M/CTE, representados en la Factura No. 301, del 27 de octubre del 2014, por los servicios prestados a los usuarios del Municipio de Cota atendidos por la Beneficencia de Cundinamarca, en desarrollo del Contrato No. 140 del 2013.

Tercera. Que se condene a través del presente mecanismo al MUNICIPIO DE COTA, identificado con Nit No. 899.999.705-3, representado por el señor CARLOS JULIO MORENO GOMEZ, identificado con cedula de ciudadanía No. 79.466.108, en calidad de Alcalde Municipal, y a favor de la Beneficencia de Cundinamarca, identificada con NIT. 899.999.072-1, a la actualización monetaria de la suma de ONCE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$11.455.950) M/CTE, representados en la Factura No. 301, del 27 de octubre del 2014, por los servicios prestados a los usuarios del Municipio de Cota atendidos por la Beneficencia de Cundinamarca, en desarrollo del Contrato No. 140 del 2013, hasta que se efectúe el pago de la totalidad de la suma reclamada

Cuarta. Que se realice la liquidación judicial del Contrato No. 177 del 2013, suscrito con MUNICIPIO DE COTA, identificado con Nit No. 899.999.705-3, representado por el señor CARLOS JULIO MORENO GOMEZ, identificado con cedula de ciudadanía No. 79.466.108.

Quinta. Que se condene a través del presente mecanismo al MUNICIPIO DE COTA, identificado con Nit No. 899.999.705-3, representado por el señor CARLOS JULIO MORENO GOMEZ, identificado con cedula de ciudadanía No. 79.466.108, en calidad de Alcalde Municipal, y a favor de la Beneficencia de Cundinamarca, identificada con NIT. 899.999.072-1, por la suma de DIECISIETE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y UN MIL TRESCIENTOS PESOS (\$17.331.300) M/CTE, representados en la Factura No. 300, del 27 de octubre del 2014, por los servicios prestados a los usuarios del Municipio de Cota atendidos por la Beneficencia de Cundinamarca, en desarrollo del Contrato No. 177 del 2013.

Sexta. Que se condene a través del presente mecanismo al MUNICIPIO DE COTA, identificado con Nit No. 899.999.705-3, representado por el señor CARLOS JULIO MORENO GOMEZ, identificado con cedula de ciudadanía No. 79.466.108, en calidad de Alcalde Municipal, y a favor de la Beneficencia de Cundinamarca, identificada con NIT. 899.999.072-1, a la actualización monetaria de la suma de DIECISIETE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y UN MIL TRESCIENTOS PESOS (\$17.331.300) M/CTE, representados en la Factura No. 300, del 27 de octubre del 2014, por los servicios prestados a los usuarios del Municipio de Cota atendidos por la Beneficencia de Cundinamarca, en desarrollo del Contrato No. 177 del 2013, hasta que se efectúe el pago de la totalidad de la suma reclamada.

Séptima. Que se condene a los demandados en las costas que genere el presente proceso."

1.2. Hechos:

Los hechos en los que la parte demandante respalda sus pretensiones, son los siguientes:

-. En desarrollo de su misión, la **BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA** suscribió con el **MUNICIPIO DE COTA CUNDINAMARCA** el contrato interadministrativo 140 de 2013, de fecha 1 de octubre, cuyo objeto era prestar los servicios de protección social integral que se ofrecen en los centros de protección de la Beneficencia a los usuarios procedentes del municipio de Cota.

-. A través del Subgente de Protección Social de la Beneficencia se estableció que el Municipio no realizó el pago de los servicios prestados en el marco de la ejecución del mencionado contrato 140 de 2013, suma que asciende a **\$11.455.950**, valor que fue cobrado al Municipio a través de la factura 301 de 27 de octubre de 2014.

-. Entre las mismas partes, se suscribió el contrato interadministrativo 177 de 2013, fechado el 7 de noviembre de esa anualidad, el cual tuvo un objeto similar al contrato 140.

-. A través del Subgente de Protección Social de la Beneficencia se estableció que el Municipio no realizó el pago de los servicios prestados en el marco de la ejecución del mencionado contrato 177 de 2013, suma que asciende a **\$17.331.300**, valor que fue cobrado al Municipio a través de la factura 300 de 27 de octubre de 2014.

-. El día 12 de marzo de 2015 se suscribió entre las partes el documento denominado Acta No. 1 con el fin de establecer la deuda del Municipio con la Beneficencia. En el mencionado documento las partes establecieron que la conciliación prejudicial citada por la Beneficencia ante la Procuraduría General de la Nación era el mecanismo adecuado para el pago de las sumas adeudadas.

1.3. Contestación de la demanda

Mediante escrito radicado el 11 de octubre de 2016, **MUNICIPIO DE COTA CUNDINAMARCA**, a través de su representante judicial, presentó contestación a la demanda (fls.71-73).

Se pronunció sobre los hechos, se opuso a las pretensiones de la demanda. Argumentó que no se encuentra probado que el Municipio

no haya cancelado a la fecha la liquidación de los contratos 140 y 177 reclamandos por la Beneficencia.

