



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SOGAMOSO

Sogamoso, veintiocho (28) de abril de dos mil diecisiete (2017)

Radicación: 15238-33-39-752-2015-00197-00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Boyacá
Demandado: Departamento de Boyacá
Medio de control: Controversias Contractuales

1. ASUNTO

Corresponde al Despacho decidir de fondo el asunto mediante sentencia de primera instancia dentro del medio de control de la referencia.

2. PRETENSIONES

Mediante demanda radicada el día 10 de junio de 2015, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales consagrado en el artículo 141 del CPACA, CORPOBOYACA el departamento en calidad de parte demandante solicita se acceda a las siguientes pretensiones principales:

Se declare el incumplimiento por parte del Departamento de Boyacá del Convenio de Cooperación Institucional No. 1671 de 2011, a favor de Corpoboyacá, señalando la Autoridad Ambiental ejecutó el 100% de las actividades convenidas, sin que la entidad demandada hubiese pagado la totalidad de los recursos destinados a la ejecución del mismo; que se ordene el pago de la suma de \$179.893.562 a favor de la Corporación y los perjuicios materiales ocasionados por el incumplimiento del Convenio referenciado; que la suma debida se indexe, cancelen los intereses moratorios y se condene en costas y agencias en derecho.

Adicionalmente, plantea pretensiones subsidiarias, que se declare que la entidad demandada es responsable de los daños de toda índole sufridos por Corpoboyacá, imputables por su conducta omisa, por no haber pagado el valor total del servicio contratado y por la ausencia de trámite administrativo conducente para el pago; que la entidad demandada se enriqueció, sin causa legal alguna a expensas de la demandante al beneficiarse del servicio ejecutado a su favor y el no pago de la totalidad de la suma pactada en el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 1671 de 2011; que como consecuencia de lo anterior se condene al Departamento de Boyacá a reembolsar el valor total actualizado de lo adeudado y en provecho de la demandante, junto con los frutos que corresponda (ffs. 4 vuelto).

3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Los hechos que respaldan las pretensiones de la demanda, se pueden resumir de la siguiente manera:

El 11 de agosto de 2010 Corpoboyacá y el Departamento de Boyacá celebraron el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 1671 cuyo objeto recaía en aunar esfuerzos técnicos y financieros entre los contratantes para realizar la reforestación y aislamiento en áreas de influencia de las cuencas del Lago de Tota, Cuenca Alta y Media del río Chicamocha a través de las Juntas Administradoras de Acueductos Veredales, Juntas de Acción Comunal y/o

Asociaciones de Usuarios de Distrito de Riego; que el valor del convenio fue de \$1.827.317.200 cantidad que se aportaría de la siguiente manera: \$450.000.000 por la Gobernación del Departamento y \$1.377.317.200 aportados en especie por la Corporación, representados en mano de obra, insumos, material vegetal y servicio, entre otros; para ser ejecutado en un año e iniciando el 15 de octubre de 2010 y finalizando el 15 de octubre de 2011.

La entidad demandante con el ánimo de liquidar bilateralmente el Convenio manifestó al Departamento que dejaría salvedades en el acta correspondiente en lo que respecta a los valores que le adeudaban porque había cumplido con el 100% de la ejecución del contrato, especialmente en lo que respecta en el cumplimiento de la Línea de **Trabajo No. 2** cuyo objeto fue la *revegetalización de áreas de protección y zonas de recarga hídrica de microcuencas y fuentes abastecedoras de acueductos*, motivo por el cual indicó que existe un saldo a favor de la entidad demandante por la suma de \$179.893.562, toda vez que la Gobernación de Boyacá, tan solo desembolsó \$270.000.000 del aporte pactado.

Precisó que pese a que el 12 de agosto de 2011 solicitó prórroga del plazo para ejecutar el convenio, el Departamento se pronunció tan solo hasta el 4 de octubre de 2011, sin que se comunicara decisión de fondo al respecto. Añadió que el 14 de febrero de 2014 se suscribió el acta de liquidación bilateral del acuerdo de voluntades dejando las salvedades anteriormente relacionadas, como quiera que la entidad demandada no registró el cumplimiento del 100% de las actividades establecidas en los 20 convenios suscritos en ejecución del convenio No. 1671, sino que lo hizo de manera parcial al establecer solo un avance del 17,9% equivalente a \$80.376.876 (fls 5 a 7)

4. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La entidad demandante después de citar *in extenso* jurisprudencia del Consejo de Estado, señaló que en el presente asunto existe un rompimiento del equilibrio económico del Convenio No. 1671 de 2011, derivado de no reconocer y pagar por el Departamento de Boyacá el saldo a favor de Corpoboyacá, por el servicio debidamente terminado y cumplido, de acuerdo con los documentos anexos y las pruebas que se recauden en la oportunidad debida, no obstante haber presentado las peticiones correspondientes para su reconocimiento y debido pago, que corresponde a la suma faltante de los recursos destinados para el Departamento de Boyacá en la ejecución del Convenio referido (fl. 7 a 10).

5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ (fls. 402 a 405) contestó la demanda dentro del término otorgado por el Despacho, oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones señaladas en el libelo introductorio.

Señaló, que la entidad demandante no relacionó en el escrito de demanda los sucesos que demuestran su incumplimiento en el desarrollo contractual, pues el objeto se ejecutó después del vencimiento del plazo que se acordó entre las partes, aduciendo Corpoboyacá una supuesta ausencia de respuesta en lo que respecta a la solicitud de ampliación del plazo que se presentó ante la Gobernación del Departamento de Boyacá.

Indicó que la demandante no allegó los informes que debía rendir trimestralmente, tal como se acordó en el Convenio de Cooperación Interinstitucional e incumplió lo estipulado en la cláusula 4ª del mencionado acuerdo de voluntades, por consiguiente no podía ejecutar el contrato por fuera del plazo establecido.

Propone la excepción denominada "contrato no cumplido" argumentando que Corpoboyacá incumplió reiteradamente el convenio, pues ejecutó el objeto contractual por fuera del término establecido, ya que se presentaron demoras continuas en las obligaciones que acordaron los contratantes.

6. TRAMITE PROCESAL

La demanda se radicó el 17 de marzo de 2015 (fl. 375); el 28 de mayo de 2015 el Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja remitió por competencia el expediente a los Juzgados Administrativos de Duitama (fl. 377), el 6 de agosto de 2015 se admitió el medio de control de la referencia (fl. 382); el 14 de marzo de 2016 esta instancia judicial avocó conocimiento del proceso en mención (fl. 402).

Se realiza audiencia inicial el 4 de agosto de 2016 (fls. 418 y 419); el 22 de septiembre de 2016 se llevó a cabo la audiencia de pruebas (fls. 452 y 453); los días 3 de noviembre de 2016 (fl. 458) y 9 de febrero de 2017 se continuó con la diligencia (fl. 468) fecha última en la que se dispuso prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y correr traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran sus alegatos de conclusión y concepto respectivamente.

7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ** alegó de conclusión reiterando los argumentos expuestos en la demanda. Recalcó que de los documentos allegados al plenario y el testimonio rendido por el señor CECILIO SANDOVAL PÉREZ en la audiencia de pruebas celebrada el 22 de septiembre de 2016, se establece que la entidad demandante cumplió con todas las obligaciones que se estipularon en el Convenio Interinstitucional No. 1671 de 2011, por tal motivo el Departamento de Boyacá debe pagar el saldo que comprometió como total de aportes, que ascienden a la suma de \$179.893.562 (fls. 493 a 495).

El **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ** presentó alegatos de conclusión recalcando las afirmaciones realizadas en la contestación de la demanda. Agregó que para el mes de febrero de 2012, fecha posterior al plazo estipulado por los contratantes para la ejecución del contrato interadministrativo, Corpoboyacá no dio cabal cumplimiento a las obligaciones pactadas, pues en las actas de visita, consta que el avance de la obra era de un 98%, pero en otras eran de un 0% hasta un 50%. Finalmente concluyó que el acta de liquidación da cuenta de la anterior circunstancia, motivo por el cual en sentir de la demandada no le adeuda ningún dinero a la entidad demandante (fls. 496 a 499).

8. PROBLEMA JURIDICO

Teniendo en cuenta los fundamentos fácticos y las pretensiones de la demanda el juzgado considera que sor dos los problemas jurídicos que se deben resolver:

En primer lugar, se debe determinar si CORPOBOYACA cumplió las obligaciones pactadas en el Convenio No. 1671 de 2011, específicamente las referidas a la **Línea de Trabajo No. 2** cuyo objeto fue *la implementación de reforestación y aislamiento de 118 Has de bosque protector, en la cuenca del Lago de Tota, cuenca alta y media del río Chicamocha a través de convenios específicos suscritos por esta con las Juntas Administradoras de Acueductos Veredales o Juntas de Distrito de Riego, caso en el cual el Departamento de Boyacá estaría en el deber de pagar el saldo de los recursos pactados por la suma de \$179.893.562 y los perjuicios ocasionados a favor de la parte actora.*

En segundo lugar, se debe analizar pretensiones subsidiarias tendientes a obtener indemnización de perjuicios en caso de que no prosperen las pretensiones reaccionadas con el medio de control de controversias contractuales, siendo que se presentan dentro del término de caducidad de la acción de reparación directa, entonces corresponde determinar si el Departamento de Boyacá debe reparar los daños presuntamente ocasionados a Corpoboyacá, al no cancelar el valor total del servicio contratado con cargo al convenio 1671 de 2014, que conlleva a incurrir en enriquecimiento sin justa causa.

