

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



Bogotá D.C, ocho (8) de septiembre de dos mil veinte (2020)

JUEZ :	ÁLVARO CARREÑO VELANDIA
Expediente :	110013343064-2016-00667-00
Demandante :	CORPORACIÓN PUNTOS CARDINALES
Demandado :	BOGOTÁ D.C., - SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL - SDIS

CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
(PRETENSIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO)  
SENTENCIA No. 82

**OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO**

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

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. LA DEMANDA**

El 1 de septiembre de 2016<sup>1</sup>, la **CORPORACIÓN PUNTOS CARDINALES** (la **Corporación** o la **demandante**) presentó por medio de apoderado, demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (contractual), contra **BOGOTÁ D.C., - SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL – SDIS**, (en adelante **la entidad** o **el extremo pasivo**) a efectos de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> La demanda fue radicada inicialmente el 1 de septiembre de 2016 (fl.106) y fue repartida al Juzgado 17 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá (sección segunda), despacho judicial que mediante auto de fecha 10 de octubre de 2016, al considerar que no tenía competencia para conocer del presente asunto, dispuso su remisión a la oficina de apoyo, la cual lo sometió nuevamente a reparto el día 16 de noviembre (fl.111) y de esta manera, el asunto correspondió al este Juzgado 64 Administrativo de Oralidad (sección tercera).

<sup>2</sup> Se citan las pretensiones presentadas con la subsanación de la demanda de los folios 116-118.

1. Que se declare la Nulidad de los actos administrativos contractuales contenidos en las Resoluciones No 1743 del 10 de noviembre de 2015, por medio de la cual se liquidó de manera unilateral el Convenio No 6793 del 28 de diciembre de 2012 y 0285 del 26 de enero de 2016, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No 1743 del 10 de noviembre de 2015. Convenio que fue suscrito entre la Secretaría de Integración Social de Bogotá SDIS y la CORPORACIÓN PUNTOS CARDINALES Representada Legalmente por el Señor ANDRÉS FELIPE SCHAFER CORREA; y que según dicha demanda arrojó un saldo a su favor de VEINTINUEVE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS MCTE (\$29.247.568.00) MCTE y una retención por valor de SIETE MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS VEINTIDÓS PESOS MCTE (\$7.288.422.00) MCTE y que no le fueron entregados al demandante.

2. Que en consecuencia se declare la Nulidad de todos sus efectos consiguientes, como son: **EL ACTO DE COBRO PERSUASIVO** (Oficio 46041 de junio de 2016), en contra de mi Representado, y por ende la orden y exhorto de consignar a la Tesorería Distrital de Bogotá, con NIT 899.0990.991-4, dicha misma suma.

3. Como consecuencia de lo anterior se declare la vigencia y validez del Convenio de asociación No 6793 del 28 de diciembre de 2012, celebrado entre la **CORPORACIÓN PUNTOS CARDINALES** y la **SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE BOGOTÁ – SDIS**

4. Como consecuencia de la vigencia y validez del Convenio de asociación No 6793 del 28 de diciembre de 2012, suscrito entre la **CORPORACIÓN PUNTOS CARDINALES** y la **SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE BOGOTÁ – SDIS**, se declare que la **CORPORACIÓN PUNTOS CARDINALES**, no está obligada a reembolsar a la entidad demandada la suma de Treinta y Seis Millones Quinientos Treinta y Seis Mil Pesos Mcte (\$36.536.000.000), como lo estipula el acto administrativo que liquidó unilateralmente el Convenio de asociación No 6793 del 28 de diciembre de 2012.

5. De igual manera solicito se realice la liquidación de manera bilateral del convenio No 6793 del 28 de diciembre de 2012, suscrito entre la **CORPORACIÓN PUNTOS CARDINALES** y la **SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE BOGOTÁ – SDIS**.

6. Solicito se indemnicen los perjuicios causados a la **CORPORACIÓN PUNTOS CARDINALES**, como consecuencia de la liquidación unilateral del Convenio de asociación No 6793 del 28 de diciembre de 2012, realizada por parte de la **SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE BOGOTÁ – SDIS**.

7. Que como consecuencia de lo anterior se **ORDENE EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** en favor de la **CORPORACIÓN** que apodero, consistente en:

- A. Ordenar o Declarar que la retención directa unilateral de la suma de **SIETE MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS VEINTIDÓS PESOS MCTE (\$7.288.422.00) MCTE**, y que por supuestas sumas a liberar a favor de dicha SECRETARÍA DISTRITAL, ordenada en la Resolución 1743 de 2015, es también nula y/o improcedente y/o ilegal; y por tanto se ordene la devolución indexada al demandante (Art 1 de dicha resolución)
- B. Ordenar o declarar que el descuento por valor de **VEINTICUATRO MILLONES DE PESOS MCTE (\$24.000.000.00)**, que ordenó la Administración de la sumas a pagar al demandante, es nulo, improcedente y/o ilegal y en consecuencia se ordene la devolución de esta suma indexadamente al demandante (párrafo segundo, del parágrafo primero de la Resolución 1743 de 2015).
- C. Ordenar o declarar que el descuento por valor de **DOCE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y SEIS MIL PESOS MCTE (\$12.536.000)**, que ordenó la Administración de las sumas a pagar al demandante, es nulo, improcedente y/o ilegal y en consecuencia se ordene la devolución de esta suma indexadamente al

demandante (parágrafo primero de la Resolución 1743 de 2015). Para un total descontado de **TREINTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y SEIS MIL PESOS MCTE (\$36.536.000)**, que en forma improcedente y/o ilegal y/o nula, ordenó reembolsar la administración por vía de descuentos directos al demandante y en consecuencia de ordene la devolución o reintegro al demandante de esta suma total en forma indexada.

- D. Declarar y ordenar que el demandante no debe reintegrar y/o cancelar la suma de **VEINTINUEVE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS MCTE A LA SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE BOGOTÁ**; ni tampoco debe pagarlos a la tesorería distrital de Bogotá, ni voluntaria, ni exigida, ni persuasiva, ni coactivamente.
- E. Declarar u ordenar que no hay lugar a la liberación del valor que no se había ejecutado a favor de dicha Secretaría Distrital, y en consecuencia se declare y ordene proseguir, terminar y/o ejecutar en su totalidad el convenio contrato integrados, hasta por toda la suma convenida y/o contratada de **CIENTO SESENTA MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL CIENTO CINCUENTA Y CINCO PESOS MCTE**, en forma indexada o ajustada por IPC, y acorde a incrementos fiscales para valores contractuales que realizó la entidad distrital para los años 2016 y hasta la fecha en que cobre firmeza y se haga exigible el cumplimiento de la sentencia, o se rehaga documentalmente la prosecución del convenio contrato en un nuevo texto suscrito y firmado, que eventualmente ordene el señor juez de primera o segunda instancia.

## 1.2. HECHOS

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

- Entre la **CORPORACIÓN PUNTOS CARDINALES** y la **SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL – SDIS** se suscribió el Convenio de Asociación No. 6793 el 28 de diciembre de 2012, cumpliéndose por parte de la Corporación todas sus obligaciones.

- Antes de iniciar las actividades del Convenio de Asociación se realizó un comité en donde la SDIS dio el aval a las hojas de vida del personal presentado, lo cual fue incluido en el acta de reunión de fecha 18 de febrero de 2013.

- Durante el mes de marzo de 2013, se llevó a cabo reunión entre las partes para informar que Jhon Jairo Castro no continuaba en el proyecto y presentar la hoja de vida de David Castro Parra, cambio que fue aceptado por la SDIS.