Concluye que no se puede condenar al Municipio en la presente acción de controversias contractuales.

Formuló como excepciones de mérito: cobro de lo no debido, dado que no se ha demostrado que el municipio no ha cancelado aún la obligación reclamada por la Beneficencia, no es claro que exista tal deuda.

Y una genérica, argumentando que si en el devenir el proceso y de acuerdo al material probatorio recopilado se llegare a demostrar la existencia de alguna o algunas excepciones no formuladas, solicitó al Despacho se sirva declararlas probadas.

1.4. Trámite procesal

El trámite en esta instancia ha cursado de la siguiente manera:

-La demanda fue presentada el 9 de mayo de 2016 (fl.53). Este Despacho mediante auto del 30 de junio de 2016, admitió la demanda, disponiendo su notificación a la parte demandada, al Ministerio Público (fls.55-57). Las notificaciones y traslados se surtieron, tal como se evidencia a folios 58 a 62 y 64 a 67.

En proveído del 26 de enero de 2017, se fijó como fecha para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 para el día 29 de junio de 2017 a las 9:00 am (fl.87).

En la fecha y hora programada se celebró la audiencia inicial, en la cual se fijó el litigio en los siguientes términos:

"(...) La fijación del litigio queda establecida en los siguientes términos:

...la fijación del litigio se centra en establecer si hay lugar a realizar la liquidación judicial del Contrato No. 140 de 2013, ordenar el pago de la suma contenida en la factura No. 301 del 27 de octubre de 2014 que adeuda el Municipio de Cota a la Beneficencia de Cundinamarca derivada de dicho contrato con su respectiva actualización monetaria, así como la liquidación judicial del Contrato No. 177 de 2013, ordenar el pago de la suma contenida en la factura No. 300 del 27 de octubre de 2014 que adeuda el Municipio de Cota a la

Beneficencia de Cundinamarca derivada de dicho contrato con su respectiva actualización monetaria, y en consecuencia determinar si existe lugar a condena por tal evento, si hay lugar al pago de los dineros solicitados o si se configura algún eximente de responsabilidad." (fl.92).

En audiencia de pruebas realizada los días 29 de febrero y 1 de noviembre de 2018, el Despacho, teniendo en cuenta que se allegaron las respuestas pendientes, dispuso incorporarlas, tenerlas como prueba y correr traslado. Concluido lo anterior, dio por precluida la etapa probatoria; disponiendo, en aplicación de lo previsto en el artículo 181 del CPACA, correr traslado para que las partes presentaran alegatos de conclusión por escrito dentro de los diez (10) días siguientes a la audiencia, y la representante del Ministerio Público presente el respectivo concepto si a bien tiene lugar (folios 147-148).

1.5. Alegatos de conclusión

Parte demandada

El **MUNICIPIO DE COTA CUNDINAMARCA**, a través de su apoderada, presentó alegatos por escrito el día 19 de noviembre de 2018 (fls.152-154), oportunidad en la cual se ratificó en lo expuesto en la contestación de la demanda.

Argumentó que respecto de los convenios interadministrativos 140 y 177 de 2013 deben cumplir a cabalidad con las ritualidades de la ley para poder ser cobrados, ejecutados y pagados. Así, no se logró demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 80 para su pago, dado que no existen los certificados de disponibilidad presupuestal, actas de inicio, informe de supervisión, etc.

Aunado a lo anterior, con base en la cláusula décima de los convenios interadministrativos 140 y 177 indican que para su ejecución se requiere la existencia del registro presupuestal correspondiente, documento que no reposa en la administración según lo informó la Secretaría de Hacienda.

Por lo anterior, no se pueden cancelar valores pactados en los convenios mencionados si dichos convenios *"no cumplen con solemnidad de la Ley Contractual, para ser suscritos, ejecutados, liquidados y posteriormente pagados."*

Los convenios fueron suscritos sin el cumplimiento de las normas que regulan la celebración y ejecución de los contratos estatales.

Se deben negar las pretensiones de la demanda.

Parte demandante

La BENEFICIENCIA DE CUNDINAMARCA a través de su apoderado, presentó alegatos por escrito el día 19 de noviembre de 2018 (fls.149-151), argumentó:

Los contratos interadministrativos fueron firmados de acuerdo a las normas vigentes sobre la materia por lo cual tienen plena validez, por lo cual fueron ejecutados oportunamente por la Beneficencia.

El Municipio a través de su comité de conciliación reconoció las obligaciones contenidas en los instrumentos suscritos.

De otro lado, justificó la actualización de los valores adeudados considerando que el capital adeudado no fue reconocido desde el año 2013, ha pasado el tiempo y dichos recursos han perdido su poder adquisitivo.

Indicó igualmente que la Beneficencia cumplió a cabalidad sus obligaciones contraídas con la suscripción de los citados contratos interadministrativos.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Este Despacho es competente en razón de la cuantía para decidir la presente acción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 155 numeral 5° y 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2. Planteamiento del caso

La parte demandante pretende que se realice judicialmente la liquidación de los contratos interadministrativos 140 y 177 de 2013 y que en virtud de dicho finiquito del negocio jurídico, se condene a pagar al Municipio de Cota las sumas adeudadas de \$11.445.950 y

\$17.331.300 adeudadas respectivamente por cada contrato. Sumas frente a las cuales se pretende su actualización.