Para resolver el primer problema jurídico planteado se analizan los siguientes aspectos: *i)* Normatividad aplicable a los convenios interadministrativos; *ii)* Precisiones en torno a los institutos del equilibrio económico del contrato y del incumplimiento contractual. Causas y consecuencias; *iii)* Salvedades realizadas en el acto de licitación bilateral; *iv)* Lo probado en el proceso; *v)* Caso concreto.

9. NORMATIVA APLICABLE A LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS

La Sección Tercera del Consejo de Estado¹ ha precisado que los convenios interadministrativos hacen parte de una especie distinta del contrato estatal, no costante, coincide con este en que las manifestaciones de voluntades comprometen situaciones subjetivas, que generan el cumplimiento de obligaciones en cabeza de cada una de las partes y la diferencia radica en que los intereses en juego no son contrapuestos sino coincidentes entre sí y con el interés general.

Así las cosas, la participación de dos entidades que tienen capacidad de contratación de acuerdo con la Ley 80 de 1993 constituye un presupuesto incluido de la definición de convenio interadministrativo, su objeto es la implementación de modos de gestión de la actividad pública, en algunas oportunidades ejercer funciones administrativas sin que ello conlleve una delegación de las mismas.

El Consejo de Estado² ha precisado como características principales de los convenios interadministrativos las siguientes: *(i)* constituyen 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 que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. *(v)* la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del 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; *(viii)* la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales.”

¹ Providencia del 7 de octubre de 2009. Radicación número: 25000-23-24-000-2000-00754-01 (35476).
Consejero Ponente: doctor Enrique Gil Botero.

² Providencia del 23 de junio de 2010. Radicación número: 66001-23-31-000-998-00261-01(17860).
Consejero ponente (E): doctor Mauricio Fajardo Gómez.

³ Ley 485 de 1996. “Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se refieren a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.”

De la jurisprudencia en cita, es claro que los convenios al ser considerados como verdaderos contratos en los términos del Código Comercio pues sus obligaciones son de carácter patrimonial; tienen como fuente la autonomía contractual; están establecidos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998¹⁴; razón por la cual la legislación aplicable a ellos es la prevista en la Ley 80 de 1993, "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública" como quiera que las partes que celebran el negocio jurídico son entidades estatales y por consiguiente se obligan a tales disposiciones, por ende las diferencias que surjan entre los intervinientes se ventilaran bajo el ámbito de a acción de controversias contractuales.

10. PRECISIONES EN TORNO A LOS INSTITUTOS DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO Y DEL INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL. CAUSAS Y CONSECUENCIAS

Teniendo en cuenta que la parte demandante sustenta las pretensiones principales de la demanda en un presunto incumplimiento contractual por parte del Departamento de Boyacá y de forma subsidiaria la ruptura del equilibrio económico del convenio interadministrativo 001671 de 2010, ocurridos en ambos casos, según afirma la Autoridad Ambiental, como consecuencia de:

- a) Demora en la correspondencia entre los supervisores del convenio y respuesta oportuna a la solicitud de ampliación de plazo para ejecutar el acuerdo de voluntades
- b) La necesidad de modificación del texto del convenio a partir de un error en su contenido
- c) La aprobación y viabilidad de los convenios específicos que necesario ajuste en los precios y demás no atribuibles a intención de incumplir al convenio
- d) No pagar a favor de la demandante el saldo correspondiente por el servicio debidamente terminado y cumplido en la ejecución de la Línea de Trabajo No. 2 del convenio, específicamente los 6 convenios de cooperación para completar la implementación de reforestación y aislamiento de 118 Has de bosque protector en el área ceterminada por los contratante

Bajo este entendido, Corpoboyacá argumenta que se produjo un incumplimiento contractual por el Departamento de Boyacá y como consecuencia de ello, se rompió el equilibrio económico del convenio, generando detrimento.

De conformidad con lo anterior, es indispensable establecer los alcances de las figuras jurídicas del equilibrio económico del contrato y del incumplimiento contractual. Sobre el particular el Consejo de Estado¹⁵ precisó:

En efecto, no han sido pocos los pronunciamientos de esta Subsección en los cuales se ha enfatizado que la conservación del contrato na preservación propende por asegurar que durante la ejecución del contrato se mantengan las mismas condiciones económicas y/o financieras que las partes tuvieron en cuenta al momento de presentar oferta y que la solución de cimiento a la misma.

ARTICULO 95. ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PUBLICAS. «Artículo CONDICIONALMENTE EXECUTIBLE» 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 las correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.

¹⁴ Providencia del 14 de septiembre de 2016, Radicación número 25000-23-26-000-2011-010960-01(50907), Consejera Ponente: doctora María Nidia Valésquez Rico.

En ese sentido, ha sostenido que dicha equivalencia puede verse afectada ya bien por factores externos a las partes cuya ocurrencia se genera dentro de la teoría de la revisión o por diversas causas que pueden resultar atribuibles a la Administración por la expedición de actos en ejercicio legítimo de su posición de autoridad, los cuales han sido concebidos por la doctrina como "Hecho del Principio" o "Us Varianii", dependiendo de la entidad de donde surtan, pero que no se derivan de la conducta antijurídica del extremo público contratante.

Ahora bien, este entendimiento dará lugar a que la parte afectada solicite a su contratante la adopción de los mecanismos de ajuste y revisión de precios, así como la implementación de los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución del contrato.

Como es usual, el incumplimiento contractual supone la inobservancia de las obligaciones contraídas por virtud de la celebración del acuerdo negociado, infracción que bien puede cristalizarse por cuenta del cumplimiento tardío o defectuoso de las condiciones convenidas o por el incumplimiento absoluto del objeto del contrato.

Debe agregarse que la configuración del incumplimiento no solo se presenta por la inobservancia de las estipulaciones contenidas en el texto contractual, sino en todos los documentos que lo integran, tales como los pliegos de condiciones o términos de referencia que, por regla general, surgen como soporte de la formación del vínculo jurídico.

Así mismo, tiene ocurrencia cuando se advierte de las partes desobediencia a catálogos de principios que orientan la contratación estatal y que igualmente se encuentran incorporados en la relación jurídica bilateral.

Como se aprecia, el incumplimiento se origina en una conducta alejada de la finalidad de uno de los extremos contratantes que, de manera injustificada se sustraen de la satisfacción de las prestaciones a su cargo en el tiempo y en la forma estipuladas. Su ocurrencia invade la órbita de la responsabilidad contractual y, de esa manera, despaquia, no vale cumplir por acudir a la jurisdicción en procura de obtener la resolución del vínculo obligatorio, su cumplimiento del compromiso insatisfecho y la indemnización de los perjuicios causados.⁶ (Negrillas del Despaño)

En lo que respecta, a las diferencias que existen entre la ruptura del equilibrio económico financiero del contrato y la figura del incumplimiento contractual, así como los efectos que de uno y otro se desprendan, señaló:

(...) aunque las figuras analizadas obedecen a causas diferentes y con consecuencias distintas, la jurisprudencia en esta Subsección ha reconocido que en algunas oportunidades las decisiones judiciales han adoptado posturas que permiten identificar **impropiamente el incumplimiento contractual como causa de la ruptura económica del contrato**:

"Realizadas las anteriores precisiones conceptuales en torno a la figura del restablecimiento del equilibrio económico conviene agregar que el tratamiento jurisprudencial en torno al tema de incumplimiento contractual, como causa generadora de la ruptura del equilibrio económico del negocio jurídico, ha sido dudoso en cuanto en veces se han adoptado posturas que permiten que su ubicación se radique en el terreno de la responsabilidad contractual⁷ así como la inobservancia del contenido obligatorio de uno de los extremos contratantes como causa eficiente de dicho quebrante mientras que en otras tantas se ha hecho y mantenido la distinción para

⁶ Sobre el particular consultar sentencias proferidas por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 22 de agosto de 2015, contra del expediente No. 28.947, Consejero Ponente doctor Mauricio Fajardo Gómez.

⁷ Ver sentencia proferida por la Sección Tercera Subsección A, Consejo de Estado, el 14 de marzo de 2013, Expediente No. 20.524, Consejero Ponente doctor Carlos Alberto Zambrano Becerra.

⁸ Original de la carta. Al respecto, pueden consultarse las siguientes providencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado: sentencia del 15 de febrero de 1998, Exp. 1494, C.P. Rica de Torres Duque; sentencia del 21 de junio de 1999, Exp. 14943, C.P. Daniel Suárez Hernández; sentencia del 31 de agosto de 2011, Exp. 18095, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

efectos de identificar el equilibrio económico y su ruptura como un fenómeno ajeno por completo a las nociones de incumplimiento y/o de responsabilidad contractual.

(...) Para la Sala, en estricto rigor, aun cuando las normas vigentes propician ese tratamiento indiscriminado de la figura del incumplimiento contractual como una de las génesis del desbalance de la ecuación contractual, imperativo resulta puntualizar una vez más, que el instituto del equilibrio económico en materia de contratación estatal tiene y ha tenido como propósito fundamental la conservación, durante la vida del contrato de las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento del nacimiento del vínculo”⁶.

De cualquier modo, en atención al principio constitucional que impone la prevalencia de lo sustancial sobre la forma, corresponderá al Juez de la causa determinar en cada caso concreto desde cuál óptica debe emprenderse el respectivo análisis.”