- Para la fecha de finalización y radicación del informe final, la Contraloría de Bogotá realizó una auditoría en la SDIS, encontrando que dentro del Convenio de Asociación No. 6793 de 2012 había unas supuestas irregularidades que arrojaron unas observaciones

administrativas con incidencia disciplinaria y fiscal. Dichas irregularidades fueron puestas en conocimiento de la Corporación por medio de un oficio de fecha 25 de noviembre de 2013 (notificado el 28 del mismo mes).

-. De conformidad con lo anterior por medio de oficio de fecha 4 de diciembre de 2013 radicado ENT-49732 el señor Schafer Correa representante legal de la Corporación aportó los documentos idóneos que dan fe de que Jesica Tatiana Abello Pinzón y Leydi Viviana Beltrán Pinzón a la fecha de ejecución del convenio cumplieron con los requisitos en cuanto a la experiencia exigida por talento humano.

De igual forma frente a la no evidencia del apoyo técnico en la formulación e implementación de las 27 iniciativas, se le manifestó a la SDIS que dentro de las actividades del convenio, se encuentran reportadas con fechas de finalización en junio del 2013, el evento de socialización de la localidad de Kennedy realizado el 1 de junio de 2013 y una iniciativa que tenía su evento final ese mismo día.

De lo anterior, queda claro que la Corporación si brindó el apoyo técnico, además que el supervisor del convenio tuvo conocimiento de estas, porque en su debido momento a este se le informó las fechas de los eventos de la socialización.

-. Mediante comunicado SAL-87896 del 5 de noviembre de 2015 se requirió al representante legal de la Corporación para que allegara la documentación requerida con el fin de proceder a liquidar de mutuo acuerdo el Convenio de Asociación No. 6793 de 28 de noviembre de 2012.

-. El 9 de noviembre de 2015 la Corporación a través de su representante legal allegó todos los documentos requeridos para liquidar el convenio de asociación bilateralmente, sin embargo de manera arbitraria el supervisor del convenio Sebastián Rivera manifestó que descontaría a la Corporación la suma de **\$12.536.000** debido a que no se evidenciaba que las señoras Jesica Tatiana Abello Garzón y Leydi Viviana Beltrán Pinzón a la fecha de ejecución del convenio cumplieran con los requisitos de los 6 semestres de educación superior cursados y aprobados en ciencias sociales y/o humanas, no cumpliendo con el requisito del anexo técnico.

Así mismo informó que una vez revisado el expediente, no se evidenció el apoyo técnico en la formulación e implementación de las 27

iniciativas, ni el seguimiento de talento humano contratado en la formulación e implementación de las 27 iniciativas juveniles en las localidades de Fontibón, Bosa, Tunjuelito, Kennedy y Puente Aranda, razón por la cual decidió descontar la suma de **\$24.000.000**.

- De las consultas hechas por el Subdirector para la Juventud David Ricardo Racero a la Oficina Jurídica, la Subdirección de Contratación y a la Oficina de Control Interno de la SDIS, se deja ver que no tiene clara la forma en cómo se debe liquidar un convenio, en especial el contrato No. 6793 de 2012, adicional a esto, la Corporación nunca recibió respuesta por parte de SDIS en donde se les informara que los hallazgos que presentaron y estaban sujetos a plan de mejoramiento habían quedado subsanados.

- En el acta donde se proyectó la liquidación del convenio se manifiestan algunos puntos tales como: que no existió detrimento ya que los honorarios pagados a las personas para el cargo del profesional fueron menores a los estipulados en la tabla de honorarios para los contratos de prestación de servicios de la SDIS; la Subdirección para la Juventud basada en los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica y la Subdirección de Contratación, y teniendo en cuenta que recibió los productos de la finalización de las 27 iniciativas y que la ejecución por parte del contratista hizo posible que se cumpliera el objeto contractual, estableció que no existe dicho incumplimiento ni detrimento patrimonial.

- Así las cosas la SDIS de manera abrupta descontó a la Corporación la suma de \$36.536.000, razón por la cual su representante legal expresó su desacuerdo frente a esta decisión por carecer de fundamentos de hecho y de derecho.

- Frente a lo anterior, el supervisor del contrato Sebastián Rivera Ariza Subdirector para la Juventud, señaló que ante la no existencia de mutuo acuerdo frente a la liquidación del convenio, procederían a liquidar de manera unilateral dicho contrato.

- Por medio de la Resolución 1743 de 10 de noviembre de 2015, notificada el día 19 del mismo mes, la SDIS liquidó de manera unilateral el Convenio de Asociación No. 6793 de 2012.

Frente a dicha decisión se interpuso el recurso de reposición y el subsidio de apelación el día 3 de diciembre de 2015.

Por medio de la Resolución 0285 de 26 de enero de 2016 la SDIS resolvió el recurso de reposición, confirmando de manera integral la Resolución 1743 de 10 de noviembre de 2015.

### 1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante escrito radicado el 15 de enero de 2018, la **SDIS**, a través de su apoderada judicial, presentó contestación a la demanda (fls.139-149).

Frente a los hechos del libelo, se pronunció frente a cada uno, manifestando si a su juicio eran ciertos y aclarando otros. De otro lado, se opuso a todas las pretensiones por carecer la demandante del dercho y por no tener sustento fáctico ni legal.

Indicó que en el desarrollo del objeto contractual se evidencian diversos requerimientos e informes que indican claramente el incumplimiento de la Corporación en su calidad de contratista que conllevaron los descuentos que se plasmaron en el borrador de la liquidación bilateral y que posteriormente se consideraron en la liquidación unilateral.

De un lado, uno de los descuentos correspondió a que no se acreditó estudios ni experiencia exigida para el talento humano contratado por el asociado, en cumplimiento de las obligaciones señaladas, pues no se evidencia que las personas presentadas como técnicos o tecnólogo cumplieran con el requisito de 6 semestres de educación formal, lo anterior por un valor de \$36.536.000.

Igualmente no se evidenció registro alguno del apoyo realizado por los profesionales o tecnólogos que conformaron el equipo asociado, no fue posible ubicar las iniciativas desarrolladas que demuestren el cumplimiento de las actividades como tampoco evidencia de los controles aplicados por la supervisión.

Propuso las siguientes excepciones de fondo:

**-Legalidad de las Resoluciones No. 1743 de 10 de noviembre de 2015 y 0285 de 26 de enero de 2016 – inexistencia de falsa motivación**, por considerar que fueron expedidas bajo los parámetros legales derivadas del incumplimiento del contratista de las cuales no se ha levantado la presunción de legalidad.

**-Inexistencia de la obligación**, indicando que no existen valores pendientes de pago por parte de la SDIS con ocasión de la ejecución del Convenio de Asociación No. 6793 de 2012, toda vez que por un lado no existe prueba que soporte el valor reclamado por la demandante y que además existe un valor a favor de la SDIS de \$29.247.578 correspondiente a la compensación por descuento realizado.

**-Buena fe de la demandada**, afirmando que ninguno de los derechos reclamados por la demandante se debe por cuanto la SDIS ha obrado con absoluta transparencia, rectitud y buena fe en el cumplimiento de sus obligaciones en el marco del Convenio de Asociación No. 6793 de 2012.

**-Cobro de lo no debido**, por considerar que la demandante está reclamándole a la SDIS unos supuestos derechos que legalmente no le adeuda.

**-Enriquecimiento sin causa**, dado que se pretenden pagos que no se deben.

**-No configuración del derecho al pago de ninguna suma de dinero, indemnización, ni moratoria, ni actualización de intereses**, esgrimiendo que a la demandante no le corresponde ningún tipo de pago de dinero, intereses o mora.

