



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN 3

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL:	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
REFERENCIA:	15001-23-33-000- 2017-00985-00
DEMANDANTE:	LUIS ALBERTO GORDILLO VALDERRAMA
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ
TEMA:	SUSTRACCIÓN DE MATERIA POR REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS PARTICULARES DEMANDADOS
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Agotadas las etapas procesales precedentes, procede la Sala a proferir sentencia en los términos del artículo 187 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

DEMANDA

Declaraciones y condenas (f. 2)

1. El señor LUIS ALBERTO GORDILLO VALDERRAMA, a través de apoderado judicial, instauró demanda de controversias contractuales¹ contra el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ, con el objeto de que se declare la nulidad de las Resoluciones 578 del 12 de junio de 2017 y 752 del 7 de julio de la misma anualidad, a través de las cuales la entidad accionada “*resuelve un procedimiento administrativo de hacer efectiva la garantía de anticipo*” y confirmó con aclaraciones la anterior decisión en sede de reposición, respectivamente.

2. Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho solicitó que se ordene a la entidad accionada que pague a favor del accionante “*el valor de los daños generados en relación con los actos administrativos [acusados]*”.

¹ Pese a que el actor inicialmente formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, con auto del 6 de abril de 2018 la Sala explicó que el medio de control procedente era el de controversias contractuales, debido a que atacaba un acto administrativo expedido en el marco del desarrollo del contrato 543 de 2011 (ff. 141-143).

3. Finalmente, pidió que se condene en costas a la parte demandada.

Fundamentos fácticos (ff. 3-4)

4. Como fundamentos fácticos de la demanda, el apoderado de la parte demandante enunció los que se resumen enseguida:

5. Que la UNIÓN TEMPORAL CADAIVA GORDILLO y el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ suscribieron el contrato de obra 543 del 28 de octubre de 2011, con un plazo de ejecución de 4 meses, cuyo objeto era la construcción del área de hospitalización pediátrica del Hospital José Cayetano Vázquez.

6. Que la aludida unión temporal estaba conformada por el señor LUIS ALBERTO GORDILLO VALDERRAMA (1 % de participación) y la sociedad CADAIVA LTDA. (99 % de participación).

7. Que, debido a las suspensiones y adiciones al plazo del contrato, este finalmente concluyó el 21 de enero de 2014.

8. Que, posteriormente, el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ declaró el incumplimiento del contratista a través de la Resolución 235 del 18 de marzo de 2015. Sin embargo, gracias al recurso de reposición interpuesto por el demandante, con la Resolución 791 del 10 de julio de 2015 se aclaró que el incumplimiento no correspondía a las actuaciones del señor GORDILLO VALDERRAMA, sino a las de la sociedad CADAIVA LTDA.

9. Que por medio de la Resolución 0010 del 19 de enero de 2017, el ente territorial liquidó unilateralmente el contrato. No obstante, este acto fue revocado a través de la Resolución 262 del 1º de abril de 2017, en virtud de un recurso de reposición formulado por el accionante.

10. Que el 6 de marzo de 2017 la entidad adelantó la audiencia del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, con el fin de hacer efectiva la garantía del anticipo.

11. Que con la Resolución 578 del 12 de junio de 2017 se resolvió dicho procedimiento administrativo, ordenando la efectividad de la garantía en mención.

12. Que contra la anterior decisión el demandante interpuso recurso de reposición, pero fue rechazado por extemporaneidad mediante la Resolución 752 del 7 de julio de 2017 (sic).

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (ff. 186-193)

13. El MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ contestó la demanda oportunamente y sostuvo que los actos demandados fueron revocados directamente mediante la Resolución 0158 del 14 de febrero de 2019.

14. Expuso que, luego de que se expedieron los actos acusados, el demandante convocó a la entidad accionada al trámite de conciliación extrajudicial y allí propuso terminar las actividades pendientes por ejecutar, las cuales ya habían sido pagadas.

15. Afirmó que, en razón de la prioridad de la obra objeto del contrato, las partes del acuerdo de voluntades suscribieron un contrato de transacción el 25 de enero de 2018.