Descendido este aspecto puntual al caso concreto, se evidencia que, a pesar de que la parte actora sostiene que el supuesto fáctico en que apoya sus pretensiones principales, se debe entre otras, en la ruptura del equilibrio económico del convenio No. 001671 de 2010, lo cierto es que el hecho generador de esa situación se atribuyó, principalmente, a la inobservancia de las obligaciones contractuales, al menos en lo concerniente a las situaciones descritas en los literales a), c) y d) anteriormente indicados, cuestiones que sin duda reflejan eventos de incumplimiento contractual de las obligaciones negociales, de tal suerte que es desde esta última perspectiva desde la cual debe emprenderse el análisis relativo a los puntos señalados.

11. SALVEDADES REGISTRADAS EN EL ACTA DE LIQUIDACIÓN

El convenio interadministrativo No. 001671 de 2010 fue liquidado bilateralmente por el Departamento de Boyacá y la Corpocoyacá, mediante acta suscrita el 14 de febrero de 2014 (fl.370 a 374) y, en tal virtud, la prosperidad de las pretensiones principales aquí formuladas, se encuentra supeditada a las salvedades que la demandante hubiere consignado en el mencionado documento.

A propósito del tema relativo a la liquidación bilateral de los contratos, la Sección Tercera del Consejo de Estado, de manera uniforme y reiterada ha considerado⁷¹ que una vez el contrato se liquida por mutuo acuerdo entre las partes, el documento en el que consta la misma contiene un consenso de los extremos contratantes que no puede ser desconocido posteriormente ante a instancia judicial por parte de quien lo suscribe, salvo que se invoque algún vicio del consentimiento (*error, fuerza o dolo*) o se deje expresa constancia de la existencia de salvedades o discrepancias respecto del cruce de cuentas que allí se consigna.

Se advierte entonces que el ejercicio del medio de control de controversias contractuales se encuentra sujeto a la posibilidad de controvertir excusivamente aquellos aspectos o temas con los cuales el accionante hubiere manifestado expresamente su disconformidad en el acto de la liquidación final del contrato por mutuo acuerdo, quedando excluido aquello respecto de lo cual se hubiere guardado silencio⁷².

⁷¹ Original de la cita: “Sobre el particular pueden leerse las siguientes sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado: 26 de febrero de 2004, Exp. 14045, C.P. Germán Rodríguez Villanizar; sentencia del 4 de septiembre de 2003, Exp. 10983, C.P. Alir Hernández Enriquez; sentencia del 14 de marzo de 2013, Exp. 20.524, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera”.

⁷² Subsección A Sección Tercera del Consejo de Estado, 22 de agosto de 2013, expediente: 22.947, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁷³ Ver entre otras, sentencia de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, del 22 de agosto de 2015, Exp. 22.947, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, proferida el 20 de octubre de 2014, Exp. 27.777, C.P. Enrique Gil Botero.

⁷⁴ Consejo de Estado, Sentencia del 27 de mayo de 2015, Expediente 38.895, Consejero Ponente doctor (E) Hernán Ardiarte Rincón.

De otra parte señaló que la liquidación definitiva de un contrato es el verdadero balance o corte de cuentas, de tal suerte que solo a partir de su contenido, será posible determinar si alguno de los extremos de un contrato le cabe algo al otro y, de ser así, en qué cuantía³.

De conformidad con los lineamientos jurisprudenciales expuestos, examinada el acta de liquidación bilateral del Convenio Interadministrativo No. 001871 de 2010 (ft.372-374) en la que se consigna lo siguiente:

Corrobórase en su condición de ejecutor del Convenio de Cooperación Interinstitucional cumplir la totalidad de las actividades y obligaciones pactadas en el acuerdo de voluntades para lo cual suscribió convenios con las Juntas de Aseo Urbano y de Acción Comunal del área de influencia del proyecto, los cuales corroboran el cumplimiento de la línea de Trabajo No. 2, motivo por el cual no este de acuerdo con el deber de cuentas por parte de la Gobernación porque la demora en la suscripción de los convenios de cooperación con las Juntas se produjo porque el Departamento realizó el primer desembolso 7 meses después de haber radicado el cuantivo de cobro que se firmaron los convenios con posterioridad al vencimiento del plazo, porque el Comité Técnico dio vía libre para que adelantara los trámites correspondientes a la suscripción de los mismos, que así modifique el convenio a partir de un error en su contenido.

Furorizó que todas las actuaciones ejecutadas durante el desarrollo del acuerdo de voluntades se realizaron de buena fe, no siendo de recibo los argumentos señalados por la entidad demandada, por no haber aterrado oportunamente la efectividad del prólogo, ya que la misma se radicó el 12 de agosto de 2014 y por tanto la organización administrativa del Departamento tan solo traía ocurridos casi dos meses (3 de octubre de 2014) inició con un requerimiento al estado.

Concluyó que sucedió dentro del ámbito de liquidación reconsiderar por parte del Departamento el balance del convenio, concretamente en lo relacionado con la línea de Trabajo No. 2, hecho que originó reunión entre supervisoras y delegadas de ambas entidades, en las cuales la Gobernación no registró el cumplimiento del 100% de las actividades establecidas en los 20 convenios suscritos, sino que lo hizo de manera parcial al establecer solo un avance del 47,9% equivalente en pesos \$83.378.876 con lo cual Coroboyaca no se acordó de acuerdo y en tal sentido devió salvarse frente a tal preferencia, es decir, el pago del saldo de los aportes que corresponden al Departamento de Boyacá, que asciende a la suma de \$178.893.662 como quiere que se ejecutó el 100% de los objetos de los convenios derivados del convenio interinstitucional con la Gobernación de Boyacá.

Una vez confrontadas las inconformidades realizadas en el acta bilateral de contrato con los hechos y pretensiones principales del medio de control objeto de estudio, se observa que las salvaduras consignadas en el acta de liquidación bilateral por parte de la Autoridad Ambiental guardan estrecha coincidencia e identidad con aquellos supuestos fácticos que sirven de base para la presente reclamación y que se concretan en: *i)* El sesmabolsa tardío de la Gobernación para ejecutar la Línea de Trabajo No. 2; *ii)* Demora por parte de la Gobernación

³ En este sentido la finalidad y propósito de las salvaduras que se plasman en el acta de liquidación consiste en preservar el derecho del contratista para acudir posteriormente ante la autoridad judicial a reclamar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ejecución del contrato una vez concluida la prestación. De ahí que las circunstancias conexas de inobservancia en ser útiles y preciso momento sean las que definen el futuro o quiescencia de las relaciones dando a los efectos que en el mundo del derecho están llamadas a producir las manifestaciones de voluntad de carácter unilateral y de carácter bilateral, se tiene presente que en virtud de la autonomía de la voluntad las partes tienen la facultad y el poder de disponer o no de los derechos derivados del contrato.

⁴ Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, sentencia del 22 de noviembre de 2014 - Exp. 19.931. C.P. Danilo Rojas Betancur, radica en el expediente del 12 de octubre de 2014. Exp. 27428, profundi por esa misma Subsección en consecuencia de doctor Ramiro Pazos, 15 de enero de 2015. De igual forma se refiere al indicio que las observaciones de inobservancia deben formularse de manera clara, concisa y específica, sobre aspectos que se suscitan en el acta de liquidación bilateral respectiva, toda vez que sólo se podrá acudir ante la jurisdicción para reclamar el reconocimiento de las observaciones efectuadas en este procedimiento.

para resolver la solicitud de prórroga presentada por la demandante; *iii*) El aval del Comité Técnico para suscribir los 6 convenios de cooperación números 2011-123, 2011-140, 2011-142, 2011-143, 2011-146 y 2011-151 para completar el número de hectáreas a reforestar y aislar; *iv*) Dilación en la correspondencia entre los supervisores.

Con fundamento en lo anterior, se tiene que las reclamaciones de Corpoboyacá se estructuran en la ocurrencia del incumplimiento del contrato y no de rompimiento del equilibrio económico del contrato.

Así pues, para dilucidar el asunto puesto a consideración, se analizará el material probatorio allegado dentro del proceso de la referencia atendiendo los pronunciamientos jurisprudenciales y las normas relacionadas en párrafos precedentes, efectuando para el efecto un recuento de las pruebas aportadas y practicadas en el proceso, que resultan relevantes para decidir de fondo el caso.

12. LO PROBAADO EN EL PROCESO

Entre la Gobernación de Boyacá y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, se celebró, el 11 de agosto de 2010, el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 001571-2010, cuyo objeto fue *unir esfuerzos técnicos y financieros entre el Departamento de Boyacá y Corpoboyacá, para realizar reforestación y aislamiento en áreas de influencia de las cuencas del Lago de Tota, cuenca alta y media del río Chicamocha a través de las Juntas Administradoras de Acueductos, Veredales y/o Asociaciones de Usuarios de Distritos de Riego*. Con plazo de ejecución de 12 meses, contactos a partir de la suscripción del acta de iniciación (cláusulas 1ª, 2ª y 5ª a folios 45 y vuelto) y por valor de \$1.827.317.200, que se aportarían de la siguiente manera: El Departamento de Boyacá aportaría en efectivo la suma de \$450.000.000 y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá \$1.377.317.200, representados en mano de obra, insumos, material vegetal y servicios representados en convenios suscritos con las Juntas Administradoras Locales y Juntas de Acueductos Veredales.