El extremo demandado señaló por su parte, que los mencionados contratos no cumplieron con los requisitos legales para poder ejecutarse, que no se logró probar dentro del proceso que no haya pagado lo perseguido por la parte actora y por tanto, no se le puede exigir dicho pago.

2.3. Del problema jurídico

Gira en torno a lo siguiente:

¿En el presente caso se cumple con los presupuestos para efectuar la liquidación judicial de los contratos interadministrativos 140 y 177 de 2013 suscritos entre las partes de este litigio y ordenar el pago de las sumas adeudadas por el Municipio de Cota \$11.445.950 y \$17.331.300 respectivamente, debidamente actualizadas?

2.4. Hechos probados

De conformidad con las pruebas válidamente allegadas al proceso, se tienen probados los siguientes hechos particularmente relevantes:

Valor probatorio de los documentos

Los documentos aportados por las partes se valorarán de conformidad con lo establecido en el artículo 246 del Código General del Proceso y, de acuerdo con lo decidido por la Sección Tercera del Consejo de Estado en pleno en su sesión del 28 de agosto de 2013, se le otorgará valor probatorio a todos los documentos traídos al proceso en copia simple, siempre que su aporte se haya producido durante las oportunidades previstas por las normas procesales aplicables a los juicios de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no hayan sido tachados como falsos en los términos de los artículos 289 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, por la parte contra la cual se pretenden hacer valer¹.

De este tipo de pruebas, se encuentra demostrado lo siguiente:

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2013, expediente 25022, C.P. Enrique Gil Botero.

-Entre las partes, a saber: Municipio de Cota y Beneficencia de Cundinamarca fueron suscritos los contratos interadministrativos 140 el 1 de octubre de 2013 y 177 el 7 de noviembre de esa misma vigencia.

El objeto del contrato 140 fue:

*"Prestar los servicios de protección social integral a los niños, niñas y adolescentes atendidos en los Centros de Protección Social de propiedad de la Beneficencia de Cundinamarca para 5 cupos provenientes del municipio de COTA, que estén expuestos a condiciones de vulneración de derechos por violencia intrafamiliar, violencia física, psicológica o sexual, trabajo infantil, desplazamiento forzado, riesgo de reclutamiento por grupos al margen de la ley y aquellos riesgos que atenten contra la dignidad la existencia y el desarrollo."*²

El objeto el contrato 177 fue:

*"Prestar los servicios de Protección Social Integral que se ofrecen en los Centros de protección de la Beneficencia de Cundinamarca a los usuarios procedentes del Municipio de COTA"*³

-El contrato 140 tuvo un valor de \$17.685.000, recursos que serían cancelados por el municipio en dos pagos. Este valor fue respaldado con el CDP 2013000706 de 17 de junio de 2013 (fl.102). El contrato contó con un plazo de ejecución de 12 meses contados a partir del ingreso de los usuarios. Como requisito de ejecución, las partes dispusieron que era necesario el registro presupuestal. Para la liquidación del contrato 140 las partes dispusieron para hacerlo de mutuo acuerdo un término de 4 meses luego de la terminación del contrato. Acordaron igualmente que de no llegarse a un acuerdo, la Beneficencia lo liquidaría unilateralmente de conformidad con el artículo 61 de la Ley 80.⁴

-Los servicios de protección social integral en el marco del contrato 140 serían prestados a Angi Valentina Sánchez Galindo, Silvia Carolina Guarín, Brenda Melissa Velásquez Miranda y Paola Padilla Suárez. Esto de acuerdo a la cláusula segunda del contrato 140. (fls.24-39)

-Por su parte el contrato 177 tuvo un valor de \$17.331.300, recursos que serían desembolsados por el municipio en dos pagos. El respaldo presupuestal del contrato estuvo contenido en los CDPS 2013001154 y 2013001153 (fls.103 y 104). El contrato contó con un plazo de ejecución de 9 meses y 24 días contados a partir de la suscripción del mismo.⁵ En cuanto a la liquidación del contrato 177, su cláusula

² Cláusula primera del contrato interadministrativo 140.

³ Cláusula primera del contrato interadministrativo 177.

⁴ Cláusulas tercera, cuarta, décima y décima segunda del contrato interadministrativo 140.

⁵ Lo anterior consta en las cláusulas tercera y cuarta del contrato interadministrativo 177.

décima estableció un término similar de 4 meses para hacerlo de mutuo acuerdo, o la posibilidad que la Beneficencia lo hiciera de manera unilateral en caso de no llegar a un consenso al respecto. En este caso como en el relativo al contrato 140, se estableció como requisito de ejecución los correspondientes registros presupuestales.