16. Citó varias sentencias del Consejo de Estado referentes a la transacción y adujo que este produce efectos de cosa juzgada.

17. Relacionó el contenido del contrato de transacción y resaltó que el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ se obligó a no iniciar ningún tipo de cobro por concepto de multas o sanciones derivadas del contrato de obra 543 del 28 de octubre de 2011, lo cual ha cumplido. Además, que se comprometió a revocar directamente los actos acusados, por lo que expidió la Resolución 0158 del 14 de febrero de 2019.

18. Añadió que, por su parte, el señor LUIS ALBERTO GORDILLO VALDERRAMA se comprometió a no iniciar ningún proceso judicial o extrajudicial en contra del MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ y a solicitar la terminación de los ya iniciados.

19. Reiteró que los actos demandados actualmente no producen efectos jurídicos, lo que hacía el presente litigio un desgaste para la administración de justicia.

ACTUACIÓN PROCESAL

20. La demanda inicialmente fue rechazada de plano (ff. 141-143), pero esta decisión fue revocada por el Consejo de Estado (ff. 165-169). En consecuencia, el libelo fue admitido mediante auto del 21 de febrero de 2019 (ff. 173-174) y por auto de fecha 11 de julio de 2019 se fijó fecha para la realización de la audiencia inicial (f. 219). La diligencia tuvo lugar el 21 de agosto de ese año, pero se suspendió en la etapa de resolución de excepciones al anunciarse que se analizaría la excepción de transacción, previo decreto pruebas de oficio (ff. 222-224).

21. En razón de las medidas adoptadas con ocasión de la pandemia del COVID-19, esta etapa terminó de surtirse por escrito, con auto proferido el 11 de agosto de 2020 (ff. 242-245). Posteriormente, con auto del 1.º de octubre de 2020 se incorporaron las pruebas del proceso y se corrió traslado para alegar de conclusión con el fin de dictar sentencia anticipada.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante (ff. 253-255)

22. Reiteró que los actos acusados estaban viciados de nulidad y que debían desestimarse las excepciones propuestas por la entidad.

Parte demandada (ff. 251-252)

23. Consideró que el análisis se limitaba a las pruebas incorporadas al proceso y correspondía a un asunto de pleno derecho.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

24. El Ministerio Público no emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

CONTROL DE LEGALIDAD

25. De conformidad con lo establecido en el artículo 207 del CPACA, la Sala no encuentra que se haya configurado alguna causal de nulidad que pueda invalidar la actuación realizada dentro del proceso.

PROBLEMA JURÍDICO

26. Corresponde a esta Sala establecer: *¿La revocatoria directa de los actos demandados luego de presentada la demanda produce la configuración de una carencia de objeto por sustracción de materia?*

27. Del análisis del expediente, la Sala anuncia la posición que asumirá así:

Tesis argumentativa propuesta por la Sala

En el presente caso, los actos acusados fueron revocados directamente por la Administración luego de presentada la demanda, con ocasión de un contrato de transacción suscrito con el accionante.

Pese a que no se acreditó que se reunieran los requisitos para el perfeccionamiento del aludido contrato de transacción, lo cierto es que la revocatoria en comento lleva a la configuración de una carencia de objeto por sustracción de materia, ya que los actos atacados desaparecieron del ordenamiento antes de que se produjeran sus efectos. Además, las consecuencias de la revocatoria directa son idénticas al restablecimiento del derecho que devendría automáticamente de una eventual declaratoria de nulidad.

Por lo tanto, la Sala se declarará inhibida para estudiar de fondo las pretensiones de la demanda.

ANÁLISIS DE LA SALA

La revocatoria directa de los actos demandados configura una carencia actual de objeto por sustracción de materia

28. Sería del caso que la Sala se pronunciara sobre la legalidad de los actos administrativos demandados, si no fuera porque estos desaparecieron del ordenamiento sin producir efectos jurídicos, lo que configura el fenómeno de la sustracción de materia.