El 15 de octubre de 2010, los supervisores del Convenio designados por el Departamento de Boyacá, Ingeniera Gloria Díaz Cordero y por Corpoboyacá, Ingeniero Cecilio Sandoval Pérez, firmaron el acta de iniciación del acuerdo de voluntades tal como consta a folio 55 del expediente.

Este negocio se aclaró el 29 de diciembre de 2010, en el sentido de precisar que la reforestación y el aislamiento en las áreas de influencia de las cuencas del Lago de Tota, cuenca alta y media del río Chicamocha se realizaría a través de las Juntas Administradoras de Acueductos Veredales, Juntas de Acción Comunal y/o Asociaciones de Usuarios de Distrito de Riego (fl. 73).

El 14 de diciembre de 2010, los miembros del Comité Técnico del convenio 001571-2010, conformado por el Director de Medio Ambiente Agua Potable y Saneamiento Básico del Departamento de Boyacá, el Subdirector Técnico Ambiental de Corpoboyacá y los Supervisores del convenio, determinaron que se intervenirían áreas estratégicas y zonas de recargas hídricas de fuentes abastecedoras de acueductos o distritos de riego que se ubicaban en las cuencas alta y media del río Chicamocha y en la cuenca del Lago de Tota, previa socialización por parte de Corpoboyacá de los compromisos que adquirirían las personas que cedieran las áreas para las plantaciones. Así mismo señaló, que aprobó el plan operativo y cronograma de trabajo presentado por la Autoridad Ambiental, sin embargo éste quedaba sujeto a modificaciones, complementos o ampliaciones a que hubiera lugar en cada una de las líneas de trabajo (fl. 57).

Posteriormente el 27 de mayo de 2011 los miembros del Comité Técnico escribieron **17 proyectos** que se acelarían en los Municipios de Guacamayas – veredas Guración y Arisal; El Espino – vereda Santa Ana Betelivé – vereda Otenga; Aquitania – veredas Darte, Susacá, Sarcosé, Los Pozos, Orusal, y Hatc Laguna, Socha – vereda Curtal; Tota – vereda Toquecha, La Puerta, Tobel y Cunuca; Tunja – vereda Tras del Alto y Sogamoso – vereda Pedregal, pues cumplían los requisitos técnico ambientales exigidos para su ejecución y cubrirían un total de **118.5 hectáreas** a reforestar (fl. 79 a 81).

El Supervisor designado por Copacoyacá mediante oficio 160-0006078, radicado el 6 de agosto de 2011 ante la Supervisora del Departamento por el Departamento de Boyacá presentó informe de actividades desarrolladas en cumplimiento de convenio 001674-2010 y sanció que se consignara el primer desembolso para iniciar el trámite de los respectivos convenios con las organizaciones locales base (fl.95) quien señaló que la Gobernación efectuó pago parcial de los recursos por valor de \$270.000.000, según comprobante de egreso 3510711 el 22 de julio de 2011 (fl. 99)

El 12 de agosto de 2011 mediante oficio 160-278 el Supervisor de la entidad demandante solicitó a la Supervisora del Departamento, *la ampliación del plazo de ejecución de convenio en un periodo de 3 meses, por cuanto para el 15 de octubre de 2011 no era posible entregar el 100% del objeto contractual, ya que el primer censo censuoso se realizó hasta el 22 de julio de 2011 y se necesitaba mínimo de 2 meses posteriores a la plantación para realizar las evaluaciones de mortalidad del material vegetal plantado para liquidar los convenios con las Juntas respectivas (fl. 100)*

El 3 de octubre de 2011 la Supervisora del Departamento se citó a la entidad demandante que cumpliere la cláusula novena del convenio, correspondiente a los informes que Copacoyacá como entidad ejecutora debía presentar a la Gobernación del Departamento de forma trimestral, pues después de un año de ejecución tan solo había presentado un informe el 8 de agosto de 2011 (fl. 107).

Por otro lado, el 10 de octubre de 2011 contestó la solicitud de ampliación de plazo, manifestando que una vez radicaran los informes trimestrales de ejecución analizaría la legalidad de dicha petición (fl. 108).

En virtud de ello el Supervisor del convenio por parte de la entidad demandante a través del oficio 160-423 radicado el 10 de octubre de 2011, allegó un segundo informe de avance de ejecución del convenio 001674-2010 (fl. 109), señalando que el objeto contractual establecido para la Línea de Trabajo No. 1 se cumplió mediante la suscripción y ejecución de los convenios acordados para un total de **350.5 hectáreas** reforestadas y aisladas de influencias de las curvas descintas en el acuerdo de voluntades. En lo que respecta a la Línea de Trabajo No. 2 indicó que suscribieron los convenios para su ejecución, no obstante dado que algunos representantes de los ejecutores de los proyectos adjuntaron varias razones para no continuar con los mismos, se reversaron los proyectos radicados con el objeto de suplir las áreas faltantes para dar cabal cumplimiento a los pactado en dicho convenio (fls. 110 a 118).

El 12 de octubre de 2011 la Supervisora del Departamento, se informa a Copacoyacá que debe demostrar el porcentaje de ejecución del convenio tanto en recursos como en obra física, adjuntando los convenios específicos llamados con los representantes legales de las Juntas seleccionadas, y el estado de cuentas del convenio, *como quiera que los dos informes que allegó la Corporación no demostraban los avances reales de ejecución (fls. 122 y 123).*

Posteriormente el 14 de octubre de 2011, Corpoboyacá solicitó al Departamento de Boyacá que estableciera la viabilidad técnica ambiental de los proyectos que suplian 3 proyectos que no se ejecutaron por cuestiones ajenas a la Autoridad Ambiental para comprar el total del área a ejecutar en la Línea de Trabajo No. 2.

Teniendo en cuenta lo anterior, los miembros del Comité Técnico mediante Acta No. 004 suscrita en **octubre 20 de 2011** aprobó **6 proyectos** para que Corpoboyacá iniciara los trámites correspondientes a la suscripción de los convenios con la Asociación de Suscriptores del Sistema de Irrigación de la vereda Río de Piedras del Municipio de Tutá; Junta de Acción Comunal del sector El Páramo de vereda Teguita del Municipio de Sativanore; Asociación de Suscriptores del Acueducto rural de las veredas de Salitre, Siatoca y Tierra Negra del Municipio de Sotaquirá; Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Pequeña Escala "Asolago del Municipio de Aquitania; Junta de Acción Comunal de la vereda Avendaños del Municipio de Duitama y Junta de Acción Comunal de la vereda Cortadera Chiquita del Municipio de Sotaquirá (ffs.106)

El 27 de octubre de 2011, Corpoboyacá pone en conocimiento de la Gobernación la temática de capacitación que se definió para desarrollar con cada organización con la que suscribieron convenios para la ejecución de las actividades de revegetalización y aislamiento (fl. 124). Sobre el particular el Departamento de Boyacá mediante oficio 04911 del 3 de noviembre de 2011, señaló que las temáticas de capacitación, asesoría y acompañamiento se establecieron en la cláusula 7ª del convenio; y *frente a la ampliación del plazo* indicó que estaba pendiente del concepto que emitiera la oficina de contratación como quiera que el informe de avance y ejecución del convenio se había radicado hasta el 14 de octubre de 2011 en la Secretaría de Infraestructura y entregado a la supervisión el 18 del mismo mes y año, cuando ya había expirado el término para solicitar la ampliación del plazo (ffs. 125).

El 18 de mayo de 2012 la Gobernación del Departamento de Boyacá pone en consideración del Director de la Autoridad Ambiental el acta de liquidación del convenio 001571-2010 (fl.141+143), no obstante la entidad demandante manifestó que se programaría una mesa de trabajo para estudiar la documentación que soportaba la ejecución del convenio y de esta manera establecer los saldos a favor de una u otra entidad, si a ello había lugar (fl. 144)

El 28 de diciembre de 2012 la Secretaría General y Jurídica de Corpoboyacá manifiesta su inconformidad frente al acta de liquidación bilateral del convenio precisando que no está de acuerdo con los valores que se expresaban en el acta de liquidación, como quiera que el Departamento de Boyacá le adeudaba unas sumas porque cumplió la totalidad de las actividades y obligaciones pactadas en el convenio suscrito por las partes específicamente las relacionadas en la Línea de Trabajo No. 2 (ffs. 163 a 165)

Por su parte la Supervisora del Departamento de Boyacá en el mes de febrero de 2012 presenta una relación de los convenios específicos legalizados en el 2011 por Corpoboyacá y al estado actual de los mismos, como consta a folios 211 a 213

El 7 de febrero de 2013 la Supervisora y el integrante del Comité Técnico del convenio designado por la Gobernación Departamental, dando respuesta a las inconformidades manifestadas por Corpoboyacá, precisaron que los informes de ejecución de obra en la Línea No. 2 se radicaron extemporaneamente a pesar de las diversas solicitudes realizadas por el Departamento; que de acuerdo a la visita efectuada por la Supervisora del convenio se comprobó que para el mes de febrero de 2012 las actividades pactadas, no estaban al 100% ejecutadas; que los últimos 6 convenios se legalizaron con posterioridad a la fecha de vencimiento del convenio; que la Gobernación realizó el desembolso de los \$270.000.000, cuando la demandante cumplió todos los requisitos previstos para ello.

