



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA**  
**SALA DE DECISIÓN**

**Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Arauca, Arauca, veinte (20) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Proceso : 50 001 2331 000 2010 00449 00  
Acción : Contractual  
Demandante : Instituto Nacional de Vías –Invías-  
Demandado : Municipio de Inírida  
Providencia : Sentencia de primera instancia

Decide de fondo el Tribunal Administrativo de Arauca el proceso de la referencia, luego de adelantado el correspondiente trámite judicial.

**ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

El Instituto Nacional de Vías –Invías- presentó (fl. 1-65) demanda en contra del Municipio de Inírida, en ejercicio de la acción contractual.

Dentro de los **hechos** que se invocan, informa que celebró el 18 de julio de 2005 el convenio interadministrativo 1128 de 2005 con el Municipio de Inírida, para el mejoramiento de la carretera Huesito-Puerto Caribe, K0+000 a K46+000, Raudal Pato, Municipio de Inírida, Departamento de Guainía, por \$1.000.000.000, con plazo de 12 meses a partir de la orden de iniciación, la cual se dio el 19 de septiembre de 2005; que fue adicionado en tres oportunidades y se terminó el 31 de diciembre de 2007, sin que el demandado haya cumplido sus obligaciones de entregar los informes de ejecución de los desembolsos realizados.

Expresa que se le giraron a la entidad municipal los dos desembolsos de \$500.000.000 cada uno el 30 de septiembre y el 31 de diciembre de 2005, que el Municipio de Inírida suscribió los contratos de interventoría con Constru Consultoría Ltda por \$70.000.000 y de obra con Consorcio Huesito 2005 por \$929.924.385, ambos para seis meses y que a pesar del incumplimiento no se le ha impuesto ninguna sanción; se refiere a los requerimientos efectuados al demandado dentro de ellos para liquidar el contrato, sin respuesta alguna, y a Seguros Cóndor, y a la configuración del incumplimiento por el Municipio de Inírida.

Como **pretensiones**, solicita que se declare el incumplimiento del Municipio de Inírida al Convenio interadministrativo 1128 de 2005, se le ordene restituir \$430.000.000 del primer desembolso sin ejecutar y \$500.000.000 del saldo restante también sin ejecutar, y que se ordene la liquidación del Convenio, entre otras.

## 2. La contestación de la demanda

**2.1.** El Municipio de Inírida expresó (fl. 100-107) que los hechos algunos son ciertos y de los demás se atiende a lo probado en el proceso; se opone a las pretensiones por ser jurídicamente improcedentes, ya que se le están cobrando \$1.072.310.402.16 valor que no se ajusta a la realidad, pues le consignó a Invías \$465.087.807.50 y \$53.456.289.56 para un total de \$518.544.097.06, y *“que dicho valor no puede ser reconocido, ni sobre el pueden pagarse intereses, por que estaríamos frente a un detrimento económico del erario público y a un pago de lo no debido”*.<sup>1</sup>

Propone la excepción de *“Cobro de lo no debido”*.

Pidió llamar en garantía (fl. 2-31, c.LlmtoGtía; a.1) al Consorcio Huesito 2005 y a sus integrantes Consultoría y Construcción de Obras Civiles Ltda Civilcon y Luis Arnoldo Velásquez Castro, el cual se admitió frente a los dos últimos (fl. 201-203), pero después por falta de notificación en el lapso legal, se dejó sin efecto y se rechazó (fl. 32-33, c.LlmtoGtía).

## 3. Trámite surtido

**3.1. Las partes.** La demandante está conformada por el Instituto Nacional de Vías –Invías-; la demandada por el Municipio de Inírida.

**3.2.** La demanda se radicó (fl. 1-65), se admitió (fl. 68-69), y la demandada fue notificada 97 y contestó 100-107; se profirió auto de pruebas (fl. 213-214), y se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos y al Ministerio Público para concepto (fl. 366).