29. Al respecto, la Resolución 578 del 12 de junio de 2017 dispuso lo siguiente (ff. 81-122):

*“(...) **ARTÍCULO PRIMERO-** Hágase (sic) efectivos los amparos de cumplimiento y anticipo contenidos en la Póliza de seguro de cumplimiento No. 39-44-101041057 expedida por seguros (sic) del Estado S.A. con sus respectivos rendimientos financieros, además junto a todos los anexos, constitúyase para ello título ejecutivo complejo -de acuerdo a las facultades legales conferidas (sic) el artículo 68 numeral 5 del decreto 01 de 1984 en concordancia con el artículo 297 de la ley 1437 (sic)- con los siguientes documentos:*

- 1. Contrato 543 de 2011 junto con sus suspensiones, prorrogas (sic) y adicionales.*
- 2. Póliza de seguro de cumplimiento No. 39-44-101041057 expedida por seguros (sic) del Estado S.A., junto a todos sus anexos.*
- 3. Los informes de supervisión e interventoría donde constan las actividades y la inversión de los recursos del estado realizadas por la parte contratista constituida por la UNIÓN TEMPORAL CADAIVA GORDILLO, respecto del contrato 543 de 2011, cuyo objeto es ‘CONSTRUCCIÓN ÁREA DE HOSPITALIZACIÓN PEDIÁTRICA HOSPITAL JOSÉ CAYETANO VÁZQUEZ DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ, BOYACÁ’.*
- 4. Órdenes de pago y desembolsos realizados a la UNIÓN TEMPORAL CADAIVA GORDILLO, respecto del contrato 543 de 2011, cuyo objeto es ‘CONSTRUCCIÓN ÁREA DE HOSPITALIZACIÓN PEDIÁTRICA HOSPITAL JOSÉ CAYETANO VÁZQUEZ DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ, BOYACÁ’.*

ARTÍCULO SEGUNDO- Una vez se constituya el título ejecutivo complejo, procedase (sic) a iniciar la acción contractual ante la jurisdicción contenciosa administrativa competente, con el fin de hacer efectivas las garantías de cumplimiento y anticipo contenidas en la póliza de seguro de cumplimiento No. 39-44-101041057 expedida por seguros (sic) del Estado S.A. teniendo en cuenta los valores determinados en la Resolución No. 235 de fecha 18 de marzo de 2015, decisión que fue confirmada a través de la resolución 791 del 10 de julio de 2015, así:

Hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria con ocasión del incumplimiento del contratista, por un valor total de OCHENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS CINCO MIL SETECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS CON VEINTE (sic) SEIS CENTAVOS (\$86.705.774,26), junto a sus respectivos rendimientos financieros.

Hacer efectiva (sic) el anticipo con ocasión del incumplimiento del contratista, por un valor total de QUINIENTOS DIECIOCHO MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y UN MIL CINCUENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y CINCO CENTAVOS (\$518.581.056,85), junto a sus respectivos rendimientos financieros. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

30. El demandante interpuso recurso de reposición y, para resolverlo, el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ expidió la Resolución 752 del 7 de julio de 2017, cuyo contenido es el siguiente (ff. 123-136):

"(...) **ARTÍCULO PRIMERO.-** Aclarar el artículo segundo, inciso final (sic) de la resolución 578 de fecha 12 de junio de 2017 que decreta 'Hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria con ocasión del incumplimiento del contratista, por un valor total de OCHENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS CINCO MIL SETECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS CON VEINTE (sic) SEIS CENTAVOS (\$86.705.774,26)' bajo el sentido que dicha orden se realiza en consideración al siniestro y a la parte resolutive decretada en la resolución N°235 (sic) de fecha 18 de marzo de 2015, decisión confirmada en la resolución N°791 (sic) de fecha 10 de julio de 2015.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Aclarar el artículo segundo, en razón a que una vez se constituya el título ejecutivo complejo, procedase (sic) a iniciar la acción contractual ante la jurisdicción contenciosa administrativa competente, con el fin de obtener el pago del anticipo girado y el incumplimiento decretado en la resolución N°791 (sic) de fecha 10 de julio de 2015, a la parte contratista y además hacer efectivas las garantías de cumplimiento y anticipo contenidas en la póliza de seguro de cumplimiento No. 39-44-101041057 expedida por seguros (sic) del Estado S.A. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