#### **1.4. TRÁMITE PROCESAL**

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

-La demanda fue presentada el 1 de septiembre de 2016 (fl.106 ver nota 1).

-Este Despacho, luego de haber solicitado adecuar el poder y las pretensiones al medio de control de controversias contractuales (fl.113), mediante auto de 17 de agosto de 2017, admitió la demanda, disponiendo su notificación a la demandada y al Ministerio Público (fls.121-123). Las notificaciones y traslados se surtieron, tal como se evidencia a folios 128-138.

-En proveído del 26 de abril de 2018, se fijó como fecha para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 el día 25 de julio de 2018 a las 11:00 am, haciendo las precisiones de rigor

a las partes (fl.181).

En la fecha y hora programada se adelantó la audiencia inicial (fls.183-187), oportunidad en la cual en la cual se fijó el litigio en los siguientes términos:

*"Encuentra el Despacho que la fijación del litigio se centra en establecer si debe declararse la nulidad de los actos administrativos Nos. 1743 del 1 de noviembre de 2015 y 0285 del 26 de enero de 2016, debe liquidarse el contrato y ordenarse realizar los demás actos señalados por la parte actora en las pretensiones de la demanda y el pago de los dineros de la demandada tuvo por no cancelados y que fueron indebidamente descontados sin justificación" (fl.185 reverso).*

-La audiencia de pruebas tuvo lugar el día 29 de agosto de 2019, oportunidad en la cual el Despacho, al verificar el recaudo de todas las pruebas y que el término probatorio se encontraba vencido, fijó el término de 10 días para que las partes alegaran de conclusión (fls.198-199).

## **1.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **PARTE DEMANDANTE**

Radicó el memorial contentivo de sus alegatos de conclusión oportunamente el día 10 de septiembre de 2019 (fls.201-203).

Solicitó que sea tenido en cuenta que la selección del personal requerido a fin de desarrollar el convenio 6793 de 2012 no estuvo solo a cargo de la Corporación, sino también hizo parte la SDIS.

Resaltó que la Corporación dio cabal cumplimiento a los requerimientos realizados por parte de la SDIS, prueba de ello son los 33 folios y un cd aportados a esa entidad; y que además ésta no hizo más requerimientos a la demandante.

Manifestó que debe tenerse en cuenta la Resolución No. 1203 de 9 de agosto de 2011 expedida por la SDIS, toda vez que al representante legal de la Corporación nunca se le citó a fin de realizar audiencia de descargos, ni imposición de multa o sanción, tal como lo establece la precitada resolución.

También debe considerarse los diferentes memorandos enviados por el señor David Ricardo Racero Mayorga en calidad de Subdirector para la Juventud a las áreas de Control Interno y Jurídica de la SDIS, solicitando consulta respecto a cómo debía realizar la liquidación del convenio 6793 de 2012, ya que él no tenía el conocimiento de cómo debía realizarla siendo el supervisor, lo que permite ver que no era un experto en el tema.

Manifestó que se ratificaba en lo expuesto en la demanda teniendo en cuenta las pruebas documentales y testimoniales practicadas, con lo cual se demuestra que la Corporación tiene derecho a que se liquide bilateralmente el convenio 6793 de 2012, y por ende, sea exonerada de realizar un pago por valor de \$36.536.000.

Terminó solicitante que las pretensiones de la demanda sean aceptadas por el Despacho y que la parte demandada sea condenada en costas.

#### **PARTE DEMANDADA**

La parte demandada presentó sus alegatos de conclusión con memorial de fecha 13 de septiembre de 2019 (fls.204-212). Si bien los 10 días otorgados en la audiencia de pruebas para presentarlos vencieron en principio el 12 de septiembre, ese mismo día tuvo lugar una jornada de protesta de la Rama Judicial, por lo que el término se corrió hasta el 13 de septiembre, teniendo entonces que su memorial se radicó de manera oportuna.

Luego de enunciar las pretensiones de la demanda, el extremo pasivo indicó en general los mismos argumentos de defensa planteados en la contestación de la demanda en contra de los cargos de violación del debido proceso y falsa motivación.

Aludió a los testimonios practicados indicando que del rendido por Sonia Nathalie Castaño se deriva que la Corporación conocía los requisitos técnicos del convenio y pese a ello allegaron hojas de vida que no cumplían con los mínimos exigidos; en cuanto a la versión de Hernán Cifuentes López indicó que, era evidente que no tuvo injerencia en el manejo administrativo de la Corporación, de manera que tampoco puede dar fe del cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Finalmente solicitó se den por probadas las excepciones propuestas y de desestimen las pretensiones de la demanda.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. COMPETENCIA**

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

### **2.2. PLANTEAMIENTO DEL CASO**

La parte demandante pretende que se declare la nulidad de las Resoluciones No. 1743 del 10 de noviembre de 2015 mediante la cual se liquidó unilateralmente el convenio 6793 de 2012 y No. 0285 de 26 de enero de 2016 con la cual se resolvió el recurso interpuesto contra aquella.

El extremo demandado sostuvo que no existen elementos para derribar la presunción de legalidad de dichos actos administrativos y que no le asiste razón de hecho ni de derecho a la demandante para que procedan las pretensiones de la demanda.

### **2.3. DEL PROBLEMA JURÍDICO**

Gira en torno a lo siguiente:

Determinar si las Resoluciones Nos. 1743 del 10 de noviembre de 2015<sup>3</sup> y 0285 de 26 de enero de 2016<sup>4</sup>, adolecen de alguna causal de nulidad que genere su extracción del ordenamiento jurídico; y en caso positivo, si procede el reconocimiento y pago de los perjuicios solicitados a título de restablecimiento del derecho.

### **2.4. HECHOS PROBADOS**

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

---

<sup>3</sup> "Por la cual se impone se liquida unilateralmente el convenio No. 6793 del 28 de diciembre de 2012." (fls.24-28)

<sup>4</sup> "Por la cual se resuelve recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 1743 del 10 de noviembre de 2015 por la cual se impone se liquida unilateralmente el convenio No. 6793 del 28 de diciembre de 2012." (fls.32-44)

## Valor probatorio de los documentos

Los documentos aportados por las partes se valorarán de conformidad con lo establecido en el artículo 246 del Código General del Proceso y, de acuerdo con lo decidido por la Sección Tercera del Consejo de Estado en pleno en su sesión del 28 de agosto de 2013, se le otorgará valor probatorio a todos los documentos traídos al proceso en copia simple, siempre que su aporte se haya producido durante las oportunidades previstas por las normas procesales aplicables a los juicios de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no hayan sido tachados como falsos en los términos de los artículos 289 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, por la parte contra la cual se pretenden hacer valer<sup>5</sup>.

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

#### ■ En cuanto a las condiciones del convenio de asociación 6793 de 2012

- Entre la **SDIS** y la **CORPORACIÓN PUNTOS CARDINALES** se suscribió el Convenio de Asociación No. 6793 el día 28 de diciembre de 2012 cuyo objeto consistió en (fls.1-10):

*"Aunar recursos técnicos, físicos, administrativos y financieros para el apoyo técnico y financiero de iniciativas juveniles que promuevan el desarrollo integral de los y las jóvenes, y que contribuyan a la implementación de la política pública de juventud, a la construcción del plan de vida de los y las jóvenes y sus familias en el marco del proyecto 764 'Jóvenes activando su ciudadanía' de la Secretaría Distrital de Integración Social SDIS, en las localidades de Fontibón, Bosa, Tunjuelito, Kennedy, Puente Aranda."*

- La cláusula tercera estableció en cuanto a las **obligaciones de las partes**:

*"A. OBLIGACIONES DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL:*

*1. Aportar la suma de ciento cuarenta y cinco millones setecientos sesenta y ocho mil trescientos ochenta pesos m/cte(145.768.380).*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2013, expediente 25022, C.P. Enrique Gil Botero.