Sobre la solicitud de prórroga del plazo señaló que la Autoridad Ambiental radicó la solicitud en una dependencia diferente a la autorizada, motivo por el cual tuvo conocimiento de la misma hasta el 3 de octubre de 2011 solicitando de manera irredatada los informes, a fin de tener razones técnicas para dar respuesta a dicha solicitud, los cuales se allegaron el 14 de octubre de 2011 y se recibieron por parte de la Superintendencia hasta el 18 del mismo mes y año, circunstancia que impidió dar trámite a la ampliación del plazo porque el término se encontraba vencido (fls. 220 a 230).

Finalmente el 12 de febrero de 2014 se firmó el acta de liquidación bilateral de convenio, mediante el mismo 001671-2010, dejando la Autoridad Ambiental las salvedades correspondientes y que se precisaron en párrafos precedentes.

13. ANALISIS CASO CONCRETO – Primer problema jurídico

En los convenios, al igual que en todos los contratos de naturaleza bilateral, no resulta razonable que una de las partes exija de la otra la satisfacción de las prestaciones a su cargo, en tanto no cumplo o se allane a cumplir las obligaciones que le son propias, de conformidad con las disposiciones del artículo 1606 del Código Civil, que prevé: *en los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora del otro de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumplo por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos.*

Así mismo, el cumplimiento y las prestaciones que se derivan del acuerdo de voluntades se refieren a la observancia de las gestiones particulares, esfuerzos y conductas que, aunadas a la honestidad, rectitud y lealtad exigibles en todos los contratos, propiamente por el oportuno y correcto cumplimiento de las obligaciones a cargo de las partes, ya que el artículo 1603 *ídem* prevé que los contratos deben ejecutarse de buena fe y por consiguiente obligan no solo a lo que en sí se expresa, sino a todas las cosas que entran precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella.

Por lo demás, en tanto el resultado del objeto convenido depende enteramente del ceñido de cara a erigirle responsabilidad a la contratante, por la no ejecución del objeto, dentro del plazo acordado, le corresponde al contratista demostrar que éste concreto no se cumplió por razones anteriormente atribuidas a la entidad, es decir ajenas a la dirección y administración por la que también le corresponde responder.

a) Del primer desembolso a cargo del Departamento de Boyacá

Sostiene la parte demandante CORPPOSDYACA que no le fue posible concluir el objeto contractual dentro del tiempo acordado, ante otras razones, porque la Gobernación realizó el primer desembolso para ejecutar la Línea de Trabajo No. 2, siete meses después de que recibió la cuenta de cobro correspondiente.

Sobre el particular se dirá que en la cláusula sexta del Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 001671 de 2010, se estableció que el objeto de la Línea de Trabajo No. 2 recaía sobre la implementación de reforestación y asilamiento de 118 Has de bosque protector como aporte del Departamento de Boyacá de otro del cual se debían tener en cuenta aspectos como:

- a) El Departamento aporta la totalidad de los recursos económicos para el establecimiento de las plantaciones, con excepción del material vegetal, el cual era el aporte de Corpobogotá; b) los recursos económicos aportados por el Departamento a la Corporación para el cumplimiento del objeto del convenio se ejemplarán a través de convenios específicos que suscribirían entre Corpobogotá, como ente ejecutor y las Juntas Administradoras de Acueductos Veredales y/o Juntas de Distrito de Mejor entre otras obligaciones descritas e ítems 46 y 47 del expediente.

En la cláusula décima primera del convenio que determina las obligaciones, entre otras, el aporte en efectivo el Departamento de Boyacá por la suma de \$450.000.000 que se destinará exclusivamente a la ejecución de las obras de reforestación y aislamiento en la Línea de Trabajo No. 2. (fl. 48), en cuanto a la forma de pago, se indicó en la cláusula cuarta, que la entidad demandada realizaría el primer desembolso correspondiente a 60% del valor total del aporte de la Gobernación, es decir, la suma de \$270.000.000, una vez se cumplieran los siguientes requisitos: *firma y legalización del convenio, presentación y aprobación del plan operativo y cronograma de actividades, selección definitiva de las áreas a plantar y presentación de la certificación de apertura de la cuenta para el manejo de los recursos.*" (fls. 45 y 46)

Ahora bien, según las pruebas obrantes en el plenario se advierte que el Supervisor del contrato designado por la Autoridad Ambiental, radica la cuenta de cobro No. 013 ante la Gobernación de Boyacá por la suma de \$270.000.000 el **16 de diciembre de 2010**, correspondiente al primer desembolso estipulado en el convenio interadministrativo, tal como consta a folio 59 del expediente.

Al revisar la solicitud no existe constancia de radicación sobre la aprobación del plan operativo y cronograma de actividades, como la selección definitiva de las áreas a plantar para dar cumplimiento a la cláusula cuarta del convenio interadministrativo, documentos requeridos a efectos de realizar el primer desembolso, como fue acordado con el Departamento, puesto que apenas el 6 y el 13 de mayo de 2011 obra constancia que se radicaron los proyectos de *revegetación* para su aprobación (fls. 72 y 74), es decir 4 meses después de suscribir el acta de aclaración No. 1, firmada el 29 de diciembre de 2010 (fl.73) al Convenio 1572 de 2010, precisando que se podía ejecutar los proyectos a través de las Juntas de Acción Comunal con jurisdicción en el área a reforestar y aislar.

En este panorama, en el que se advierte la demora en la radicación de los documentos para efectuar el primer desembolso hasta el 16 de mayo de 2011, la Supervisora del Departamento informa a Corpoboyacá, que no presentaron al Comité Técnico del convenio, las áreas definitivas a reforestar y aislar, que en total ascendían a 118 Has, las cuales debían estar *georeferenciadas e identificadas* plenamente, con la documentación respectiva, como quiera que los proyectos que relacionaba la Corporación, se allegaban sin ningún soporte técnico para ser evaluados por el Comité (fl. 75 y 75).

En virtud de lo anterior, el Supervisor designado por la demandante presenta el 26 de mayo de 2011, un total de 17 proyectos avaluados para la suscripción de los respectivos convenios a ejecutar para cubrir un área de 115,5 hectáreas (fl.78), los cuales se aprobaron por el Comité Técnico en el Acta No. 03 del 27 de mayo de 2011 (fls.79-82), dando sujeción a la presentación de los conceptos de viabilidad técnica, ambiental porque el Supervisor de la Corporación no los allegó y se comprometió a entregarlos a más tardar el 31 de mayo de 2011.

Posteriormente, el 21 de junio de 2011, el Departamento solicita que presente el Plan Operativo ajustado que contenga plan financiero, distribución de fuentes de financiación, costos unitarios para establecimiento, mantenimiento y aislamiento, cronograma de actividades, entre otros, porque en el Acta No. 1 del Comité se dejó claro que el Plan Operativo y cronogramas aprobados quedaban sujetos a modificaciones a que hubiera lugar.

Finalmente, el 22 de junio de 2011 el Departamento de Boyacá realizó el primer desembolso por la suma de \$270.000.000, según oficio suscrito por la Supervisora del Convenio por parte de la Gobernación el 8 de agosto de 2011 obrante a folio 99 del expediente.

Así las cosas se infiere que si bien la Gobernación de Boyacá realizó el proceso de selección de recursos desde la radicación de la cuenta de cobro por Corporación, la discrepancia se originó porque esta entidad no presentó en dicha forma la solicitud de migración como quiera que allegó de manera tardía los documentos técnicos que sustentaban el cobro, estipulados en la cláusula cuarta del Contrato de Cooperación Interinstitucional No. 001577 de 2011, motivo por el cual dicha demora no se puede endilgar al Departamento, pues se tiene esto se debió a la falta de planeación por parte de la Autoridad Ambiental para radicar los documentos oportunamente, pese a las diversas solicitudes que emitió en su momento la entidad demandada, quer pudiese presentar las falencias que aconteció en los soportes de la cuenta de cobro.

h) Exigencia por parte de la Gobernación de Boyacá para resolver la solicitud de prórroga presentada por la demandante.

Soportare la Autoridad Ambiental que otra de las razones que sustentan el incumplimiento por parte de la demandada es que el 12 de agosto de 2011 redujo su solicitud de prórroga al plazo del convenio aduciendo que la Gobernación de Boyacá se pronunció hasta el 1 de octubre de 2011, sin que se comunicara decisión de fondo a respecto.

Sobre el particular cabe precisarse que los contratos, en principio, se deben ejecutar dentro del plazo acordado por los contratistas en el respectivo contrato, que de conformidad con lo establecido en el artículo 1557 del Código Civil en el plazo de la época que se fija para el cumplimiento de la obligación pueda ser expreso o tácito. Es tácito el imprescindible para cumplirlo.

Al respecto, el Consejo de Estado¹⁴ señaló que por regla general el vencimiento del plazo estipulado es una de las causas de terminación del contrato. Sin embargo, en cuanto no está prohibido, el plazo estipulado en el contrato se puede ampliar o prorrogar mediante acuerdo de las partes, ya que no existe prohibición legal para la prórroga del plazo de los contratos estatales.

Por el contrario, el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 permite la posibilidad de adicionar, ampliar o prorrogar el plazo pactado, pues esa norma establece la regla general de la libertad en las estipulaciones, en tanto, es un acto preceptivo que en estos (..) podrá volverse *as modalidades, condiciones y en general las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y los principios y finalidades de esta ley y a los de la orden administrativa, y, de otro, dispone que las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requerir el cumplimiento de los fines estatales*.