## 4. Los alegatos de conclusión

**4.1.** El Instituto Nacional de Vías –Invías- no presentó escrito.

**4.2.** El Municipio de Inírida expresó (fl. 367-372) que del convenio interadministrativo suscrito con Invías se derivaron dos contratos, de obra y de interventoría, del primero se giró un anticipo por \$464.912.192.50 del que se ejecutaron trabajos y el Instituto se percató de ello, pero de manera apresurada y sin tener en cuenta la complejidad del contrato lo dio por terminado sin atender las peticiones que se le hicieron. No es cierto que le adeude \$1.000.000.000 pues se hizo devolución de \$518.544.807.50 que no se le giró al contratista. Comparte que se debe liquidar el contrato, pero está demostrado que invirtió en la obra y fue Invías el que lo dio por terminado unilateralmente y pide no condenarlo por dineros que no debe cancelar y la obra no siguió porque el Instituto lo dio por terminado.

---

<sup>1</sup> Las transcripciones que se incluyen en esta sentencia, así están escritas en el texto del que se tomaron; por lo tanto, los errores, imprecisiones y resaltados son del original, y con este aviso general, no se hará la advertencia específica cada vez que se amerite un (sic), para evitar su inútil y prolífica repetición; no obstante, se advierte que de algunas citas se suprimen notas de pie de página, por lo cual o no aparecen todas las del texto o las que aparecen no siempre tienen el mismo número que registra la sentencia o el documento original que se transcribe.

Manifiesta que no es factible que Invías utilice el argumento del incumplimiento para recuperar un dinero que no le corresponde y unos rendimientos e intereses que no se entiende de dónde deben cancelarse; la obra se ejecutaba y fue culpa del Instituto que no se hubiera terminado, por lo que el Municipio no debe ser condenado, pues el que incumplió fue Invías al darlo por terminado a pesar que sabía de los inconvenientes durante su ejecución.

## 5. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público no emitió pronunciamiento alguno en esta etapa.

## CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios de la primera instancia, la Sala decidirá enseguida y de fondo, el presente proceso judicial.

### 1. El problema jurídico

Consiste en: ¿Procede acoger las pretensiones de declarar el incumplimiento por parte del Municipio de Inírida, ordenarle el reintegro de dineros y efectuar la liquidación del convenio interadministrativo 1128 de 2005, que pide Invías?

### 2. Análisis de aspectos procedimentales

**2.1. Sentencia de fondo.** El proceso cumple con el cometido encargado a la Administración de Justicia de dirimir la disputa puesta a su consideración<sup>2</sup>.

#### 2.2. Las excepciones

**2.2.1. Respeto de la propuesta.** El Municipio de Inírida planteó la de "Cobro de lo no debido", que no se tiene como excepción propiamente dicha, toda vez que no constituye hechos que se opongan a las pretensiones de la demanda; por el contrario, es un aspecto sustancial de derecho y argumentos de defensa que se dirimirán al momento de decidir el proceso, por cuanto son temas objeto del debate judicial; por lo tanto, conforme con el resultado que se expondrá más adelante en las presentes Consideraciones, de manera consecuencial se tendrá la respuesta a los planteamientos efectuados en tal asunto.

---

<sup>2</sup> Significa que se controló en forma exitosa la legalidad procesal en todos sus aspectos, como jurisdicción, competencia, otros presupuestos exigidos, y sin nulidades u otros trámites por decidir.

**2.2.2. Sobre Excepciones de oficio**, se analizará a continuación una circunstancia procesal, y si se encuentra probada, se declarará (Artículo 164, C.C.A)<sup>3</sup>.

**2.2.2.1. Oportunidad del ejercicio de la acción.** Se verifica si pudo ocurrir la excepción de "*Caducidad*" frente a la demanda de Invías. Para el efecto, se encuentra que se acreditó en el expediente, que se fijó la terminación del convenio para el 31 de diciembre de 2007 incluidas las prórrogas otorgadas (fl. 36-38).

En la cláusula décima sexta se pactó que la liquidación de conformidad con los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, se "*efectuará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su vencimiento*" (fl. 35-envés).