...

3. Desembolsar al asociado los recursos financieros acordados en el presente convenio.

4. Designar los representantes al Comité Técnico.

5. Hacer seguimiento y supervisar el cumplimiento de las obligaciones pactadas.

...

#### B. OBLIGACIONES DE LA CORPORACIÓN PUNTOS CARDINALES:

##### Obligaciones generales

1. Aportar en especie la suma de CATORCE MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y DOS MIL SETECIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$14.582.775).

2. Presentar al momento de la iniciación del convenio los documentos necesarios para su legalización y ejecución.

...

4. Acatar y aplicar las observaciones y recomendaciones del Supervisor del convenio.

...

8. Disponer para la ejecución del convenio del talento humano requerido Presentar a la supervisión del convenio los informes establecidos en el anexo técnico.

...

15. Nombrar el delegado al Comité técnico."

Además, en la cláusula tercera las partes dispusieron una serie de obligaciones específicas para la **CORPORACIÓN PUNTOS CARDINALES** divididas en cada uno de los componentes del convenio así: proceso formativo; finalización de la formulación de iniciativas; implementación de 27 iniciativas; socialización local de las iniciativas juveniles.

- Según la cláusula cuarta del convenio, el valor de este ascendió a la suma de **\$160.351.155** distribuidos así: por parte de la **SDIS \$145.768.380** y por parte de la **COPORACIÓN PUNTOS CARDINALES \$14.582.775**.

-. La cláusula sexta definió la forma en que se harían los desembolsos que dependieron del avance de los productos así:

**Un 1º** desembolso del 5% del valor total del convenio dentro de los 15 días siguientes a la suscripción del acta de inicio, previa entrega de: a. plan de trabajo general. b. plan de trabajo del proceso de formación. c. la metodología del proceso de formación. d. cronograma del proceso de formación por localidad. e. cronograma de ejecución, aprobado por el supervisor.

**Un 2º** desembolso del 55% del valor del convenio una vez finalizado el segundo mes de ejecución del convenio, previa presentación de: a. 100% de los productos del primer componente. b. el 100% de los productos del segundo componente. c. dos productos del componente número tres.

**Un 3º** desembolso correspondiente al 25% del valor total del convenio una vez finalizado el tercer mes de ejecución, previa presentación de los siguientes productos: cronograma de entrega de los recursos; recursos entregados para la implementación de las iniciativas; 27 iniciativas implementadas; 27 carpetas o expedientes con la totalidad de la información requerida.

**Un 4º** desembolso del 10% del valor total del convenio una vez finalizado el cuarto mes de ejecución previo cumplimiento de los siguientes productos: 5 eventos locales realizados; documento impreso o audiovisual que recoja la experiencia desarrollada en el convenio; informe de ejecución mensual del presupuesto; informe final.

**Un 5º** y último desembolso del 5% una vez finalizado y liquidado el convenio previa presentación del informe final a satisfacción.

- El plazo de ejecución del convenio según la cláusula séptima fue de 4 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

-. La supervisión del convenio de asociación según la cláusula novena fue ejercida por el Subdirector para la Juventud.

-. Las cláusulas décima y décima quinta establecieron la sanción penal pecuniaria y las multas respectivamente.

- En cuanto a su liquidación, el convenio previó en su cláusula décima séptima, que este sería objeto de liquidación dentro de los 6 meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Si no se presentan para efectos de liquidación o las partes no llegan a ningún acuerdo la SDIS procederá a su liquidación unilateral para lo cual proferirá resolución motivada susceptible del recurso de reposición.

■ **En cuanto a los actos administrativos cuya nulidad se demanda**

- Mediante la Resolución No. 1743 de 10 de noviembre de 2013 (fls.24-28), la SDIS liquidó unilateralmente el convenio de asociación 6793 de 2012 con el siguiente balance financiero estipulado en el artículo 1º del mencionado acto administrativo:

VALOR INICIAL DEL CONTRATO	\$160.351.155
VALOR APORTES SDIS	\$145.768.380
VALOR APORTES ASOCIADO	\$14.582.775
VALOR ADICIONADO	\$0
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$160.351.155
PAGOS EFECTUADOS AL CONTRATISTA	\$138.479.958
VALOR APORTES ASOCIADO	\$14.582.775
VALOR TOTAL A DESCONTAR	\$36.536.000
VALOR A REEMBOLSAR POR PARTE DEL ASOCIADO	\$29.247.578
VALOR NO EJECUTADO A FAVOR DE LA SDIS	\$7.288.422
SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA	\$0

- Contra la resolución con la cual se liquidó unilateralmente el convenio de asociación 6793 de 2012 se interpuso por parte de la Corporación el recurso de reposición y en subsidio de apelación (fls.29-31), los cuales fueron resueltos por la entidad hoy demandada, mediante la Resolución No. 0285 de 26 de enero de 2016 (fls.32-44) en la cual se confirmó en su integridad la Resolución 1743 de 10 de noviembre de 2015.

■ **Otros aspectos**

-. Según acta de reunión de fecha 18 de febrero de 2013 (fls.11-23) se reunieron, entre otras personas, el representante legal de la Corporación Puntos Cardinales Andrés Felipe Schafer Correa y el subdirector para la Juventud Félix Roberto Peña, como supervisor del convenio de asociación 6793 de 2012, con el objeto de presentar las hojas de vida seleccionadas por el asociado, es decir la Corporación, para el desarrollo del convenio, en donde se presentaron las hojas de vida para su posterior aprobación.

Dentro de las hojas de vida presentadas estaban las de Jesica Tatiana Abello Garzón y Leidy Viviana Beltrán Pinzón.

-. Respecto de Leidy Viviana Beltrán Pinzón a folio 57 aparece una certificación emitida por la Coordinadora del Grupo de Registro y

Control Académico de la ESAP en donde hace constar que esta persona durante el período académico 2013-1 cursó y aprobó 18 créditos, encontrándose en ese período en VI semestre académico.

-. A folios 160-170 reposa el Informe final de supervisión suscrito por Sebastián Rivera Ariza Subdirector para la Juventud el día 29 de octubre de 2015.

## 2.5. La liquidación del contrato estatal

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho considera preciso, en primer lugar, revisar a partir de la jurisprudencia del Consejo de Estado, lo referente a la liquidación del contrato estatal.

Ha sido definida de la siguiente forma:

*"[D]e acuerdo con el lenguaje común, **liquidar un contrato es ajustar, saldar, pagar o determinar el valor de las acreencias y de las deudas correspondientes al mismo, así como ponerle fin a los derechos y obligaciones que derivan de la fuente contractual.** (...) La liquidación (...) es un ajuste o rendición final de cuentas que se produce con el objeto de que las partes contratantes establezcan, con fundamento en el desarrollo del contrato, las acreencias pendientes o saldos a favor o en contra de cada uno o se declaren a paz y salvo, según el caso, para extinguir el negocio jurídico celebrado (...) La liquidación es una actuación que procede con posterioridad a la terminación normal o anormal del contrato estatal, por causas contractuales o legales o por causas atribuibles a ambos contratantes o a uno de ellos."*<sup>6</sup> (Se resalta)

Lo cual ha sido corroborado de tiempo atrás por la jurisprudencia de la sala de lo contencioso administrativo:

*"La liquidación del contrato se ha definido, doctrinaria y jurisprudencialmente, como **un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa, o mejor, determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución...**"*<sup>7</sup> (Se resalta)

En cuanto a las modalidades de liquidación, ha indicado la doctrina del Consejo de Estado:

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sección Tercera. Subsección B. Concepto de 28 de junio de 2016. Radicación: 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253). C.P.: Álvaro Namen Vargas.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 18 de julio de 2012. Radicación: 1995-01110 (21483). C.P.: Enrique Gil Botero.