-.Los servicios de Protección Social Integral dentro de la ejecución de este contrato serían ofrecidos a Juan Camilo Páez Vera, Rubén Darío Páez Vera, José Alfredo Garzón y Ana Rosa Velásquez, Beatriz Florido Rodríguez y Presentación Manrique Machado. Esto según lo dispuesto en la cláusula segunda del contrato 177. (fls.24-39)

-.Mediante comunicación BEN-SPS-060 fechada el 20 de febrero de 2015⁶ el Subgerente de Protección Social de la Beneficencia remitió a Fredy Alberto Gómez Quiñónez la información referente a los servicios prestados al Municipio de Cota con ocasión de la ejecución de los contratos 140 y 177 de 2013, los valores adeudados por esa entidad territorial y en donde indicó respecto a la manera de pagarlos que *"...el municipio de Cota...propone llevar a Conciliación Prejudicial el pago de los servicios de protección social integral a los usuarios de este municipio, a través de los Contratos Interadministrativos Nos. 140 de 2013 y 177 de 2013, para los cuales no constituyó los certificados de registro presupuestal correspondientes, luego de insistir los supervisores en forma permanente para el pago."* (fls.9-10)⁷

-.El día 12 de marzo de 2015 según consta en el Acta No. 01 se reunieron funcionarios de la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Cota, incluyendo al Jefe de dicha dependencia, de la Subgerencia de Protección Social de la Beneficencia de Cundinamarca y la Secretaria de Desarrollo Social del mismo municipio.

El primer punto abordado en esa reunión tuvo que ver con el *Acuerdo sobre pago de contratos interadministrativos*.

Se estableció que el Municipio de Cota adeuda a la Beneficencia de Cundinamarca las siguientes sumas de dinero: por el contrato 140 de 2013 la suma de **\$11.455.590**, soportado en la factura 301 de 27 de

⁶ Existe una comunicación previa BEN-GG-5000-015 de fecha 9 de enero de 2015 con la cual el Gerente General de la Beneficencia de Cundinamarca solicita el pago de las cuentas pendiente de los contrato 140 y 177 de 2013. Obra a folio 11.

⁷ El impago por concepto de los servicios prestados a través de los contratos 140 y 177 de 2013 es corroborado por la Tesorera Municipal de Cota mediante certificación emitida con fecha 11 de julio de 2017. Obra a folio 109 del plenario.

octubre de 2014. Por el contrato 177 de 2013 la suma de **\$17.331.300**, soportado en la factura 300 del mismo 27 de octubre de 2013.

Frente a lo anterior "las partes manifiestan que el medio para realizar el cobro y posterior pago de las sumas, es la conciliación prejudicial que se deberá llevar a cabo en la Procuraduría General de la Nación...para lo cual la Beneficencia...realizará la citación respectiva y el Municipio de Cota se compromete a aceptar la conciliación y así proceder al pago de las sumas adeudadas...dada la prestación de servicios de protección social integral a niños, niñas y adolescentes atendidos por los Centros de Protección de propiedad de la Beneficencia de Cundinamarca." (fl.14)

-El comité de conciliación de la Beneficencia mediante reunión llevada a cabo el día 19 de marzo de 2015 (Acta No. 6 de 2015) decidió por unanimidad conciliar para obtener el pago de los saldos de **\$11.455.950** y **\$17.331.300** adeudados por el Municipio de Cota con ocasión de la ejecución de los contratos 140 y 177 de 2013. (fls.40-47). En virtud de lo anterior, la Beneficencia radicó solicitud de conciliación el día 18 de junio de 2015 bajo el número 210209(fl.48). El día 9 de septiembre de 2015 se llevó a cabo la diligencia de conciliación momento en el cual no se hizo presente el representante del Municipio de Cota (fl.49). Con fecha 18 de septiembre de 2015 se expidió constancia indicando que no se justificó la inasistencia del mencionado representante, por lo cual se dio por agotada la etapa conciliatoria dado que no hubo ánimo conciliatorio por parte del Municipio de Cota.

-Mediante comunicación de fecha 21 de marzo de 2018 la Secretaría de Desarrollo Social de Cota indicó que de acuerdo a los soportes que existen en el expediente contractual, no obra liquidación bilateral o unilateral de los contratos interadministrativos No. 140 de 2013 y 177 de 2013. (fl.133).

-Igualmente, por oficio emitido por la Secretaría de Hacienda de Cota de fecha 23 de marzo de 2018, se certificó que en esa dependencia nunca se presentó o tramitó cuenta de cobro de los contratos interadministrativos 140 y 177. Adernás, que no obra registro presupuestal en el sistema de información financiero del municipio. (fls.134 y 135). En la cláusula sexta de los dos contratos, 140 y 177 de 2013 se encuentra como obligación del Municipio de Cota, la expedición del respectivo registro presupuestal. (fls. 98 reverso y 101)

-.A folios 119-120 y 139-140 reposa, constancia suscrita por el Secretario General y de Gobierno y certificación suscrita por el Secretario Ad-hoc del Comité de Conciliación de Cota, respectivamente; en donde se deja ver que el comité en sesión del 1 de septiembre de 2017, *"determinó que tiendo (sic) en cuenta que estos contratos a la fecha se encuentran liquidados, su pago debe llevarse a cabo una vez la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA aporte a la ALCALDÍA MUNICIPAL DE COTA los documentos donde consten ejecución; actas de corte, informe de actividades; CDP y actas de liquidación."*⁸

III. CONSIDERACIONES

El primer elemento que a juicio del Despacho es relevante para resolver el problema jurídico planteado tiene que con verificar la existencia de los contratos interadministrativos 140 y 177 de 2013.