No obstante, el entonces vigente artículo 136.10.d) del Código Contencioso Administrativo, prescribía: "*Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar*".

El convenio se pactó para 12 meses de ejecución y pagos por etapas (fl. 34), con lo que es de los denominados de tracto sucesivo y por lo tanto, requería de liquidación, como se convino en la citada cláusula décima sexta.

De manera que la *obligación de liquidar* debía cumplirse en los cuatro meses iniciales después de su vencimiento para intentarlo en forma conjunta, y si ello no era posible, se disponía de los dos meses siguientes a dicho lapso para hacerlo con decisión unilateral. Es decir, la contratante tenía seis meses para cumplir con su deber legal. Una vez concluido este plazo, empezaban a contarse los dos años que la Ley preveía como término de caducidad, ya para efectuar su liquidación, ya para cualquier reclamación judicial.

Así, como la terminación del contrato ocurrió el 31 de diciembre de 2007 (fl. 38), los cuatro meses para liquidarlo de manera conjunta se vencieron el 1 de mayo de 2008, que por ser un día no hábil, se extendió hasta el 2 de ese mes y año; y los dos que tenía la Administración para realizarla de forma unilateral se cumplieron el 3 de julio de ese año, con lo cual los dos años de caducidad se extendían hasta el 4 de julio de 2010.

---

<sup>3</sup> C.C.A corresponde al Código Contencioso Administrativo, vigente hasta el 2 de julio de 2012 pero que se aplica en los procesos iniciados antes de esa fecha, como el presente; CPACA hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normativa que reemplazó al C.C.A. Cuando se escriba C. Po, se hace alusión a la Constitución Política de Colombia; C.P.C es Código de Procedimiento Civil; CGP es Código General del Proceso; al mencionar C.C, es Código Civil, CST es Código Sustantivo del Trabajo, C. Co. es Código de Comercio y E. T. Estatuto Tributario. C. P. es Código Penal y CPP se refiere al Código de Procedimiento Penal. M. P. es el Magistrado Ponente en sentencias que se citan; de otra parte, "ff" indica el número de folio o página en donde se encuentra la prueba invocada, "c" se refiere a la carpeta o cuaderno que la contiene, "a" es Anexo, "c.pr" es cuaderno de pruebas. Si no se cita "c", es el Principal.

La solicitud de conciliación extrajudicial se radicó el 17 de junio de 2010 (fl. 53), con lo que restaban 18 días para vencerse el lapso de caducidad; la audiencia fallida se realizó el 26 de agosto de 2010 (fl. 53) y la demanda se radicó el 3 de septiembre de 2010 (fl. 67) –Agotó ocho de los 18 días que faltaban–, lo que significa que se hizo dentro del plazo legal, por lo que no tuvo ocurrencia en el caso la figura jurídica de la caducidad de la acción interpuesta por Invías.

**2.3.** Este proceso se recibió del Tribunal Administrativo de Meta para ser tramitado solo en cuanto a proferir la sentencia de primera instancia; todos los demás trámites, incluido el de notificación, se harán en esa Corporación Judicial remitente.

### **3. Principales pruebas**

Del acervo probatorio allegado y valorado, se destacan las siguientes:

- Convenio interadministrativo 1128 de 2005, suscrito entre Invías y el Municipio de Inírida, para el mejoramiento de la carretera Huesito-Puerto Caribe, K0+000 a K46+000, Raudal Pato, Municipio de Inírida, Departamento de Guainía, por \$1.000.000.000, con plazo de 12 meses a partir de la orden de iniciación (fl. 33-35), la cual se dio el 19 de septiembre de 2005 (fl. 3, 39); se pactaron adiciones de tiempo en tres oportunidades, en las que se fijó como fecha de terminación el 31 de diciembre de 2007 (fl. 36-38).
- Oficios de Invías al Municipio de Inírida y a la aseguradora, con requerimientos de informes y ejecución de obra (fl. 39-46, 52).
- Memorandos DT-MET-31615 y SF-AT 51968 internos de Invías, con informe sobre el convenio 1128 de 2005 (fl. 47, 55).
- Actas de comité del convenio 1128 de 2005 y de visita de obra (fl. 48-51, 57-65).
- Consignaciones del Municipio de Inírida a Invías por \$465.087.807.50 y \$53.456.289.56 (fl. 106-107, 133-134, 249).
- Documentos del contrato 022, suscrito entre el Municipio de Inírida y el Consorcio Huesito 2005, por \$929.824.385, incluidas la declaratoria de caducidad, la liquidación unilateral del contrato y su confirmación (fl. 141-164, 177-199, 340-341 CD; a1; c.LlmttoGtía).
- Testimonios de Humberto Echavarría Rojas, Stella Marina Asprilla Parra, Pedro Alonso Castellanos Martínez y Kelly Johana Arias García (fl. 226-233, 244-246).