*"La liquidación puede ser bilateral, unilateral o judicial. Así, consistirá en: a) un acuerdo de voluntades, cuando se hace de forma bilateral; o b) en un acto administrativo, cuando la entidad procede unilateralmente porque: (i) no se presenta el contratista a la liquidación bilateral, o (ii) no se logra la liquidación bilateral o (iii) se logra parcialmente; o c) en una decisión judicial, cuando el juez competente profiere la providencia correspondiente, en el caso de que se le pida a través del medio de control de controversias contractuales, bien porque (i) no se ha producido la liquidación o bien (ii) respecto de puntos no liquidados"*<sup>8</sup>

Puntualmente sobre la pérdida de competencia de la entidad estatal para liquidar el contrato, ha indicado la doctrina del Consejo de Estado:

*"La competencia con la cual está investida una entidad para liquidar de forma unilateral o bilateral un contrato estatal, se pierde cuando ha expirado el término de caducidad para la presentación de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales o cuando se ha notificado el auto admisorio de la demanda que persigue la liquidación del contrato. En caso de ejercer dicha competencia extemporáneamente, los actos bilaterales o unilaterales en los que se liquide el contrato, según el caso, estarían viciados de ilegalidad y serían susceptibles de ser declarados nulos por el juez. Por lo tanto, mientras no se haya vencido el término de caducidad del medio de control es viable proceder a la liquidación del contrato"*<sup>9</sup>

Finalmente, en cuanto a la competencia del juez administrativo, el mismo alto tribunal citado, ha expresado:

*"Como bien es sabido, la liquidación de los contratos de la Administración puede revestir alguna de las siguientes modalidades: bilateral, unilateral o judicial.*

*(...)*

*Es aquella que realiza y adopta el juez del contrato, en desarrollo de un proceso judicial o arbitral, según corresponda, en ausencia de alguna de las modalidades de liquidación antes mencionadas. El juez deriva su competencia sobre esta materia, entre otras disposiciones legales, tanto de los dictados del artículo 87 como de lo dispuesto en la mencionada letra d) del numeral 10 del artículo 136, ambas normas del Código Contencioso Administrativo -C.C.A-..."*<sup>10</sup>

El citado artículo 87 corresponde al actual artículo 141 de la Ley 1437, el cual establece: *"Cualquiera de las partes de un contrato del Estado*

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sección Tercera. Subsección B. Concepto de 28 de junio de 2016. Radicación: 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253). C.P.: Álvaro Namen Vargas.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 9 de octubre de 2013. Radicación: 2003-01227 (30608). C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, **que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas.** Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley." (Se resalta)

## 2.6. Del debido proceso en la actividad contractual

En segundo lugar, un tema importante de cara al problema jurídico planteado tiene que ver con el principio del debido proceso en la actividad contractual del Estado, tópico respecto del cual la jurisprudencia ha sido clara al expresar:

*"En relación con el debido proceso en las actuaciones contractuales, la Sala en sentencia del 17 de marzo de 2010, expediente 18394, dijo:*

*"...En efecto, la observancia del debido proceso en las actuaciones administrativas, incluyendo la contractual, es de tal trascendencia para la obtención de decisiones verdaderamente justas y adecuadas al derecho material, que su proyección en ellas tiene los siguientes alcances: [i] **ser oído antes de que se tome la decisión**; [ii] participar efectivamente en el proceso desde su inicio hasta su terminación; [iii] ofrecer y producir pruebas; [iv] **obtener decisiones fundadas o motivadas**; [v] recibir notificaciones oportunas y conforme a la ley; [vi] tener acceso a la información y documentación sobre la actuación; [vii] controvertir los elementos probatorios antes de la decisión; [viii] obtener asesoría legal; [viii] **tener la posibilidad de intentar mecanismos contra las decisiones administrativas (...)**"<sup>11</sup> (Se resalta)*

## 2.7. De la falsa motivación

En tercer lugar, sobre los cargos de falsa motivación contra los actos administrativos contractuales, ha expresado el Consejo de Estado:

*"96. Respecto de la falsa motivación, esta Sección ha indicado que es un cargo que ataca el elemento causal del acto administrativo, por atribuir la Administración una calificación errada a los motivos de hecho o de derecho*

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Sentencia de 11 de abril de 2012. Radicado. 52001-23-31-000-1996-07799-01(17434)

que dan lugar a su expedición. Al respecto, en Sentencia de 12 de febrero de 2014[*lxvii*] 12, la Subsección A señaló (se transcribe):

*"La falsa motivación de un acto administrativo es el vicio que afecta el elemento causal del acto, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo. Se genera cuando las razones expuestas por la Administración, para tomar la decisión, son contrarias a la realidad. Así, la jurisprudencia[*lxviii*] ha sostenido que la falsa motivación del acto tiene ocurrencia **cuando i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la Administración Pública, ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas, iii) el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y iv) los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión**"*"<sup>13</sup> (Se resalta)

## 2.8. De la buena fe contractual

Finalmente, es preciso revisar el tema de la buena fe contractual, frente a la cual la jurisprudencia ha establecido:

*"Esta Subsección ha insistido sobre la buena fe contractual, u objetiva, en los siguientes términos:*

*"De lo preceptuado en el artículo 871 del Código de Comercio, con redacción parecida al artículo 1603 del Código Civil, se desprende que en todo el iter contractual, esto es antes, durante y después de la celebración del contrato, y aún después de su extinción, se impone a los intervinientes el deber de obrar de conformidad con los postulados de la buena fe.<sup>81</sup> En efecto, aquel precepto prevé que los contratos deben "celebrarse y ejecutarse de buena fe, y en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley, la costumbre o la equidad natural." Pero además, como si no fuera suficiente, el artículo 863 de esa misma codificación ordena que "las partes deberán proceder de buena fe exenta de culpa<sup>82</sup> en el periodo precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que se causen", precepto este que en la contratación pública ha de tenerse como un desarrollo del principio general de planeación que debe informar a toda la actividad contractual del Estado.<sup>83</sup> **Sin embargo con frecuencia inusitada se cree que la buena fe a que se refiere estos preceptos consiste en la convicción de estar obrando conforme a derecho, en la creencia de que la conducta se ajusta en un todo a lo***

<sup>12</sup> La cita hecha corresponde: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 12 de febrero de 2014, expediente 27.776.

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. C.P. Alberto Montaña Plata. Sentencia de 5 de junio de 2019. Radicado. 25000-23-26-000-2000-00108-02 (30634) acumulado, 25000-23-26-000-2000-00111-01 (34230).