De modo que de esas disposiciones se puede concluir que en los contratos estatales es posible conceder una prórroga de un contrato estatal, si a respectiva entidad contratante considera que mediante esa figura se cumplen los fines estatales, conforme a lo indicado en los artículos 3º a 5º de la misma ley y si las partes la consideran conveniente y necesaria y no resulta contraria a la Constitución, la ley, el orden público, los principios y finalidades de la misma ley y a los de la orden administrativa.

Ahora bien, del caudal probatorio se evidencia que la Corporación Autoridad Ambiental de Boyacá, presentó solicitud de prórroga del plazo del convenio mediante solicitud presentada el 12 de agosto de 2011, para lo cual aduce las siguientes razones:

¹⁴ Sentencia Quinta providencia del 23 de enero de 2016, Radicación Interna 8761, Consejo Externo de la Corte Constitucional, así mismo sentencia del 24 de agosto de 2015, expediente 15710-3-71.

“Teniendo en cuenta que por trámites de legalización tanto de Corproboyacá como de la Gobernación, solo hasta el día 22 de julio de 2011, se realizó la consignación por parte de la Gobernación de los recursos correspondientes al primer desembolso pactado en este convenio y considerando que solo a partir de la fecha Corproboyacá puede iniciar el trámite contractual para celebrar los convenios con las Juntas y asociaciones, atentamente solicito que sea ampliado el plazo de ejecución del convenio en un periodo de tres (3) meses, por cuanto la fecha de vencimiento está pactada para el 15 de octubre de 2011, y en ese lapso de tiempo no es posible entregar al 100% los productos del objeto contractual, toda vez que para el recibo definitivo de las plantaciones y liquidación de los convenios con las Juntas se requiere mínimo de dos meses posteriores a la plantación para realizar las evaluaciones de mortalidad del material vegetal plantado.” (fl. 100)

Valga resaltar que a petición se radicó dentro del plazo contractual como quiera que expiraba el 15 de octubre de 2011⁵, no obstante de la lectura de la solicitud, se advierte que ésta, se fundamenta en la presunta demora por parte de la Gobernación de Boyacá al realizar el primer desembolso, circunstancia que tal como se indicó en párrafos anteriores, no se originó por causas imputables a la entidad demandada, pues para la fecha en que la Autoridad Ambiental radicó la cuenta de cobro, no allegó todos los documentos técnicos pertinentes para efectuar el giro de los recursos, tal como lo pactaron las partes en la cláusula 4^a del Convenio de Cooperación Institucional.

Adicionalmente se dirá que si bien es cierto la Gobernación de Boyacá se demoró en responder la solicitud del contratista sobre la ampliación del plazo, lo cierto es que tal demora tuvo su causa en el hecho relativo a que la propia Corporación no presentó los informes trimestrales a partir de la firma de iniciación, establecidos en el cláusula novena del Convenio (fl.47), pues se acreditó que en reiteradas oportunidades, la entidad demandada solicitó la presentación de los mismos, así: el 1^o de mayo de 2011 (f. 76); el 20 de junio de 2011 (fl. 85); y el 3 de octubre de 2011 (fl. 107) mediante oficios suscritos por la Supervisora del Convenio por parte del Departamento y el Director de Medio Ambiente, Agua Potable y Saneamiento Básico (fl. 76), fecha última en la cual se le indicó a la demandante lo siguiente:

“Teniendo en cuenta la solicitud hecha por usted, de ampliación del plazo para la ejecución del convenio de la referencia, me permito manifestarle que una vez más se hayan radicado los informes trimestrales de ejecución, que estipula la cláusula novena del convenio, que la Corporación como entidad ejecutora debe presentar a la Gobernación de Boyacá y que a la fecha solo se tiene un informe con radicado el día 9 de agosto de 2011. Una vez se tenga dicha información se procederá a analizar la legalidad de dicha ampliación del tiempo.” (fl. 108)

Que atendiendo la fecha de suscripción del acta de iniciación (15 de octubre de 2010) la Autoridad Ambiental debía presentar 4 informes trimestrales el 15 de enero, 15 de abril, 15 de julio y 15 de octubre de 2011. Sin embargo en el expediente se constata que la entidad ejecutora tan solo presentó 3 informes de manera incompleta, en las siguientes fechas:

- El 10 de febrero de 2011 (fl.62) indicanto que presentó 5 proyectos para aprobación del Comité Técnico, para lo cual relacionó el Municipio y la Vereda beneficiada, el valor del proyecto, el aporte por Corproboyacá y el aporte del ejecutor
- El 3 de agosto de 2011 señalando de manera general los convenios suscritos en el año 2010 para dar cumplimiento a la Línea de Trabajo No. 1 y los 17 proyectos a ejecutar en la Línea de Trabajo No. 2 (fls. 96 y 97)
- Finalmente un informe con radicado del 10 de octubre de 2011 (fl.109 a 118), en el que relaciona de manera general los 14 convenios que se estaban ejecutando para un total de 97.5 Has a revegetalizar y aislar, sin que obre en el plenario documento alguno que soporte si dichos proyectos se ejecutaron y la suscripción de los respectivos convenios con las Juntas de Acción Comunal o Asociaciones.

⁵Los 12 meses se contabilizan a partir del 15 de octubre de 2010 momento en el cual se firmó el acta de iniciación del convenio tal como se radizó en la cláusula 5^a del acuerdo de voluntades a folio 46 del expediente y como se estipuló en el acta de iniciación, obrante a folio 55 del plenario.

Que en la latencia en los informes el Departamento de Boyacá mediante oficio fechado el 17 de octubre de 2014, le comunicó a la demandante que no se estableció el avance real de ejecución del convenio tanto en recursos como en obra física, motivo por el cual solicitó que se adjuntaran los convenios específicos firmados con los representantes legales de las Juntas seleccionadas y el estado de cuenta del convenio 44.22.1.231.

Teniendo en cuenta lo anterior se señala que la Corporación no cumplió con la obligación establecida en la cláusula novena del Convenio sub-examined, pues los informes que se allegaron al plenario dan cuenta que los mismos no se presentaron de manera trimestral, allegando para el efecto e avance de actividades y cumplimiento de metas, en concordancia con el cronograma de actividades; los convenios específicos, los contratos de prestación de servicios, los contratos de suministro, facturas, actas de comités, registros fotográficos y listados de asistencia; documentos con los cuales la Gobernación de Boyacá, de forma oculta, pudo hacer resultado la solicitud de prórroga.

Entonces, dado que esos anexos fallaron, la entidad demandada se vio obligada a realizar varios requerimientos para resolver la petición, omisión a cargo de la demandante, situación que impidió a la demandada, resolver de manera definitiva la solicitud de prórroga antes del vencimiento del plazo contractual.

No sobra precisar que si bien la jurisprudencia y la doctrina coinciden en la posibilidad de prórroga del plazo contractual, dicha prórroga se debe realizar antes del vencimiento del plazo de caducidad, so pena de nulidad absoluta por violación a las formalidades exigidas por la ley y como medida de seguridad y seriedad en el ejercicio de la Administración Pública, en lo que se compromete al orden público jurídico y se deviene en la nulidad absoluta del convenio adicional, declarable de oficio, como excepción perentoria y de fondo.

Lo anterior no significa un todo alguno, que el término del contrato no sea susceptible de ampliación o prórroga, sino que esa posibilidad debe pactarse y perfeccionarse antes del vencimiento del plazo contractual, así las cosas, como quiera que la Supervisora por parte del Departamento de Boyacá tuvo conocimiento del informe de avance y ejecución del convenio el 18 de octubre de 2014 – en virtud del requerimiento realizado a la demandante - con posterioridad al vencimiento del plazo, es decir al ser extemporánea la solicitud, se infiere no surge por ser, silencio administrativo positivo, claro está sin perjuicio del deber de emitir a guisa de pronunciamiento sobre la petición de prórroga.

En todo caso, en el expediente no obra prueba que demuestre que el término del contrato no se demandó, faltando un día para que venciera el plazo contractual, cumplida con los requerimientos establecidos en la cláusula novena del convenio y por ende que la entidad demandada, tuvieran los elementos suficientes para determinar la viabilidad de dicha solicitud, máxime cuando en el desarrollo de los contratos estatales, es posible acordar la prórroga del plazo, en aquellos casos en que la respectiva entidad, que para este caso es el Departamento de Boyacá, consideraba que mediante esta figura se cumplían los fines estatales conforme lo indicado en los artículos 35 a 57 de la Ley 80 de 1993.

Bajo el análisis anterior se colige que tampoco se acreditó que la demora en el pronunciamiento de la prórroga del plazo, sea imputable a la entidad demandada, tal como indica la Corporación Autónoma Regional de Boyacá en el escrito introductorio.

**c) Aval del Comité Técnico para suscribir 6 convenios de cooperación
números 2011-123, 2011-140, 2011-142, 2011-143, 2011-146 y 2011-151
para completar el número de hectáreas a reforestar y aislar**

Sobre este aspecto se dirá que a pesar que el Comité Técnico mediante acta No. 4 del 20 de octubre de 2011, aprobó los 6 proyectos relacionados, (fl.6) porque se cumplieran los requisitos técnico-ambientales exigidos para su ejecución y dio vía libre a Corpoboyacá para que iniciara los trámites correspondientes a la suscripción de los respectivos convenios, se establece que para la fecha en que se otorgó la aprobación, dicha decisión no tenía efecto vinculante para las partes del convenio por cuanto su plazo ya se encontraba vencido, sin que mediara prórroga expresa o tácita que lo ampliara, pues este tuvo vigencia hasta el 15 de octubre de 2011, así las cosas el acuerdo de voluntades para continuar con la ejecución del objeto contractual, no se podía prorrogar, por cuanto, se reitera, este se realiza por fuera del plazo contractual, con el efecto que dicha prórroga no se podía tener en cuenta como parte del plurimencionado convenio.