3.1. De los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato estatal y su marco legal y jurisprudencial.

a) Marco legal: Leyes 80 y su modificación por la Ley 1150

Dispone el artículo 41 de la Ley 80, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150:

"ARTÍCULO 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto." (Se resalta)

De lo anterior se observa que se encuentran claramente diferenciados los momentos de nacimiento del contrato como fuente de obligaciones y el de su ejecución.

Así, para su perfección debe existir entre las partes acuerdo sobre el objeto y la contraprestación, y, además, que se ponga por escrito.

⁸ Un poco diferente es la versión de la certificación de los folios 119 y 120, donde se indica que respecto de los contratos 140 y 177 *"las mencionadas facturas deben ser canceladas mediante el RUBRO PAGO SENTENCIA Y/O CONCILIACIÓN JUDICIAL, teniendo en cuenta que dichos contratos de encuentran liquidados"*

Ya existiendo el contrato, para su ejecución se requiere la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes.

Por mandato legal las autoridades administrativas deben, con posterioridad a la firma de los contratos, expedir los respectivos registros presupuestales. Esto se desprende del contenido del segundo inciso del artículo 71 del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto:

"ARTICULO 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin.

En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos." (Se resalta)

b) Posición del Consejo de Estado

Con la expedición del Estatuto Orgánico de Presupuesto se consideró que el artículo 71 precitado había modificado el artículo 41 de la Ley 80 y en un primer momento la jurisprudencia consideró que el registro presupuestal era un requisito de perfeccionamiento del contrato, es decir, de no expedirse, se predicaba la inexistencia del negocio jurídico.⁹

La posición al respecto ha sido decantada ya y se ha inclinado a considerar, a partir de una visión concordada entre la ley contractual y la norma presupuestal, que el artículo 71 no modificó el 41.

Así lo concreta en reciente jurisprudencia el Consejo de Estado:

"Es dable concluir que en la actualidad el registro presupuestal no comporta un requisito para la existencia y perfeccionamiento del contrato, sino para su ejecución."¹⁰ (Se resalta)

⁹ Consejo de Estado. Sala Plena. Radicado 1992-03149 (16495) Sentencia de 10 de junio de 2009. C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección "B". Consejera Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo. Sentencia del 11 de mayo de 2017. Proceso No. 730012331000200601932-01 (40149).

Ver también Consejo de Estado. Sección Tercera. Sala Plena. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio. Radicado 1998-00901. Expediente 17072. Sentencia de 23 de marzo de 2011.

Analizando los textos legales ha concluido esta corporación:

"Por virtud de lo dispuesto en la ley 80 de 1993 el contrato estatal existe, esto es, 'se perfecciona' cuando 'se logra acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleva a escrito', y es ejecutable cuando se cumplen las condiciones previstas en el inciso segundo del artículo 41 de la ley, interpretado en concordancia con lo dispuesto en el artículo 49 de la ley 179 de 1994, compilado en el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, decreto ley 111 de 1996.

(...)

El requisito relativo al registro presupuestal no es una condición de existencia del contrato estatal, es un requisito de ejecución.

(...)

*Advierte también que la inejecución del contrato es imputable a la entidad pública contratante, porque incumplió la obligación de apropiar los recursos y certificar este procedimiento conforme se lo exige el estatuto orgánico de presupuesto y la ley 80 de 1993."*¹¹ (Se resalta)

Y concluyó respecto de la responsabilidad de la entidad pública que no expide el respectivo registro presupuestal:

*"...la ausencia de recursos para el pago es un problema imputable a la propia entidad, quien debió controlar, prever, planear financieramente y organizar lo que concierne a sus gastos, de manera que no existe razón para que quien así actúa luego quiera eximirse de la responsabilidad que le cabe por sus actos descuidados. Actuar así es contrario al principio general del derecho según el cual, 'nadie puede alegar la propia culpa en su beneficio -nemo auditur propriam turpitudinem'"*¹²

3.2. La etapa de liquidación de los contratos estatales y los presupuestos para efectuarla judicialmente

Luego de abordado lo anterior, considera el Despacho que es útil, para la resolución del problema jurídico, revisar lo concerniente a la etapa de liquidación de los contratos estatales.

El artículo 60 de la Ley 80 estipula en cuanto a la liquidación del contrato estatal:

"ARTÍCULO 60. DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012. Los contratos de tracto

¹¹ Consejo de Estado. Radicado 1997-05001. Expediente 15307 (2). C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

¹² Consejo de Estado. Sección Tercera. Sala Plena. C.P.: Enrique Gil Botero. Radicado 1998-01514. Expediente 31210 (2). Sentencia de 11 de febrero de 2009.

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..." (Se resalta)

Establece el artículo 11 de la Ley 1150 respecto de los plazos para la liquidación de los contratos estatales:

"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. A13.