*convenido y, en general, en el convencimiento de que se ha observado la normatividad y el contrato, independientemente de que esto sea efectivamente así por haberse incurrido en un error de apreciación porque se piensa que lo que en verdad importa es ese estado subjetivo consistente en que se tiene la íntima certidumbre de haber actuado bien. Empero nada más lejano de la realidad que esa suposición porque la buena fe contractual no consiste en creencias o convicciones de haber actuado o estar actuando bien, es decir no es una buena fe subjetiva, sino que estriba en un comportamiento real y efectivamente ajustado al ordenamiento y al contrato y por consiguiente ella, tal como lo ha señalado ésta Subsección, "consiste fundamentalmente en respetar en su esencia lo pactado, en cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, en perseverar en la ejecución de lo convenido, en observar cabalmente el deber de informar a la otra parte, y, en fin, en desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato sin olvidar que el interés del otro contratante también debe cumplirse y cuya satisfacción depende en buena medida de la lealtad y corrección de la conducta propia",<sup>84</sup> es decir, se trata aquí de una buena fe objetiva y "por lo tanto, en sede contractual no interesa la convicción o creencia de las partes de estar actuando conforme a derecho"<sup>85</sup> o conforme al contrato, pues tales convencimientos son irrelevantes porque, habida cuenta de la función social y económica del contrato, lo que en verdad cuenta son todos los actos reales y efectivos que procuran la cabal realización de estas funciones dentro del ámbito de la legalidad y de la lealtad y corrección, esto es, ajustados en un todo al ordenamiento jurídico y a lo convenido."<sup>86</sup>*

***De manera que el principio de la buena fe contractual es de carácter objetivo e impone, fundamentalmente, a las partes respetar en su esencia lo pactado, cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, perseverar la ejecución de lo convenido, observar cabalmente el deber de informar a la otra parte, y, en fin, desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato sin olvidar que el interés del otro contratante también debe cumplirse y cuya satisfacción depende, en buena medida, de la lealtad y corrección de la conducta propia***<sup>87</sup>.<sup>14</sup> (Se resalta)

Con base en este esquema, el Despacho procederá a analizar el caso concreto.

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 24 de agosto de 2016. Radicado. 19001-23-31-000-2007-00147-01 (41.783).

## 2.9. El caso concreto

En el caso bajo estudio la parte actora pretende que se declare la nulidad de dos actos administrativos: i) de un lado, la Resolución No. 1743 de 10 de noviembre de 2015 "*Por la cual se liquida unilateralmente el convenio de asociación No. 6793 de 2012*"; ii) de otro, la Resolución No. 0285 de 26 de enero de 2016 "*Por la cual se resuelve recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 1743 del 10 de noviembre de 2015 por la cual se liquida unilateralmente el convenio de asociación No. 6793 de 2012*"; esgrimiendo cargos de falsa motivación y violación al debido proceso, derecho de defensa y contradicción, pretendiendo el reconocimiento de perjuicios a título de restablecimiento del derecho.

Otras de las pretensiones de la demanda tiene que ver con que se declare la vigencia y validez del convenio de asociación 6793 de 2012 y que se realice su liquidación de manera bilateral. En contraste, otra de las pretensiones tiene que ver con que se ordene proseguir, terminar o ejecutar en su totalidad el convenio.<sup>15</sup>

Finalmente, pretende que los demás actos derivados de la liquidación unilateral como el cobro persuasivo y las retenciones hechas a los saldos a favor del contratista, sean igualmente declarados nulos.

### **Sobre la nulidad de la Resolución No. 1743 de 10 de noviembre de 2015**

Respecto del conjunto de las pretensiones de la demanda, es preciso recordar que "**cuando el contrato ha sido liquidado unilateralmente, la única forma de controvertir aspectos relacionados con su ejecución, incluyendo el incumplimiento de las obligaciones a cargo de cada una de las partes y las consecuencias derivadas del mismo, es mediante el levantamiento del velo de legalidad que ampara ese acto administrativo**, lo cual se traduce en que constituye requisito sine qua non para que se puedan analizar las pretensiones propias del incumplimiento deprecar la declaratoria de nulidad total o parcial del acto que contiene la liquidación, así como la indicación y el desarrollo del concepto de violación en el que se apoya la censura"<sup>16</sup>. En este sentido, se analizarán inicialmente los cargos esgrimidos contra la Resolución No. 1743 de 10 de noviembre de 2015 por la cual se liquidó unilateralmente el convenio de asociación No. 6793 de 2012.

<sup>15</sup> Literal E del numeral 7 de las pretensiones.

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Sentencia de 24 de junio de 2015. Radicado 730012331000200000007-01 (31.161).

-Los cargos formulados en contra de la Resolución No. 1743 de 2015 tienen que ver en primer lugar con la **presunta vulneración al debido proceso**, es decir, el desconocimiento de sus derechos de defensa y contradicción, con la emisión de dicho acto administrativo.

Considera el libelista que se vulneraron tales prerrogativas por cuanto si bien dentro del proceso de liquidación la SDIS manifestó la necesidad de subsanar el inconveniente presentado con el requisito de experiencia de Jesica Tatiana Abello Garzón y Leidy Viviana Beltrán Pinzón y el cumplimiento de las 27 iniciativas, por parte de la Corporación se aportó la documentación que efectivamente probaba que el objeto del contrato se había cumplido a cabalidad, lo que fundamentó el acta de liquidación suscrita el 10 de noviembre de 2014.

Posteriormente, por parte de la entidad no se efectuó ninguna clase de comunicación ni tampoco hubo oportunidad de conocer las razones ni los motivos que hicieran que la entidad cambiara de parecer, convirtiéndose la decisión en arbitraria.

Ante esto, esgrimió la parte demandante que no tuvo la oportunidad de cuestionar y presentar pruebas dentro del proceso que debió adelantársele, por los cuestionamientos que la SDIS le estaba haciendo, sino que por el contrario *"de manera intempestiva le impone una sanción irrisoria por treinta y seis millones quinientos treinta y seis mil pesos, sorprendiéndola, tornándose arbitraria y vulnerando claramente el derecho de defensa y contradicción."*<sup>17</sup>

Otro de los argumentos esgrimidos respecto de la vulneración del debido proceso tiene que ver con que en la notificación del acto administrativo se transgredió el artículo 67 de la Ley 1437, por cuanto no se cumplió con los requisitos de anotación de hora, descripción de los recursos que procedían, los plazos y las autoridades ante las que se debían interponer.

Para analizar los cargos a los que se ha hecho referencia es preciso en primer lugar recordar lo establecido por el Consejo de Estado en cuanto a la liquidación de los contratos estatales:

La liquidación ha sido definida de la siguiente forma por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

---

<sup>17</sup> FI.100.

*"[D]e acuerdo con el lenguaje común, **liquidar un contrato es ajustar, saldar, pagar o determinar el valor de las acreencias y de las deudas correspondientes al mismo, así como ponerle fin a los derechos y obligaciones que derivan de la fuente contractual.** (...) La liquidación (...) es un ajuste o rendición final de cuentas que se produce con el objeto de que las partes contratantes establezcan, con fundamento en el desarrollo del contrato, las acreencias pendientes o saldos a favor o en contra de cada uno o se declaren a paz y salvo, según el caso, para extinguir el negocio jurídico celebrado (...) La liquidación es una actuación que procede con posterioridad a la terminación normal o anormal del contrato estatal, por causas contractuales o legales o por causas atribuibles a ambos contratantes o a uno de ellos."*<sup>18</sup> (Se resalta)

Lo cual ha sido establecido de tiempo atrás por la jurisprudencia de la sala de lo contencioso administrativo:

*"La liquidación del contrato se ha definido, doctrinaria y jurisprudencialmente, como **un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa,** o mejor, determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución..."*<sup>19</sup> (Se resalta)

De acuerdo al artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, la liquidación puede ser **de mutuo acuerdo o bilateral**, la cual será consignada en un acta suscrita por las partes; si previa convocatoria hecha por la entidad pública el contratista no se presenta o las partes no llegan a un acuerdo sobre su contenido, la liquidación será practicada por la administración de manera **unilateral**, acto que será consignado en un acto administrativo debidamente motivado y contra el cual, tal como lo dispone el artículo 77 de la Ley 80 de 1993<sup>20</sup>; igualmente, las partes dentro del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales (tal como lo dispone el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011) podrán solicitar al juez del contrato efectuar la **liquidación judicial** del mismo.