En consecuencia, se infiere que cualquier estipulación que pactaran las partes por fuera del vencimiento del plazo, como las reclamaciones que se originen sobre dicho punto, no tienen asidero jurídico bajo el medio de control de controversias contractuales.

**d) Dilación en la correspondencia entre los Supervisores por parte del
Departamento de Boyacá y de Corpoboyacá**

Contrario a lo manifestado por la demandante, se advierte que si bien existió demora en el trámite de la correspondencia emitida entre los Supervisores designados tanto por el Departamento de Boyacá y como por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, ésta se atribuye en la mayoría de ocasiones, al Supervisor de la demandante, como quiera que fue requerido en múltiples oportunidades por la Gobernación de Boyacá para que presentara los informes trimestrales en la forma y término en que quedó establecido en el Convenio.

Así mismo, la entidad demandada requirió al Supervisor de Corpoboyacá para tratar asuntos concernientes a los costos de obra para adelantar los 17 convenios de a Línea de Trabajo No. 2 sin tener respuesta positiva al respecto, de ello da cuenta el oficio obrante a folio 84 del expediente, en el que el Departamento le informó a la demandante que tenía dos opciones: realizar reunión con el Comité Técnico con el fin de aprobar nuevos costos o adelantar los convenios de los 17 proyectos con los precios ya calculados y sus cantidades de obra señalados en el acuerdo de voluntades.

Ante la falta de respuesta por parte de la Corporación, el Departamento de Boyacá mediante oficio de junio 21 de 2011 (fl.85) solicita de manera urgente que tornen la decisión frente a los proyectos a ejecutar en donde los costos deben ser ajustados a los precios con los cuales se calculó las cantidades de obra del convenio según los estudios previos del mismo, allegando para el efecto el correspondiente Plan Operativo debidamente ajustado a los precios del 2010 y no del 2011.

No sobra precisar que la demandante conoció con antelación los respectivos costos de obra estipulados en el Convenio de Cooperación Institucional, detallados artes de aceptar y celebrar el acuerdo de voluntades, como quiera que en los estudios previos se indicó que para la suscripción de los convenios específicos entre Corpoboyacá y las Juntas o Asociaciones beneficiarias, se aplicarían los costos y las especificaciones técnicas definidas por la Corporación como ente ejecutor (fl.24), que por tal razón debía someterse a lo ya pactado entre los contratantes y no dilatar la ejecución de los proyectos correspondientes a la Línea de Trabajo No. 2.

Bajo estas consideraciones se concluye que las pretensiones principales relacionadas al medio de control de controversias contractuales, no están llamadas a prosperar.

14. PROCEDENCIA DE LA "ACTIO IN REM VERSO"

En consideración a que la demandante formuló pretensiones subsidiarias a través del medio de control de reparación directa, se estudia el **segundo problema jurídico** con el fin de establecer si el Departamento de Boyacá debe reparar los daños presuntamente ocasionados a Comboyacá al no cancelar el valor total del servicio contratado con cargo al convenio 1671 de 2011 pues en sentir de la demandante, el Departamento no realizó el trámite administrativo establecido para el pago de las obligaciones pactadas, enquejándose sin justa causa a expensas del patrimonio de la Autoridad Ambiental.

Para resolverlo, se analiza que a Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 19 de noviembre de 2012, radicado No. 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), Contrajero Fomente: Doctor Jaime Orlando Santofimio Garbón, fijó su posición frente al medio de control de reparación directa y repararación directa como el medio adecuado para formular pretensiones relativas al enquejamiento sin justa causa, estableciendo para su reconocimiento la configuración de cualquiera de estas tres hipótesis:

La Sala acculle hipótesis en las que resultare procedente la actio in rem verso sin que medie contrato alguno pero, asimismo, estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva y de ninguna manera por la intención de encerrar dentro de estos casos excepcionales, o el ámbito de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se marcó.

Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultare procedente la actio in rem verso a juicio de la Sala, serán entre otros los siguientes:

a) Quando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del titular electo, que en virtud de su sujeción al de su actividad o de su imperium constitucional o impuesto al respectivo, garantizar la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con presencia del mismo.

b) En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministrar, prestar oyes con el fin de prestar un servicio para evitar una emergencia o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben coardecir de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar claramente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el principio general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando se trata caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que se llevaron a tomar la determinación.

c) En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaración y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté exceptuada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso de la Ley 80 de 1993

12.3. El reconocimiento judicial del enquejamiento sin causa y de la actio in rem verso en estos casos excepcionales deberá ir acompañada de la regla según la cual el enquejamiento sin causa es esencialmente compensatorio y por consiguiente el demandante de prosperar sus pretensiones, sólo tendrá derecho a monto del

enriquecimiento. Ahí, de advertirse la comisión de algún ilícito, falta disciplinaria o fiscal el Juezador en la misma Provisión que resuelva el asunto, deberá cumplir con la obligación de copiar las respectivas investigaciones, penas, sanciones y/o fiscales. (Subrayado original)

Así mismo precisó que el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la “*actio in rem verso*”, no pueden ser invocadas para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados, sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental, pero suficiente razón consistente en que ésta requiere para su procedencia, entre otros, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa pues de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 los contratos estatales son solemnes, puesto que su perfeccionamiento exige que sea por escrito, sin dejar de lado que además esta normativa exigen otras solemnidades de orden público e imperativas y por lo tanto inmodificables e inderogables por el querer de los destinatarios *ibidem*.

De conformidad con la jurisprudencia en cita, en aquellos eventos en que se ejecutar prestaciones en favor de la Administración, sin que previamente se hubiese formalizado un contrato o impartido la orden correspondiente, con los requisitos indicados en la ley, dicho particular no tiene derecho a reconocimiento alguno, ya sea por la vía de controversias contractuales en razón a la inexistencia de un contrato que la fundamente, así como tampoco por la vía de la *actio in rem verso*, pues resulta improcedente en la medida que se estaría eluciendo o soslayando las normas imperativas contenidas en la Ley 80 de 1993, artículos 39 y 41 que establecen la formalidad de la instrumentación escrita para que el contrato nazca a la vida jurídica o se perfeccione, pues en este evento es inexistente la buena fe objetiva, ante el incumplimiento de las solemnidades que la ley exige para la formación del contrato estatal.

15. CASO CONCRETO – Segundo problema jurídico

En el caso *sub examine* la Corporación Autónoma Regional de Boyacá apoya sus pretensiones *subsidiarias* en el hecho de haber ejecutado unos servicios a favor del Departamento de Boyacá consistentes en la reforestación y aislamiento en áreas de influencia de la cuencas del Lago de Tota, cuenca alta y media del río Chicamocha a través de las Juntas Administradoras de Acueductos Veredales, Juntas de Acción Comunal y Asociaciones de Usuarios de Distritos de Riego, sin que el Departamento de Boyacá pague la totalidad de la suma pactada en el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 1671 de 2011, generando un enriquecimiento sin causa legal alguna a favor del Departamento de Boyacá y un empobrecimiento de la Autoridad Ambiental.

En este punto es del caso señalar que el juzgado tan solo analizará los servicios que presuntamente prestó la Corporación Autónoma Regional de Boyacá a favor de la entidad demandada, una vez culminó el término establecido para ejecutar el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 1671 de 2011, es decir, **con posterioridad al 15 de octubre de 2011**, como indica el acta de liquidación bilateral del convenio de cooperación referenciado, éste culminó el 15 de octubre de 2011 (*#.370*), por cuanto al resolver el primer problema jurídico se estudiaron los servicios que se prestaron dentro del plazo de ejecución del acuerdo de voluntades concerniente a las pretensiones principales del medio de control de controversias contractuales.

Así las cosas, y dado que en el escrito de demanda, Corpoboyacá manifiesta que suscribió y ejecutó 6 convenios de reforestación con Juntas de Acción Comunal, previa autorización por parte del Comité Técnico del Convenio de Cooperación Integrado por delegados de la Gobernación y de la Autoridad Ambiental, cumpliendo con los requisitos técnico ambientales exigidos para su ejecución y

contribuyendo de esta manera con el cumplimiento del 100% del convenio interinstitucional No. 001 de 2010, se pasará a estudiar si en el presente asunto se configuran alguna de las tres hipótesis establecidas en la sentencia de unificación anterior orientada citada para la procedencia de la "actio in rem verso".