- Consignaciones de Invías al Municipio de Inírida, por \$1.000.000.000 (fl. 274-276).

#### 4. Caso concreto

En el proceso se discuten las pretensiones del Instituto Nacional de Vías, Invías, que busca que se declare que el Municipio de Inírida incumplió el convenio interadministrativo 1128 de 2005, que la entidad territorial le reintegre \$930.000.000 y se liquide judicialmente el convenio,

**4.1.** En su primera pretensión, Invías pide que se declare que el Municipio de Inírida incumplió el convenio 1128 de 2005; y de la *causa petendi* (Razón de los hechos) se establece que sustenta su solicitud en que la entidad territorial debía invertir los \$1.000.000.000 que le giró, en obras de mejoramiento de la carretera Huesito-Puerto Caribe, entre el K0+000 al K46+000.

No obstante, de dicha suma solo acepta como ejecutados \$70.000.000 que el Municipio contrató para servicios de interventoría (fl. 4), y por ello limita su pretensión de reintegro a \$930.000.000 (Pretensiones segunda y tercera, fl. 1-2), que si bien la entidad territorial suscribió un contrato de obra por \$929.824.385, el Instituto no reconoce ningún valor ejecutado por el contratista de Inírida.

Frente al tema del incumplimiento contractual, se encuentra que el artículo 1602 del Código Civil establece que *"Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales"*, mientras que el artículo 1603 del mismo Código exige en forma perentoria que *"Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella"*.

De manera que todo contrato se suscribe para cumplirse, esto es, ejecutar las actividades u obligaciones convenidas y recibir los derechos acordados.

Cuando uno de los cocontratantes falta a lo pactado, se abre paso la reclamación judicial de declaratoria de incumplimiento por la parte cumplida (Artículo 1609, C.C) –Además de las decisiones administrativas que se puedan adoptar, artículos 3-4, 14-18, 24, 26, Ley 80 de 1993-, y si prospera la pretensión de responsabilidad al acreditarse dicho incumplimiento, se podrán obtener los reconocimientos indemnizatorios que demuestren la existencia del daño sufrido y su cuantía en razón de la conducta irregular de quien dejó de ejecutar las prestaciones a que se había comprometido, y es dable aplicar la cláusula penal pecuniaria (Artículo 17, Ley 1150 de 2007) solo si se ha pactado en el contrato, la cual no se incluyó en el convenio 1128 de 2005.

En el expediente se demostró que en efecto, el Municipio de Inírida suscribió con el Consorcio Huesito 2005, el contrato 022 el 20 de octubre de 2005, para la ejecución de obras de mejoramiento de la vía Huesito-Puerto Caribe, entre el K11+200 al K46+000, por \$929.824.385 con un plazo de seis meses (fl. 180-186).

De este contrato se destacan tres hechos fundamentales:

- i). El Municipio de Inírida declaró la caducidad, el 26 de junio de 2007 mediante la Resolución 461 de 2007 (c.RESOLUCIÓN 461, fl. 341 CD).
- ii). El Municipio de Inírida en la liquidación unilateral del contrato a través de la Resolución 1209 de 2009, estableció como "Valor ejecutado recibido: \$-0-" (fl. 148-152).
- iii). Con la Resolución 0526 de 2011, el Municipio de Inírida no aceptó la revocatoria directa de la de caducidad y confirmó la de liquidación unilateral (c.RESOLUCIÓN 0526, fl. 341 CD).