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sección Tercera. Subsección B. Concepto de 28 de junio de 2016. Radicación: 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253). C.P.: Álvaro Namen Vargas.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 18 de julio de 2012. Radicación: 1995-01110 (21483). C.P.: Enrique Gil Botero.

<sup>20</sup> "...Los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual **sólo serán susceptibles de recurso de reposición** y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo..."

En cuanto al término para efectuar la liquidación, el convenio de asociación 6793 de 2012 en su cláusula décima séptima (fl.9 reverso) estableció que dicha relación contractual sería objeto de liquidación dentro de los 6 meses siguientes al vencimiento de su plazo de ejecución de acuerdo con los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007. Previeron las partes que si el contratista no se presentaba a la liquidación o no se llegaba a un acuerdo, la SDIS procedería a liquidarlo de acuerdo con el artículo 61 de la Ley 80 de 1993<sup>21</sup> y 11 de la Ley 1150 de 2007, profiriendo una resolución motivada susceptible del recurso de reposición.

De este modo, la norma aplicable para el caso de la liquidación del convenio de marras es el artículo 11 de la Ley 1150 de 2017 que establece:

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

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

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

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

Según el informe final de supervisión obrante a folios 160-170 suscrito por el supervisor del convenio de asociación, el plazo de ejecución transcurrió **entre el 1 de febrero y el 31 de mayo de 2013**. Es decir que las partes inicialmente podían liquidar de mutuo acuerdo entre el

---

<sup>21</sup> Debe destacar el Despacho que para el momento de la suscripción del convenio de asociación 6793 de 28 de diciembre de 2012 el artículo 61 de la Ley 80 de 1993 ya había sido derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

4 de junio y el 4 de diciembre de 2013 (6 meses luego de la terminación del plazo de ejecución según la cláusula décima séptima).

Luego de este plazo contractual, en aplicación del citado artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, la SDIS podía liquidarlo unilateralmente **entre el 5 de diciembre de 2013 y el 5 de febrero de febrero de 2014.**

Posteriormente, las partes podían concurrir a liquidarlo de mutuo acuerdo o la entidad pública liquidarlo unilateralmente, dentro de los dos años siguientes, es decir, este término transcurrió **entre el 6 de febrero de 2014 y el 8<sup>22</sup> de febrero de 2016.**

La **Resolución 1743** fue expedida por la SDIS dentro de este último plazo, el **10 de noviembre de 2015**, es decir, que el acto administrativo cuya nulidad se persigue con el presente medio de control fue producido dentro del término legal.

El demandante fundamenta parte de sus argumentos en que para la expedición del acto administrativo con que la SDIS liquidó unilateralmente el convenio, no tuvo derecho de audiencia y sus argumentos no fueron escuchados con posterioridad a haber allegado la información requerida por la entidad para aclarar el tema del cumplimiento de los requisitos del talento humano dispuesto para la ejecución del convenio y el cumplimiento del acompañamiento de las 27 iniciativas juveniles.

Lo primero que debe resaltar el Despacho sobre este particular es que el proceso de liquidación de un contrato estatal comporta inicialmente la posibilidad que las partes, dentro del plazo establecido contractualmente o en su defecto el indicado por la ley<sup>23</sup>, puedan liquidarlo de común acuerdo, es decir, bilateralmente, escenario que por sí mismo implica que haya conversaciones, acercamientos, planteamientos, propuestas de parte y parte a fin de llegar a un acuerdo, es decir, que haya audiencia entre los cocontratantes.

Si en el escenario anterior, el contratista no concurre a la convocatoria que le haga la entidad o, las partes no pueden llegar a un acuerdo en los términos de la liquidación, se entiende agotada esta etapa y entonces surge la potestad para la entidad pública de liquidar unilateralmente el contrato expidiendo el acto administrativo

---

<sup>22</sup> El 6 de febrero de 2016 fue sábado, el término se traslada el siguiente día hábil, es decir, el 8 de febrero de 2016.

<sup>23</sup> Para el caso particular el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

correspondiente, contra el cual, según lo establece la ley<sup>24</sup>, procede el recurso de reposición.

Estas dos etapas no pueden considerarse separadas, esto en el sentido que las partes que concurren e intentaron liquidar un contrato de manera bilateral y no lo lograron, no *hacen tabula rasa* al avanzar hacia el escenario de liquidación unilateral. Lo considera el Despacho de esta manera por cuanto para el caso de la SDIS y la Corporación Puntos Cardinales, ya estaban claros los elementos de acuerdo y desacuerdo desde que intentaron acercarse para liquidar de mutuo acuerdo el convenio de asociación y la entidad pública, al proceder a liquidarlo unilateralmente ya conocía el contexto, los acuerdos y divergencias surgidas, no necesitaba, en principio oír la postura del contratista para luego de eso, hacer uso de la potestad que le otorgaba la ley y proceder a expedir el acto administrativo de liquidación unilateral. Tanto es así, que si se mira el asunto desde el punto de vista legal formal, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 no establece ningún procedimiento administrativo especial, ninguna audiencia previa como requisito para que una entidad pública liquide un contrato unilateralmente.

De este modo, yerra el demandante al pretender fundar uno de los motivos de nulidad de la Resolución 1743 de 10 de noviembre de 2015 en el hecho de no haber sido escuchado en audiencia en el marco de un procedimiento administrativo.

Alega así que no tuvo la oportunidad de cuestionar y presentar pruebas dentro del proceso que debió adelantársele, por los cuestionamientos que la SDIS le estaba haciendo, sino que por el contrario "*de manera intempestiva le impone una sanción irrisoria por treinta y seis millones quinientos treinta y seis mil pesos, sorprendiéndola, tornándose arbitraria y vulnerando claramente el derecho de defensa y contradicción.*"

Indica igualmente el demandante que tampoco tuvo oportunidad de conocer las razones ni los motivos que hicieran que la entidad cambiara de parecer, afirmando que ya se había firmado previamente un acta tendiente a liquidar el convenio de asociación de mutuo acuerdo, asunto que dicho sea de paso, no acreditó en el plenario.

---

<sup>24</sup> Artículo 77 de la Ley 80 de 1993.

Para el Despacho, como ya lo estableció y lo reitera, la SDIS hizo uso de la potestad de liquidar unilateralmente el convenio de asociación 6793 de 2012 dentro del término legalmente establecido, es decir, dentro del término de los 2 años siguientes luego de haber agotado las etapas de liquidación bilateral (6 meses según la cláusula décima séptima) y la de liquidación unilateral inicial (2 meses según el artículo 11 de la Ley 1150), por lo cual, dicho proceder no se puede calificar de intempestivo, sorpresivo o arbitrario, como lo afirma la Corporación Puntos Cardinales.

De otro lado, el proceso de liquidación de un contrato estatal, incluida la posibilidad del uso de la potestad de liquidarlo unilateralmente por parte de la entidad pública, no puede asimilarse a un proceso sancionatorio, cuya reglamentación vigente para el caso del convenio de asociación 6793 de 2012 está contenida en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 que trata de la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento.