31. Así las cosas, los actos acusados ordenaron recopilar los documentos que –según entiende la entidad– constituyen un título ejecutivo complejo, para luego proceder a iniciar una demanda de controversias contractuales ante esta jurisdicción con el fin de hacer efectivas las garantías contractuales y recuperar los dineros que considera que adeuda el contratista. Lo anterior con base en las Resoluciones 235 del 18 de marzo de 2015 y 791 del 10 de julio de 2015, que declararon el

incumplimiento del contrato por parte de la persona con participación mayoritaria en la unión temporal contratista (sociedad CADAIVA LTDA.) y dispusieron hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, ya fuera directamente o con cargo a la póliza de cumplimiento 39-44-101041057, expedida por la sociedad Seguros del Estado S.A. (ff. 36-48 y 49-56).

32. Al margen de los comentarios que pueda merecer esta actuación administrativa y la naturaleza de los actos con los cuales se resolvió², lo cierto es que el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ expuso que las partes del contrato suscribieron un contrato de transacción el 25 de enero de 2018 y, con fundamento en su clausulado, las resoluciones atacadas fueron revocadas directamente.

33. Ante esta información, en la audiencia inicial el ponente anunció que analizaría y decidiría la excepción de transacción, pues a pesar de no formularse expresamente, fue materialmente referida por la entidad en su contestación y tiene carácter exceptivo mixto. Por consiguiente, fueron decretadas pruebas de oficio y el ponente requirió a la entidad para que las allegara, debido a que esta prolongadamente guardó silencio (f. 237). Sin embargo, el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ no demostró que se hubieran reunido los documentos que el aludido contrato consideró necesarios para entenderlo perfeccionado, conforme se expuso en el auto proferido el 11 de agosto de 2020 (ff. 242-245):

"(...) De acuerdo con esta cláusula [cláusula 9.ª del contrato de transacción], las partes acordaron que el contrato se perfeccionaría con (i) su aprobación por parte del Comité de Conciliación del municipio, (ii) la aprobación del cronograma de obras que debía presentar el contratista a la Secretaría de Obras Públicas, y (iii) la aprobación de las pólizas respectivas. Entonces, la sola firma del acuerdo de voluntades no era suficiente para que el documento surtiera 'plenos efectos'.

Ahora bien, en las carpetas del contrato que fueron allegadas por el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ se evidencia que el 23 de marzo de 2018 (casi 2 meses después de la suscripción del contrato de transacción) se aprobaron las pólizas presentadas por el contratista, mediante el acta No. 088 –pólizas de cumplimiento, pago de salarios, estabilidad de obra y responsabilidad civil– (CD f. 233).

No obstante, los demás documentos necesarios para el perfeccionamiento del contrato no reposan en el proceso. (...)

(...)

² En su momento, la Sala de Decisión 4 rechazó de plano la demanda al considerar que los actos acusados, según su contenido, en realidad no alteraron la situación jurídica del demandante, sino que se limitaron a ordenar la materialización de las Resoluciones 235 del 18 de marzo de 2015 y 791 del 10 de julio de 2015 con la interposición de una demanda de controversias contractuales.