De acuerdo a lo señalado en el numeral 12 del acápite de esta providencia denominado "lo probado en el proceso" se advierte que efectivamente los miembros del Comité Técnico del Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 001671 de 2010 contratado por el Director de Medio Ambiente Agua Potable y Saneamiento Básico del Departamento de Boyacá, el Subdirector Técnico Ambiental de CorpoBoyacá, la Supervisora Delegada por la Gobernación de Boyacá y el Supervisor Delegado por CorpoBoyacá mediante Acta No. 004 suscrita el 20 de octubre de 2011 aprobó 6 proyectos para que CorpoBoyacá iniciara los trabajos correspondientes a la suscripción de los respectivos convenios, con las siguientes asociaciones:

Asociación de Suscriptores del Sistema de Irrigación de la Vereda Rio de Piedras del Municipio de Tutá; Junta de Acción Comunal del sector El Parano de Vereda Tequita del Municipio de Savenante; Asociación de Suscriptores del Acueducto rural de las veredas de Sathá, Saroca y Tierra Negra del Municipio de Soracura; Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Pequeña Escala "Asolaje" del Municipio de Aquitania; Junta de Acción Comunal de la Vereda Avenderos del Municipio de Duitama y Junta de Acción Comunal de la Vereda Cortadera Chiquita del Municipio de Sotaquirá (fs. 106 y vuelto).

Que la autorización referenciada se profirió con posterioridad a la terminación del Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 001671 de 2010 suscrito entre CorpoBoyacá y la Gobernación de Boyacá pues en la acta de liquidación bilateral consta como fecha de inicio el 15 de octubre de 2010 y fecha de terminación al 15 de octubre de 2011. (fs. 570)

De otro lado se observa que en la acta de reunión suscrita en febrero 11 de 2014 por los Supervisores de convenio a efectos de liquidar bilateralmente, se dejó constancia del balance de ejecución con corte a octubre 15 de 2011. (fs. 460-461)

Nº.	Nº. CIV	VR TOTAL CONTRATADO	VR EJECUTADO	VR VNO EJECUTADO	OBSERVACIONES
1	96	30.527.537	2.538.012	26.989.527	1- En los estados financieros, formato a), al sumar las cantidades, se advierte errancia en algunas cifras que varía desde \$ 1.530.100
2	97	30.527.531	6.753.352	23.774.179	2- Los precios unitarios de cada convenio son diferentes. Del convenio 98 no se evidenció acta informe o certificación por parte anterior a 15 de octubre de 2011, que acredite el avance de ejecución y de igual forma para los convenios 100, 101, 104, 108 y 110.
3	98	30.527.531	0	30.527.531	No se evidenció informe ni acta con fecha de 15 de octubre de 2011 que establezca avance de obra
4	99	20.952.513	5.426.359	15.526.154	3- Los precios unitarios de cada convenio son diferentes. Del convenio 98 no se evidenció acta informe o certificación por parte anterior a 15 de octubre de 2011, que acredite el avance de ejecución y de igual forma para los convenios 100, 101, 104, 108 y 110.
5	100	26.720.340	0	26.720.340	No se evidenció informe ni acta con fecha de 15 de octubre de 2011 que establezca avance de obra
6	101	19.985.957	0	19.985.957	No se evidenció informe ni acta con fecha de 15 de octubre de 2011 que establezca avance de obra
7	102	26.720.340	0.952.735	16.767.605	No se evidenció informe ni acta con fecha de 15 de octubre de 2011 que establezca avance de obra
8	103	26.720.340	9.952.735	16.767.605	No se evidenció informe ni acta con fecha de 15 de octubre de 2011 que establezca avance de obra
9	104	30.527.531	0	30.527.531	No se evidenció informe ni acta con fecha de 15 de octubre de 2011 que establezca avance de obra
10	105	26.720.340	19.506.471	6.814.869	No se evidenció informe ni acta con fecha de 15 de octubre de 2011 que establezca avance de obra
11	106	30.527.531	11.374.552	19.162.977	No se evidenció informe ni acta con fecha de 15 de octubre de 2011 que establezca avance de obra
12	107	26.720.340	3.473.644	23.246.696	No se evidenció informe ni acta con fecha de 15 de octubre de 2011 que establezca avance de obra
13	108	19.085.957	0	19.085.957	No se evidenció informe ni acta con fecha de 15 de octubre de 2011 que establezca avance de obra
14	109	26.720.340	0	26.720.340	No se evidenció informe ni acta con fecha de 15 de octubre de 2011 que establezca avance de obra
15	123	0	0	0	
16	140	0	0	0	
17	142	0	0	0	Suscritos con posterioridad al 15 de octubre de 2011
18	143	0	0	0	
19	146	0	0	0	
20	167	0	0	0	
	Total	326.369.864	80.376.876	291.799.286	

Pase a que en el cuadro anteriormente referenciado se determinó que los 6 convenios suscritos con posterioridad al 15 de octubre de 2011 no se ejecutaron, a folio 487 se encuentra el acta de visita de campo **del convenio 142/11** firmado por Corpoboyacá con la Asociación de suscriptores de pro-acueducto y regadío Hatoviejo, Quebrada el Nachito del Municipio de Aquitania, en la cual se evidencia que el avance de dicho convenio fue del 70%. Así las cosas se infiere que de los 6 convenios referenciados No. 123, 140, 143, 146 y 151 de 2011 no fueron ejecutados y del No. 142 tan sólo se ejecutó el 70%.

Adicional a ello y teniendo en cuenta que el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 001671 de 2010, celebrado entre las partes se regía además de sus cláusulas propias por las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1995 y que una vez expiró el acuerdo de voluntades, la entidad demandante para ejecutar la totalidad de las obras concernientes a la Línea de Trabajo No. 2, suscribió los 6 convenios previa autorización del Comité Técnico, teniendo pleno conocimiento que el precitado acuerdo de voluntades ya había culminado, que no era posible la prórroga del mismo y por ende legal la ejecución de los convenios referenciados, en consecuencia, no es posible afirmar que el aval del Comité del cual hacía parte el supervisor de Corpoboyacá se pueda admitir como constitutiva de constreñimiento al contratista a ejecutar sin soporte contractual con el lleno de las formalidades del convenio 142.

En este caso, debe observarse que la Autoridad Ambiental, a sabiendas que no existía una respuesta cierta respecto de la solicitud de la prórroga del plazo para ejecutar el convenio y que no cumplió las formalidades propias de los contratos estatutarios, optó voluntariamente por ejecutar parcialmente el convenio 142 de 2011, el cual aparentemente hacia parte de la Línea de Trabajo No. 2 del Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 001671 de 2010.

Se reitera que el desequilibrio de los dos patrimonios a que alude la demandante, se produjo sin que mediara causa jurídica que los justificara, pues el servicio que generó la ventaja patrimonial a la entidad, propia de una relación regocial, se originó sin que mediara un contrato o convenio estatal debidamente perfeccionado, eludiendo claramente la aplicación de las normas que rigen la formación y perfeccionamiento de los contratos estatales motivo por el cual la entidad demandante debe, soportar el daño alegado pues el mismo proviene exclusivamente de su propia actuación.

No se debe olvidar al como lo precisó la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia de unificación citada en esta providencia que el contrato se rige bajo el principio de la buena fe objetiva, que implica la sujeción a todos los principios y valores propios del ordenamiento jurídico, por tal razón, admitir lo contrario bajo la buena fe subjetiva del demandante, significaría hacer prevalecer su interés individual sobre el interés general que envuelve el mandato imperativo de la ley que exige el escrito para perfeccionar el contrato estatal.

En estos términos, como quiera que el enriquecimiento sin causa no puede pretenderse para desconocer o eludir normas imperativas, se denegarán igualmente las pretensiones subsidiarias de la demanda, pues aunado a lo expuesto, el asunto debatido no se encuentra en ninguno de los casos excepcionales de procedencia de la *actio in rem verso* fijada por el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la sentencia de unificación transcrita en precedencia. Es decir, que no existe probanza alguna que indique que se trata de un caso en los que esté envuelta la protección al derecho a la salud, una urgencia manifiesta o que la administración construyó o impuso a la entidad demandante, la ejecución de obras o servicios adicionales por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.

16. CONDENA EN COSTAS

Ahora bien ahora bien, atendiendo lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, se condenará en costas a la parte demandante, sujeto procesal vencido en el proceso, para lo cual se adelantará el trámite previsto en el CGF.

Conforme a Acuerdo 1357 de 2003 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se fijará como agencias en derecho al 4% del valor de las pretensiones estimadas en la demanda.

17. DECISION

En merito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso, "Administración Judicial en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la Ley"

FALLA:

Primero.- Declarar cobrada la excepción denotinala "contrato no cumplido" propuesta por el Departamento de Boyacá, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Segundo.- Negar las pretensiones principales y subsidiarias de la demanda, conforme a lo exuesto en la parte considerativa de esta providencia.

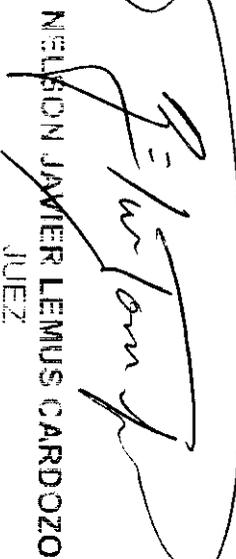
Tercero - Condenar en costas a la parte demandante, parte vencida, las cuales se liquidarán por Secretaría del Juzgado, aplicando el procedimiento establecido en el artículo 306 del C.G.P.

Cuarto.- Se fijan como agencias en derecho la suma correspondiente al cuatro por ciento (4%) del valor de las pretensiones de la demanda, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Quinto.- Ejecutoriada la presente providencia, revolver a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso, si hay lugar a ello.

Sexto.- En firme esta providencia, procédase al archivo del expediente, dejando las anotaciones y constancias de rigor.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


NELSON JAVIER LEMUS CARDOZO
JUEZ

111