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..." (Se resalta)

Sobre los modos de liquidación del contrato estatal se tiene que puede ser bilateral, unilateral o judicial y tiene por objeto establecer:

"(i) el estado en que quedaron las obligaciones que surgieron de la ejecución del contrato; (ii) los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar según lo ejecutado y lo pagado; (iii) las garantías inherentes al objeto contractual, así como, (iv) los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poder poner fin a sus divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo."14

De esta manera, al no llegar a un acuerdo las partes para liquidar un contrato de manera bilateral, la administración podrá liquidarlo de

13 Artículo 136 que corresponde al actual artículo 164 de la Ley 1437 y versa sobre la oportunidad para presentar la demanda, que para el caso puntual de las controversias contractuales es el ordinal v literal j numeral 2 del mencionado artículo 164.

14 Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P.: Olga Mélida Valle de De la Hoz. Radicado 1998-03040. Expediente 18878 (2). Sentencia de 13 de abril de 2011.

manera unilateral. Si ésta no lo hace puede acudir al juez o árbitro del contrato quien deberá determinar las prestaciones mutuas vigentes entre los contratistas.¹⁵

3.3. El caso concreto

-De la existencia de los contratos interadministrativos 140 y 177 de 2013.

Considerando el marco jurídico y jurisprudencial descrito arriba, los contratos interadministrativos 140 y 177 nacieron a la vida jurídica y crearon obligaciones tanto para el Municipio de Cota como para la Beneficencia de Cundinamarca. Las partes se pusieron de acuerdo en el objeto y la contraprestación y elevaron a escrito dicho pacto.

Luego de su suscripción y considerando la emisión de los certificados de disponibilidad presupuestal No. 2013000706 de 17 de junio de 2013 (fl.102) para el caso del contrato 140 de 2013 y Nos. 2013001154 y 2013001153 (fls.103 y 104) con los que se soportó la firma del contrato 177 de 2013, correspondía a la administración municipal de Cota, tal como se obligó según la cláusula sexta de los mencionados instrumentos, expedir los correspondientes registros presupuestales.

Cosa que no ocurrió, tal como se ha establecido en las pruebas documentales obrantes en el expediente.

Tal incumplimiento atribuible al Municipio de Cota tuvo como consecuencia que los contratos interadministrativos no cumplieron con el requisito necesario para su ejecución. Dicho de otra forma, si los contratos interadministrativos 140 y 177 de 2013 no cumplieron con el requisito establecido para su ejecución es por circunstancias enteramente atribuibles a la parte demandada, lo cual no la releva de asumir las implicaciones que ello tiene.

Dado que los contratos interadministrativos de marras nacieron a la vida jurídica y crearon obligaciones para las partes, es pertinente, de cara a la liquidación de los mismos, verificar el cumplimiento de las obligaciones de las partes y determinar cuáles son las prestaciones que al momento de terminar el plazo se debían. El hecho de la inexistencia de los registros presupuestales correspondientes a cada uno no obsta para que en sede judicial no se haga esta revisión y se tomen las determinaciones pertinentes para el finiquito de la relación jurídica entre las partes.

¹⁵ Sentencia 2950 del 3 de mayo de 1990. M. P.: Antonio J. de Irisarri.

-Aspectos considerados para la liquidación de los contratos y su balance obligacional y financiero

Las disposiciones que se tomarán por el Despacho corresponderán a la valoración crítica de las pruebas y además se avienen a los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios que se consideran necesarios y adecuados para la resolución del problema jurídico abordado a través del medio de control de controversias contractuales, el que se considera el pertinente a las pretensiones que se plantearon con la demanda.

Habiendo establecido lo anterior, el primer asunto relevante que es necesario verificar en el plenario tiene que ver con que los contratos interadministrativos 140 y 177 de 2013 no hayan sido objeto de liquidación, ni de mutuo acuerdo, ni unilateral.

Dentro del plenario no obra prueba que dicho proceso de liquidación se haya adelantado por las partes. Esto se puede corroborar además con el oficio de fecha 21 de marzo de 2018 (fl.133) a través del cual la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Cota expresa que dentro del expediente contractual no obra liquidación de los contratos ya conocidos. Por lo anterior es pertinente que se liquiden los contratos interadministrativos 140 y 177 de 2013 en sede judicial.

Según las pruebas obrantes a folios 24 a 39 del plenario, que se complementan con las aportadas por la demandada mediante memorial de fecha 24 de julio de 2017 (fls.16-35 del cuaderno que compila los anexos de dicho memorial) se tiene que la Beneficencia de Cundinamarca cumplió a cabalidad con las obligaciones contraídas con la suscripción de los contratos interadministrativos 140 y 177 de 2013.

Para el caso de la ejecución del contrato 140 de 2013 se tiene que mediante informe de supervisión de fecha 5 de noviembre de 2014 suscrito por la Secretaria de Desarrollo Social y supervisora del mismo (fl.11 del cuaderno que compila los anexos de dicho memorial) se verificó que *"la salida de los beneficiarios de los centros de atención, se presentaron (sic) antes del tiempo pactado, por lo cual se ha generado la necesidad de liberar...(\$6.229.050) dado que no se hizo uso de todo el servicios"*.