En este orden de ideas, a pesar de que el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ al contestar la demanda refiriera que el asunto había sido objeto de una transacción, arrojara la totalidad del expediente administrativo del contrato de obra y fuera compelida a aportar la documentación específica en comento, **no acreditó que el contrato de transacción se hubiera perfeccionado con los documentos que, en la autonomía de su voluntad, las partes consideraron necesarios para tal efecto.**

En consecuencia, la Sala declarará no probada la excepción de transacción y dispondrá continuar con el trámite procesal. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

34. Sin perjuicio de resaltar la anterior conclusión, el Tribunal encuentra que el Alcalde del MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ efectivamente expidió la Resolución 0158 del 14 de febrero de 2019, a fin de revocar directamente los actos acusados, como se observa enseguida (ff. 202-208):

“(…) ARTÍCULO PRIMERO. – Revocar Directamente los siguientes actos administrativos:

1. Resolución N° 235 de fecha 18 de marzo de 2015 por medio de la cual la Secretaría General procede a declarar el incumplimiento del contrato 543 de 2011 por el contratista UNION (sic) TEMPORAL CADAIVA GORDILLO y se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria;
2. **Resoluciones 578 de fecha 12 de junio de 2017 y 752 de fecha 07 de julio de 2017**, por medio de las cuales se resuelve un procedimiento administrativo de hacer efectiva la garantía de anticipo del contrato 543 de 2011 cuyo objeto es (sic) CONSTRUCCIÓN (sic) ÁREA DE HOSPITALIZACIÓN PEDIÁTRICA (sic) HOSPITAL JOSÉ CAYETANO VÁZQUEZ DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ, BOYACÁ, siendo la parte contratista (sic) UNIÓN TEMPORAL CADAIVA GORDILLO.

De acuerdo a la parte considerativa y por haberse cumplido la ejecución del contrato 543 de 201 (sic) cuyo objeto es (sic) CONSTRUCCIÓN (sic) ÁREA DE HOSPITALIZACIÓN PEDIÁTRICA (sic) HOSPITAL JOSÉ CAYETANO VÁZQUEZ DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ, BOYACÁ. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

35. Al recorrer el traslado de las excepciones, la parte demandante alegó que el acto citado “no cuenta con efectos jurídicos suficientes” porque “no se ha notificado en debida forma” (ff. 216-217). No obstante, el Tribunal encuentra que esta afirmación es contraria a la realidad por dos razones.

36. En primer lugar, el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ acreditó que el 19 de febrero de 2019 remitió copia de la resolución mediante mensaje de datos a los correos electrónicos luisalbertogordillov@yahoo.com y contacto@fonsecayfonseca.com (este último fue informado en la demanda como buzón de notificaciones de la parte actora). Y, en segundo lugar, aun cuando se obviara lo anterior, la parte demandante

por lo menos tuvo conocimiento de la expedición de la resolución cuando se corrió traslado de las excepciones (el acto se presentó junto con la contestación de la demanda), lo cual ocurrió del 21 al 26 de junio de 2019 (f. 215).

37. Por lo tanto, aunque el contrato de transacción no se perfeccionara para su ejecución en debida forma, la entidad accionada emitió un acto administrativo que actualmente existe, se presume legal (art. 88) y no fue demandado en este proceso, con el fin de expulsar del mundo jurídico las Resoluciones 578 del 12 de junio de 2017 y 752 del 7 de julio de la misma anualidad.

38. Entonces, la Sala concluye que desapareció el objeto del presente proceso porque los actos acusados fueron retirados del ordenamiento sin que surtieran sus efectos ya que, según la parte accionada, no interpuso la demanda de controversias contractuales con la que supuestamente se harían efectivas las garantías del contrato (además, también se revocó la declaratoria de incumplimiento en la que se sustentaban estas órdenes). En este contexto, la jurisprudencia ha considerado que se configura la figura de la **sustracción de materia**:

*“(...) La denominada **sustracción de materia** ha sido desarrollada por la doctrina y la jurisprudencia como una figura que se presenta cuando **desaparecen los supuestos, hechos o normas que fundamentan un medio de control, situación que impide efectuar un pronunciamiento de mérito frente a las pretensiones de la demanda en razón a que éstas (sic) dejan de existir y el fallador carece de materia sobre la cual resolver, es decir, que desaparece el objeto del debate.** En efecto, se ha admitido la aplicación de dicha figura «por cuanto la relación sustancial o material que originó la litis ha variado de sentido al punto de ubicarse en el restablecimiento deprecado en el libelo». (...)”³ (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