Si a lo anterior de cero ejecución (\$-0-) de obra por parte del contratista del Municipio de Inírida que reconoce en forma expresa la entidad territorial, se suma que el demandado no probó que suscribió con Invías alguna acta de recibido de trabajos en la vía convenida, se determina que se demostró de manera plena e idónea en el expediente que en la carretera Huesito-Puerto Caribe, en el trayecto del K0+000 al K46+000, el Municipio de Inírida no ejecutó obra alguna y por lo mismo, no se hizo inversión en los trabajos de mejoramiento de la carretera objeto del convenio interadministrativo 1128 de 2005.

Significa que en efecto, el Municipio de Inírida no ejecutó en obras \$930.000.000 que tenía a su cargo realizar, inexecución que acredita que en el porcentaje sustancial y grave del 93%, no cumplió con las obligaciones que asumió en el convenio 1128 de 2005.

De otra parte, algunos cuestionamientos del Municipio en sus alegatos de conclusión en contra de Invías, no se acogen, toda vez que el convenio 1128 de 2005 terminó pero por vencimiento del plazo pactado, el 31 de diciembre de 2007, y no por decisión unilateral como de manera repetitiva lo aduce la entidad territorial; así mismo, frente a su crítica que Invías de forma irregular se negó a prorrogar el convenio a pesar de varias peticiones en 2008, se precisa que una vez vencido el plazo contractual no es jurídico revivirlo y por lo mismo, ya no era dable suscribir nuevas prórrogas o adiciones sobre dicho convenio.

Y se le hace notar al Municipio de Inírida que sus argumentos de defensa en cuanto a que el contrato con el Consorcio Huesito 2005 se estaba ejecutando en debida forma al momento de la visita del 9 de noviembre de 2007, que ello se desvirtúa con las decisiones que la propia entidad territorial ya había adoptado desde el 26 de junio de 2007 mediante la

Resolución 461 de 2007 por la cual declaró la caducidad del mismo (c.RESOLUCIÓN 461, fl. 341 CD) y corroboró cuando en la liquidación unilateral a través de la Resolución 1209 de 2009 estableció como "*Valor ejecutado recibido: \$-0-*" (fl. 148-152). Los testimonios recibidos no son útiles, pues los servidores públicos de Invías ratifican la prueba documental y la del Municipio reconoce que para la fecha del convenio no estaba vinculada a la entidad territorial.

En consecuencia, se demostró que el Municipio de Inírida incumplió el convenio interadministrativo 1128 de 2005 que suscribió con Invías, y así se declarará en la parte resolutive de esta sentencia, con lo que prospera esta pretensión de la demandante.

**4.2.** De los demás cargos y pretensiones que se plantearon en la demanda, se encuentra que otro aspecto a definir es sobre la petición de liquidación judicial del convenio 1128 de 2005.

En el expediente no se demostró que se haya efectuado dicha liquidación en vía administrativa, ni de manera conjunta entre los cocontratantes, ni en forma unilateral por Invías. Por el contrario, ante la pretensión del Instituto, la demandada en sus alegatos de conclusión manifestó su acuerdo en que se debe hacer la liquidación del convenio (fl. 368), con lo cual se corrobora que dicho trámite liquidatorio contractual no se realizó y que por este hecho, no hay controversia entre las partes.

No hay duda que en este caso, existía la obligación de liquidar el convenio 1128 de 2005, pues así lo exigía el régimen bajo el cual se suscribió, el de la Ley 80 de 1993, y a ello se comprometieron los cocontratantes conforme con la cláusula décima sexta donde se pactó que la liquidación de conformidad con los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, se "*efectuará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su vencimiento*" (fl. 35-envés). Y la Ley prescribía en su artículo 60: "*Los contratos de tracto sucesivo, aquéllos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga*".