Por lo anterior, del valor total del contrato 140 de 2013 que correspondió a la cifra de \$17.685.000 (cláusula tercera fl.98) se debe restar la suma de (\$6.229.050). Balance aceptado por las partes según consta en Acta de Corte 1 (fl.10 del cuaderno que compila los anexos de dicho memorial) suscrita por la supervisora del contrato y Secretaria de Desarrollo Social del Municipio de Cota y el Gerente General de la Beneficencia de Cundinamarca. De ese balance conjunto que aprobados las partes se tiene que el valor ejecutado del contrato interadministrativo 140 de 2013 corresponde a **\$11.455.950.**

En cuanto al balance relacionado con el contrato interadministrativo 177 de 2013 se tiene que dentro de las comunicaciones remitidas a la demandada por la Beneficencia, lo siguiente:

Mediante comunicación BEN-SPS-060 fechada el 20 de febrero de 2015¹⁶ (fls.9-10) el Subgerente de Protección Social de la Beneficencia remitió a Fredy Alberto Gómez Quiñónez la información referente a los servicios prestados al Municipio de Cota con ocasión de la ejecución de los contratos 140 y 177 de 2013. En cuanto a este último contrato interadministrativo se estableció que la cifra adeudada es del orden de **\$17.331.300**. Misma cifra que fue presentada en comunicación previa dirigida al alcalde de Cota de fecha 9 de enero de 2015 (fl.11) y que está relacionada en la factura 300 expedida por la Beneficencia el día 27 de octubre de 2014 (fl.12).

Se debe resaltar sobre el particular, que para el caso del contrato 140 de 2013, la parte demandante también expidió la respectiva factura, la número 301, igualmente de fecha 27 de octubre de 2014 (fl.13).

Dichos valores no fueron objetados ni durante las reclamaciones hechas por la Beneficencia de Cundinamarca a través de sendas comunicaciones de fecha 9 de enero y 20 de febrero de 2015 (fls.9-11); las facturas emitidas por la parte actora (fls.12 y 13) fueron aceptadas; en la reunión sostenida entre los representantes de las partes el día 12 de marzo de 2015 (acta que obra a folio 14) se tiene que dichos valores adeudados por Cota, el uno por **\$11.455.950** del contrato 140 de 2013 (factura 301), el otro, por **\$17.331.300** del contrato 177 de 2014 (factura 300), fueron establecidos y avalados conjuntamente con el Municipio, con presencia del Jefe de su Oficina Asesora Jurídica y su Secretaria de Desarrollo Social. Por tanto se tienen como ciertos y probados dentro del plenario y aceptados por el Municipio de Cota.

Entonces, habiendo cumplido con sus obligaciones contractuales, contenidas en las cláusulas segunda y quinta de los contratos interadministrativos 140 del 1 de octubre de 2013 y 177 del 7 de noviembre de esa misma vigencia; quedando probado el valor correspondiente a lo adeudado por el Municipio de Cota para cada caso en las sumas de **\$11.455.950** y **\$17.331.300** respectivamente, valores que se tienen por aceptados por dicha entidad territorial. Ese será el balance definitivo a favor de la Beneficencia de Cundinamarca que ha de reconocerse a su favor.

¹⁶ Existe una comunicación previa BEN-GG-5000-015 de fecha 9 de enero de 2015 con la cual el Gerente General de la Beneficencia de Cundinamarca solicitó el pago de las cuentas pendiente de los contrato 140 y 177 de 2013. Obra a folio 11.

-Actualización de las sumas adeudadas

Se accederá a la pretensión de actualización monetaria de las cifra adeudada por el Municipio de Cota.

El menoscabo material (damnum emergens) irrogado a la Beneficencia de Cundinamarca lo constituye la disminución patrimonial que sufrió esta entidad a causa del impago de los recursos a su favor con ocasión de la ejecución de los dos contratos interadministrativos de marras, que para el caso particular, se determina así:

- Contrato Interadministrativo 140 de 2013: **\$11.455.950.**
- Contrato Interadministrativo 177 de 2013: **\$17.331.300.**

El contrato interadministrativo 140 de 2013 según su cláusula cuarta terminó su ejecución el 1 de octubre de 2014, no obstante, los usuarios de los servicios sociales fueron retirados en su totalidad hasta el día 25 de agosto de 2014 (fl.9).

El contrato interadministrativo 177 de 2013 según su cláusula cuarta terminó su ejecución el 30 de agosto de 2014 (fl.9 reverso).

También se tendrá en cuenta para efectos de esta liquidación de perjuicios la línea establecida por el Consejo de Estado sobre la actualización del dinero en lo tocante al daño emergente:

*"En cuanto a la actualización del dinero – daño emergente -, ella constituye desarrollo del principio de indemnización integral del daño comoquiera que tiene por objeto preservar la equivalencia o representación del valor real de la moneda entre el momento en que se adquiere y se hace exigible la obligación dineraria y el de su pago, de suerte que se compense y se corrija el efecto inflacionario contrastado durante el transcurso de dicho período de tiempo, pues Pagar una suma actualizada –lo ha dicho la jurisprudencia de esta misma Sala – no implica ni pagar más ni enriquecer indebidamente al acreedor."*¹⁷

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, sentencias del 13 de mayo de 1988 radicado 4303 y del 28 de octubre de 1994 radicado 8092. C.P. Carlos Betancur Jaramillo.