39. Más recientemente, el Consejo de Estado señaló:

*“(...) Así, **si el acto acusado no produjo efectos y no está vigente, opera la carencia de objeto por sustracción de materia.** Sin embargo, si el acto produjo efectos jurídicos y no está vigente, no se configura la sustracción de materia aún en el evento en que haya sido retirado del ordenamiento jurídico. El juez en ese caso, mantiene la competencia para conocer de su legalidad en tanto que su exclusión jurídica impide que el acto se aplique hacia el futuro, pero no desvirtúa la presunción de legalidad mientras este produjo sus efectos. (...)”⁴ (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

³ C.E., Sec. Segunda, Auto 2013-00201 (4796-14), nov. 22/2018. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

⁴ C.E., Sec. Quinta, Sent. 2019-00284, sep. 25/2019. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

40. Y sobre la sustracción de materia por la pérdida de vigencia de actos particulares⁵, la alta corporación ha precisado lo siguiente:

*“(...) la Sala precisa que el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, subrogado por el **artículo 281 del Código General del Proceso**, que regula el principio de congruencia, dispone que el juez, en la sentencia, debe tener en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión, y cuando este no proceda, antes de que entre el expediente al despacho para sentencia, o que la ley permita considerarlo de oficio.*

Por otra parte, por sustracción de materia, se entiende que desaparecen los supuestos de hecho o las normas que sustentan una acción, lo que ocasiona que el juez no pueda pronunciarse porque se ha extinguido la causa que originó el acudir a la jurisdicción.

En este punto, la Sala reitera la posición mayoritaria de la Sala que dice que si los actos generales demandados son derogados, o, lo que es lo mismo, dejan de tener vigencia antes de que se profiera fallo sobre su constitucionalidad o legalidad, debe, de todos modos, proferirse decisión de fondo, pues ‘la derogatoria de una norma no restablece per se el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino apenas acaba con la vigencia de la norma en cuestión. Porque resulta que un acto administrativo, aun si ha sido derogado, sigue amparado por el principio de legalidad que le protege, y que sólo se pierde ante pronunciamiento anulatorio del juez competente; de donde se desprende que lo que efectivamente restablece el orden vulnerado no es la derogatoria del acto, sino la decisión del juez que lo anula, o lo declara ajustado a derecho’.

Sin embargo, frente a los actos particulares demandados, la Sala, en la sentencia de 17 de noviembre de 2006, Consejero ponente Héctor Romero Díaz, dijo:

‘(...) frente a los actos particulares demandados, la Sala ha sostenido que es posible que se presente la sustracción de materia por no existir pretensiones que atender, motivo que conduciría a dictar fallo inhibitorio, dado que carece de objeto cualquier pronunciamiento de fondo. Lo anterior, habida cuenta de que ‘la sustracción de materia, admitida como causal para inhibirse, en este caso aparece por cuanto la relación sustancial o material que originó la litis ha variado de sentido al punto de ubicarse en el restablecimiento deprecado en el libelo.’

De lo transcrito se colige que si las causas que originaron el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho desaparecen, el juez debe declararse inhibido para resolver el asunto, ya que no hay objeto que se sujete a una sentencia. (...)⁶ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

⁵ Sobre la sustracción de materia por derogatoria de actos generales, ver por ejemplo: TAB, Auto 2020-01673, sep. 17/2020. M.P. José Fernández Osorio.

⁶ C.E., Sec. Cuarta, Sent. 2002-04740 (20828), feb. 20/2017. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Posición reiterada en: C.E., Sec. Cuarta, Sent. 2016-01161 (23827), ago. 21/2019. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; y C.E., Sec. Cuarta, Sent. 2014-00152 (24135), oct. 2/2019. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

41. En este orden de ideas, debido a la desaparición de los actos objeto del litigio, sin que se advierta que estos produjeran efectos jurídicos, resulta improcedente dictar un fallo de fondo. Esto por cuanto la causa que dio origen al medio de control ya no existe y las consecuencias de la revocatoria directa son idénticas al restablecimiento del derecho que devendría automáticamente de una eventual declaratoria de nulidad de las resoluciones demandadas.