Por su parte, la Ley 1150 de 2007 que ya se encontraba vigente y aplicable para la fecha de la liquidación del convenio y por lo tanto regularía su trámite post contractual, estableció sobre el particular:

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



a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

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

El convenio fue pactado para 12 meses de ejecución y pagos por etapas (fl. 34), con lo que era de los denominados de tracto sucesivo cuyo cumplimiento se prolongaba en el tiempo, y por lo tanto, requería de liquidación, por expreso mandato legal y tal como se convino en la citada cláusula décima sexta.

Con la obligatoria liquidación de los contratos que se impone por mandato legal y que los cocontratantes pactaron, se busca que en principio las propias partes establezcan el balance de sus obligaciones y derechos mutuos, para lo cual deben confrontar lo que se convino frente a lo que se ejecutó por cada una de ellas, detecten los cumplimientos efectuados o los incumplimientos que persistan, revisen actuaciones acordadas, logren consensos sobre puntos en los que puedan existir controversias o acuerden o en caso de no lograrlo, identifiquen aspectos en los que haya mutuo disenso, se declaren a paz y salvo o consignen las salvedades que consideren pertinentes.

Esta etapa de liquidación no es la última que existe en la relación contractual, pues bien pueden surgir o persistir hacia el futuro, incluso luego de terminado el plazo del contrato y realizada la liquidación del mismo, obligaciones que deben cumplirse con posterioridad (suministro de repuestos, reparación de obras, entre otras) o derechos que deben ser cumplidos en fecha posterior (como los pagos sometidos a plazo).

El Consejo de Estado (M.P. Danilo Rojas Betancourth, 31 de mayo de 2013, rad. 250002326000199902072 01, 23903) ha expresado sobre el tema de la liquidación de los contratos estatales:

"22. Esa actuación que se lleva a cabo una vez se termina el contrato, tiene como finalidad efectuar un corte de cuentas, para establecer el resultado final de la ejecución contractual, desde el punto de vista de las prestaciones y el cumplimiento del objeto, así como desde la perspectiva económica del negocio jurídico, para verificar cuáles son los valores pactados en el contrato, cuáles las cantidades efectivamente pagadas al contratista y cuáles aquellas sumas pendientes de pago. Se trata, en últimas, de establecer quién le debe a quién y cuánto, siendo éste el momento en el que las partes

pueden llegar a arreglos, acuerdos, transacciones y conciliaciones, sobre sus mutuas reclamaciones”.

Demostrada la existencia de la obligación de liquidación y probado que no se actuó de conformidad con el mandato legal ni con el acuerdo negocial suscrito, es procedente la liquidación judicial del convenio 1128 de 2005, y en consecuencia de ello, realizarla, máxime cuando fue pedida con la radicación de la demanda antes del vencimiento del término de caducidad, como se determinó en acápite anterior.

La liquidación judicial de los contratos está permitida en nuestro ordenamiento jurídico. El artículo 87 del C.C.A. establecía respecto de las disputas que podían surgir en virtud de un contrato estatal: “*DE LAS CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir (...) y que se hagan otras declaraciones y condenas*”.

Así mismo, el Consejo de Estado (M.P. Olga Mélida Valle de De La Hoz, 13 de abril de 2011, rad. 25000-23-26-000-1998-03040-01, 18878) ha consagrado:

“Ordinariamente los contratos de obra pública y de suministro deberán liquidarse a su terminación normal o anormal, para definir quién debe a quién y cuánto. Si el negocio no se liquidó, ni bilateral ni unilateralmente, **las partes pueden demandarse mutuamente, con absoluta libertad en la materia, a fin de que dicha liquidación se efectúe.** (...)

En el contrato que ha sido objeto de análisis, se observa que las partes contratantes no han procurado liquidar de mutuo acuerdo o no han demostrado interés alguno en realizar la liquidación del citado contrato, al punto que en la actualidad la liquidación del mismo quedó sin ninguna solución ni administrativa, ni judicial.