Establecido lo anterior, se aplicará la siguiente fórmula de actualización de los valores de **\$11.455.950 y \$17.331.300, para un total de \$28.787.250** la siguiente:

Se actualizarán con base en los índices de precios al consumidor certificados por el DANE, así:

$$V_p = V_h \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Donde:

$$V_h = \$28.787.250$$

Índice inicial = IPC vigente para la fecha en que se debió cancelar la suma (se toma como referencia a partir del 1 de septiembre de 2014 por cuanto los contratos terminaron el 30 de agosto de 2014¹⁸).

Índice final = IPC vigente a la fecha de la presente sentencia.

$$V_p = \$ 28.787.250 \times \frac{100,59854 \text{ (enero/2019)}^{19}}{82,00686 \text{ (sept/2014)}}$$

$$V_p = \$ 35.313.574$$

Así, el valor actualizado de los saldos a favor de la Beneficencia de Cundinamarca que tendrá que reconocerle el Municipio de Cota será la suma de \$35.313.574. Dicho valor deberá actualizarse al momento del pago utilizando la misma fórmula.

IV. CONCLUSIÓN

De todo lo anterior se concluye que dados los presupuestos tenidos en cuenta dentro de la ejecución de los contratos 140 y 177 de 2013, se dieron los presupuestos necesarios para efectuar la liquidación judicial de los mismos y así ordenar el pago de las sumas adeudadas por el Municipio de Cota de \$11.445.950 y \$17.331.300 respectivamente, para un total de \$28.787.250, cifra que actualizada a la fecha del presente fallo, asciende a \$35.313.574.

¹⁸ Dado que los contratos 140 y 177 de 2013 terminaron su ejecución el 25 de agosto de 2014 y el 30 de agosto de esa misma vigencia, se tendrá en cuenta entonces como fecha de referencia para la aplicación de la fórmula de actualización a partir del 30 de agosto de 2014. Por tanto dada esta similitud, se aplicará una sola vez la fórmula para el valor total de lo adeudado por el municipio de Cota.

¹⁹ Se toma el índice de precios al consumidor a enero de 2019 dado que a la fecha no ha sido expedido el correspondiente al mes de febrero de 2019.

Por lo expuesto y analizado en esta parte motiva, no se presentó ningún factor eximente de responsabilidad que libere a la parte pasiva de pagar lo adeudado.

V. COSTAS

Se proferirá sentencia de condena en costas.

Respecto de las denominadas agencias en derecho, su tarifa se encuentra fijada en el Acuerdo No. PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura. Así, en materia de lo Contencioso Administrativo, las agencias en derecho se encuentran señaladas en el numeral 1 ordinal i fijándose para los procesos declarativos en general en primera instancia **con cuantía**, entre el 4% y el 10% de lo pedido.

Ahora bien, en concordancia con el artículo 2º del Acuerdo en mención, la determinación de las agencias *"tendrá en cuenta, dentro del rango de las tarifas mínimas y máximas establecidas por este acuerdo, la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites."*

Es por lo anterior, que el Despacho fija como agencias en derecho el cuatro por ciento (4%) del valor de las pretensiones de la demanda reconocidas en el fallo.

En consecuencia, **el Juzgado Sesenta y Cuatro Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá**, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por Autoridad de la Ley,

VI. FALLA

PRIMERO: LIQUIDAR JUDICIALMENTE los contratos interadministrativos 140 y 177 de 2013 suscritos entre el Municipio de Cota y la Beneficencia de Cundinamarca, en los estrictos términos y por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia. Por lo tanto, declarar que prosperan las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: En consecuencia **CONDENAR** a la parte demandada Municipio de Cota Cundinamarca a pagar a favor de la Beneficencia de Cundinamarca la suma de **TREINTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TRECE MIL QUINIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS (\$35.313.574)** por concepto de los saldos a su favor por la ejecución de los contratos interadministrativos 140 y 177 de 2013, según el balance financiero efectuado, debidamente actualizado.

Este valor deberá actualizarse al momento efectivo de su pago total, utilizando la misma fórmula establecida por el Despacho.

TERCERO: **CONDENAR** en costas a la parte demandada, y fijar como agencias en derecho a favor de la Beneficencia de Cundinamarca el cuatro por ciento (4%) de las pretensiones de la demanda reconocidas en el presente fallo.

CUARTO: La presente sentencia se notificará de conformidad con lo establecido en el artículo 203 de la Ley 1437.

QUINTO: Contra la presente sentencia procede recurso de apelación, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

SEXTO: **ORDENAR** la devolución del saldo de los gastos que llegaren a existir a favor de la parte actora.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EL JUEZ,


ÁLVARO CARREÑO VELANDÍA

CASZ