42. Cabe aclarar que en este caso no se formuló una oferta de revocatoria, ya que el municipio expidió la Resolución 0158 del 14 de febrero de 2019 después de presentada la demanda, pero antes de que fuera admitida y notificada y, por ende, de que conociera su existencia, con base en la competencia estatuida en el artículo 95 del CPACA⁷ (lo hizo mientras se surtió el recurso de apelación contra el auto que rechazó de plano el libelo). Sin embargo, sus efectos son los similares de cara al proceso judicial, esto es, la imposibilidad de estudiar de fondo la legalidad de los actos atacados.

43. Por ende, la Sala se declarará inhibida por sustracción de materia.

Otras consideraciones

44. La anterior conclusión no es obstáculo para poner de relieve lo que parece ser una grave irregularidad en materia contractual. Conforme se explicó en precedencia, el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ no acreditó que el contrato de transacción hubiera reunido los requisitos pertinentes para su perfeccionamiento; empero, materialmente las partes del acuerdo de voluntades lo ejecutaron en su totalidad.

45. Al respecto, según el sistema SECOP, con ocasión del aludido acuerdo de voluntades se retomó la ejecución del contrato de obra 543 del 28 de

⁷ "(...) **ARTÍCULO 95. OPORTUNIDAD.** La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda. (...)
(...)"

PARÁGRAFO. *No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular **oferta de revocatoria** de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados. // Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria. (...)"* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

octubre de 2011, cuyo plazo de ejecución ya había terminado. En este sentido, el 20 de marzo de 2018 la Secretaria de Obras Públicas del MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ (actuando como supervisora) y el señor LUIS ALBERTO GORDILLO VALDERRAMA suscribieron el acta de inicio del contrato de transacción y, finalmente, el 30 de diciembre de 2019 las partes firmaron un acta de liquidación de mutuo acuerdo.

46. Además, como se expuso en precedencia, el ente territorial revocó directamente cuatro actos administrativos en virtud de lo pactado en el acápite del contrato denominado *“SUSTITUCIÓN DE LA RELACIÓN DUDOSA POR UNA NUEVA QUE TIENE EL CARÁCTER DE CIERTA E INDISCUTIBLE”*.

47. Por lo tanto, el Tribunal remitirá copias con destino a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República a fin de que, si así lo consideran, investiguen a los servidores públicos y particulares que ejecutaron el contrato de transacción, al parecer, sin que reuniera los requisitos para su perfeccionamiento.

CONDENA EN COSTAS

48. En virtud de lo preceptuado en los artículos 188 del CPACA y 365-1 del CGP, la Sala se abstendrá de dictar condena en costas en razón a que la decisión de la sentencia no es de fondo sino inhibitoria.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión 3, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la inhibición de la Sala en este proceso por sustracción de materia, de acuerdo con las razones indicadas en esta providencia.

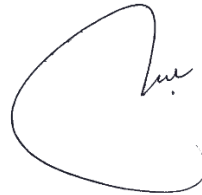
SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Por secretaría, **REMITIR** copias con destino a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República a fin de que, si así lo consideran, investiguen a los servidores públicos y particulares que ejecutaron el contrato de transacción señalado en esta providencia, al parecer, sin que reuniera los requisitos para su perfeccionamiento. Para el efecto, junto con esta providencia envíese el auto proferido el 11 de agosto de 2020 y el contenido del CD obrante a folio 233 del expediente.

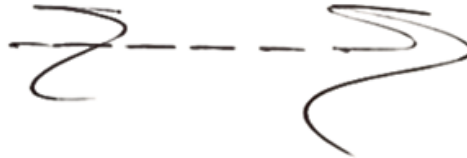
CUARTO: En firme la presente sentencia y liquidadas las costas, **ARCHÍVESE** el expediente dejando las constancias de rigor.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión virtual de la Sala de Decisión, según acta de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado (e)



NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ
Magistrado