Bajo este entendimiento, **la liquidación del contrato estatal** según lo establece la Ley 80 de 1993, **puede ser** bilateral, unilateral **o judicial**, según el caso, tiene por objeto establecer (i) el estado en que quedaron las obligaciones que surgieron de la ejecución del contrato; (ii) los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar según lo ejecutado y lo pagado; (iii) las garantías inherentes al objeto contractual, así como, (iv) los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. Ejecutoriado el acto de liquidación cesa definitivamente la relación contractual, o sea se extingue el contrato. (...)

La norma es clara en el sentido de precisar que si transcurrió el término de dos años y la liquidación del contrato no se ha efectuado ni bilateral ni unilateralmente, la administración pierde competencia; pero ante este hecho, surgen dos situaciones a tenerse en cuenta: (i) Si a pesar de haber transcurrido los cuatro meses que otorga la ley o cualquier otro tiempo que haya sido estipulado por los contratantes más dos meses para la liquidación del contrato, y ésta no se ha efectuado ni de mutuo acuerdo ni por parte de la administración, siempre y cuando no se demande ante el juez competente y se notifique a la contraparte de tal actuación, la administración durante el tiempo de caducidad de la acción, es decir de los dos años, conserva competencia para liquidar. (II) Si la administración no liquida unilateral o bilateralmente, dentro del término legal o convencional, el contratista puede obtener la liquidación a través del juez competente, siempre y cuando así lo solicite dentro del término de dos años que

es la caducidad de la acción y tan pronto a la administración se le notifique el auto admisorio de la demanda, ésta pierde competencia para proceder a la liquidación unilateral del contrato". Resaltado fuera de texto.

Por lo tanto, se efectuará la liquidación judicial del convenio 1128 de 2005, suscrito entre Invías y el Municipio de Inírida. Y en el acápite siguiente, se determinará si en ella se incluyen los conceptos pedidos por la entidad demandante.

**4.3.** La segunda y tercera pretensiones de la demanda persiguen que se incluya en la liquidación, la devolución de los dineros no ejecutados, en cuantía de \$930.000.000 (fl. 1-2).

Se accederá en forma parcial a estas pretensiones, por cuanto se refieren a dineros que se le entregaron al Municipio de Inírida por \$1.000.000.000 (fl. 274-276), para ser invertidos en la ejecución del objeto contractual (Cláusulas primera a quinta, fl. 33-34), de los que Invías acepta reconocer solo los \$70.000.000 que contrató la entidad territorial en interventoría.

Además, se encuentra que en el párrafo segundo de la cláusula quinta del convenio, los cocontratantes pactaron que "*Si vencido el plazo estipulado en el presente Convenio el **MUNICIPIO** no hubiese invertido los recursos, éste deberá reintegrarlos al Área de Tesorería del **INSTITUTO** y se procederá a la liquidación del Convenio Interadministrativo*" (fl. 34), por lo tanto, la pretensión de la demandante tiene pleno respaldo jurídico.

En el expediente se demostraron dos consignaciones que efectuó el Municipio de Inírida a cuenta de Invías, por \$465.087.807.50 y \$53.456.289.56 (fl. 106-107, 133-134, 249), sumas dinerarias que deben ser abonadas en favor de la primera al valor que le corresponde reintegrarle al Instituto, con lo que a su vez, se declara que prospera la excepción de *cobro de lo no debido* (fl. 102).

Por lo tanto, en la liquidación del convenio se establecerá que el Municipio le debe pagar a Invías \$411.455.902.94 (Resulta de restar a \$930.000.000 que es lo pretendido, las dos consignaciones de \$465.087.807.50 + \$53.456.289.56=\$518.544.097.06), ya que en el expediente se acreditó respecto de este concepto, la existencia del daño y su cuantía.

**4.4.** De conformidad con lo que se expuso y demostró, se establece así la liquidación judicial del convenio 1128 de 2005, celebrado entre Invías y el Municipio de Inírida:

- Suma dineraria a cargo del Municipio de  
Inírida, que le debe pagar a Invías: \$411.455.902.94

Esta suma se le debe pagar al Instituto Nacional de Vías, Invías, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de ejecutoria de la presente sentencia, y como en el contrato no se pactaron, la pagará con intereses moratorios a la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico

actualizado (Artículo 4.8, Ley 80 de 1993) con la fórmula que aplica la Jurisdicción Contencioso Administrativa.<sup>4</sup>

**4.5.** Por lo tanto, y ante el problema jurídico planteado, se responde que procede acoger en forma parcial las pretensiones de Invías, en cuanto se efectúa la liquidación judicial del contrato de obra 1552 de 2005, con la inclusión de los conceptos referidos en los acápite precedente, y se negarán las demás peticiones de la demanda, así como también las de la demanda de reconvención, conforme con lo expuesto y probado.

## 5. Otras decisiones

**5.1. Fallida renuncia al poder.** El abogado Ferney Asmed Rodríguez Balaguera, apoderado del Municipio de Inírida, presentó renuncia al poder conferido, pero no adjuntó el aviso previo que debía radicarle a la entidad (fl. 4, c.TAA), como lo exige el artículo 76 del CGP: *"La renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido"*. Por lo tanto, su escrito no surte algún efecto.

**5.2. Costas.** No se condena en costas por el trámite en ésta instancia, toda vez que de la conducta de las partes no se evidencia mala fe, ni son constitutivas de temeridad ni de abuso del derecho.

**5.3. Comunicación y remisión.** Se ordenará que por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca, se remita copia de esta sentencia por correo –Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público en carácter de mera información; y el expediente al Tribunal Administrativo del Meta para que prosiga con los trámites procesales, incluido el de notificación de la sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## RESUELVE

**PRIMERO. DECLARAR** que el Municipio de Inírida incumplió el convenio interadministrativo 1128 de 2005 que suscribió con Invías.

**SEGUNDO. LIQUIDAR** el Convenio interadministrativo 1128 de 2005, celebrado entre el Instituto Nacional de Vías –Invías- y el Municipio de Inírida. Y en consecuencia, **CONDENAR** al Municipio de Inírida a pagarle al

---

<sup>4</sup> La fórmula es  $Va$  (valor a pagar) =  $Rh$  (valor histórico) \*  $If$  (IPC certificado por el Dane para el último mes con dato disponible anterior al de la fecha en la que realice el pago) /  $li$  (IPC certificado por el DANE para el mes de ejecutoria de esta sentencia). Así:

$$Va = Rh * \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Instituto Nacional de Vías –Invías–, la suma de \$411.455.902.94, en el plazo y forma indicados en el acápite 4.4. de las consideraciones.

**TERCERO. NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO. DECLARAR** que no hay condena en costas.

**QUINTO. ORDENAR** que previas las anotaciones de rigor, por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca: (i) Se remita copia de esta providencia por correo –Electrónico si aparece registrado o postal– a las partes y al Ministerio Público con carácter de mera información, y (ii) Se devuelva el expediente al Tribunal Administrativo del Meta, para que prosigan los trámites procesales que correspondan, incluido el de notificación de la sentencia.

**SEXTO. DAR** cumplimiento a lo dispuesto en esta sentencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 176 y 177 del C.C.A, para lo cual se expedirán por el Tribunal Administrativo del Meta las copias, comunicaciones, certificaciones y demás documentos, conforme con las exigencias del artículo 114 del Código General del Proceso.

**SÉPTIMO. ORDENAR** que por Secretaría del Tribunal Administrativo del Meta, se liquiden los gastos del proceso y si lo hubiere, devolver a la parte demandante el saldo respectivo.

**OCTAVO. ORDENAR** que en firme en el Tribunal Administrativo del Meta esta decisión, se archive el expediente, previos sus registros.

**NOVENO. NO DAR** trámite a la renuncia del poder que radicó el abogado Ferney Asmed Rodríguez Balaguera.

La presente providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Magistrado



**YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO**

Magistrada



**LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**

Magistrada