Como ya se indicó, la liquidación de un contrato implica un cruce de cuentas final en el que las partes en donde estas *"...acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar."* Y cuando se efectúa de mutuo acuerdo *"En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo."*<sup>25</sup>

Evidentemente si no se logra liquidar de mutuo acuerdo, le corresponde a la entidad pública, en uso de la potestad que la ley de otorga, proceder a liquidar el contrato de manera unilateral, es decir, que por sí misma, sin mediar audiencia alguna, pero sí mediante un acto administrativo debidamente motivado, debe efectuar los balances, reconocimientos y cruces de cuentas respectivos entre las partes, que si bien pueden ser contrarios a los intereses del contratista, no por eso se deben confundir con el ejercicio de la potestad sancionatoria.

Para el Despacho, el hecho que se haga de manera unilateral no implica que la misma sea arbitraria, puesto que la entidad pública está obligada a motivar en debida forma su acto administrativo, es decir, que el contratista tenga la posibilidad de conocer las razones y

---

<sup>25</sup> Las dos citas legales corresponden al artículo 60 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 217 del Decreto-Ley 019 de 2012.

fundamentos en los que se basa la liquidación y el balance que ella necesariamente debe contener.

Y es en el escenario del recurso de reposición, que se encuentra establecido legalmente, que el contratista tendrá la oportunidad de manifestar formalmente sus reparos a la liquidación unilateralmente hecha por la administración.

Estos son entonces los rasgos fundamentales del debido proceso en lo concerniente a la liquidación del contrato estatal: hay un procedimiento y unos términos que las partes pueden acordar o que la ley establece para liquidar el contrato de manera bilateral, unilateral o solicitar que le juez del contrato lo haga en su lugar; se debe intentar hacerlo de mutuo acuerdo, si las partes fracasan es potestad de la entidad pública hacerlo unilateralmente; el ejercicio de dicha prerrogativa se concreta en la expedición de un acto administrativo debidamente motivado contra el cual procede el recurso de reposición y sin duda, el ejercicio del medio de control de controversias contractuales, que actualmente ejerce la Corporación Puntos Cardinales.

Lo que para el Despacho se ajusta al parámetro ya citado establecido por la jurisprudencia cuando estableció que:

*"...la observancia del debido proceso en las actuaciones administrativas, incluyendo la contractual, es de tal trascendencia para la obtención de decisiones verdaderamente justas y adecuadas al derecho material, que su proyección en ellas tiene los siguientes alcances: [i] **ser oído antes de que se tome la decisión**; [ii] participar efectivamente en el proceso desde su inicio hasta su terminación; [iii] ofrecer y producir pruebas; [iv] **obtener decisiones fundadas o motivadas**; [v] recibir notificaciones oportunas y conforme a la ley; [vi] tener acceso a la información y documentación sobre la actuación; [vii] controvertir los elementos probatorios antes de la decisión; [viii] obtener asesoría legal; [vii] **tener la posibilidad de intentar mecanismos contra las decisiones administrativas (...)**"<sup>26</sup>(Se resalta)*

De los hechos de la demanda (9º y 10º) así como en las consideraciones tenidas en cuenta en la Resolución No. 1743 de 2015 (4º y 5º) en incluso en los antecedentes narrados en el recurso contra este acto administrativo (fl. 29 reverso) y el testimonio rendido por Sonia Nathalie Castaño Morales (min:34:04 y 35:28) se tiene conocimiento que las partes intentaron liquidar el convenio de asociación 6793 de

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Sentencia de 11 de abril de 2012. Radicado. 52001-23-31-000-1996-07799-01(17434)

2012 de mutuo acuerdo, con lo cual encuentra el Despacho que la Corporación Puntos Cardinales fue oída antes de tomar la decisión; participó en el proceso de liquidación desde que intentaron las partes hacerlo bilateralmente; aportó los documentos para sustentar su posición en cuanto a que había cumplido el convenio de asociación; la SDIS tomó su decisión a través de un acto administrativo que hasta el momento se presume legal y motivado; y, la hoy demandante tuvo la posibilidad de ejercer el recurso de reposición contra el mismo.

Así, para el Despacho en el presente caso, con la expedición de la Resolución No. 1743 de 2015 se cumplen los parámetros y presupuestos establecidos del debido proceso y del derecho de contradicción y defensa. Se reitera que del hecho de que la liquidación del convenio de asociación se haya hecho de manera unilateral, no se deriva per se, que la misma haya sido arbitraria o intempestiva.

Otro argumento al que alude el demandante en apoyo a su posición de la transgresión del derecho al debido proceso con la expedición de la Resolución 1743 de 2015, tiene que ver con que en la notificación del acto administrativo se transgredió el artículo 67 de la Ley 1437, por cuanto no se cumplió con los requisitos de anotación de hora, descripción de los recursos que procedían, los plazos y las autoridades ante las que se debían interponer.

Revisando el expediente, encuentra el Despacho que no fue aportada por el demandante la constancia de notificación de la Resolución No. 1743 de 10 de noviembre de 2015 para poder contrastar sus argumentos con lo consignado en dicho documento. En gracia de discusión, si este documento reposara en el plenario, en todo caso, tal como el mismo demandante lo reconoce en el recurso de reposición interpuesto contra este acto administrativo (fls.29-31), debe darse aplicación al artículo 72 de la Ley 1437 de 2011<sup>27</sup> en cuanto a dar por notificado el acto por conducta concluyente dado que la Corporación Puntos Cardinales ejerció en debida forma los recursos a su disposición contra el acto administrativo de liquidación unilateral.

Por todas las anteriores consideraciones para el Despacho no resulta próspera la pretensión de nulidad de la Resolución 1743 de 10 de noviembre de 2015 por vulneración del derecho al debido proceso, de defensa y contradicción.

---

<sup>27</sup> **"Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales."** Se resalta.

-**La falsa motivación** que le endilga el demandante a la Resolución 1743 de 10 de noviembre de 2015 la sustenta en el hecho que la SDIS esgrimió hechos que carecen de veracidad teniendo en cuenta que Jesica Tatiana Abello Garzón y Leydi Viviana Beltrán Pinzón a la fecha de ejecución del convenio de asociación 6793 de 2012 cumplían con los requisitos exigidos de 6 semestres de educación superior cursados, o en su defecto el tiempo de experiencia requerido como lo demuestra el oficio radicado el 4 de diciembre de 2013 bajo el RAD: ENT-49732.

Así mismo argumentó que no es cierto que no existiera evidencia del apoyo técnico que la Corporación brindó en la formulación e implementación de las 27 iniciativas juveniles en las localidades de Fontibón, Bosa, Tunjuelito, Kennedy y Puente Aranda, teniendo en cuenta que se le brindó la explicación detallada de la gestión que se había adelantado.

Sobre las fichas de seguimiento y actividades realizadas a junio de 2013 se les explicó que dentro de las actividades del convenio se reportaron con fecha de finalización en junio, el evento de socialización en la Localidad de Kennedy realizado el 1 de junio y una iniciativa que tenía su evento final el mismo día. Todas esas actividades se le informaron al supervisor del convenio, a quien también se le hizo la invitación formal vía correo electrónico, las fechas de cierre.

Con lo anterior el demandante considera que se encuentra demostrado el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el convenio de asociación 6793 de 2012, con las actas de cierre con que cuenta cada carpeta en el folio 1.

Para el Despacho es preciso a este respecto, para empezar, recordar la jurisprudencia ya citada respecto de los cargos de falsa motivación de los actos administrativos:

*“La falsa motivación de un acto administrativo es el vicio que afecta el elemento causal del acto, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo. Se genera cuando las razones expuestas por la Administración, para tomar la decisión, son contrarias a la realidad. Así, la jurisprudencia[<sup>lxviii</sup>]ha sostenido que la falsa motivación del acto tiene ocurrencia **cuando i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la Administración Pública, ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas, iii) el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un***

***alcance que no tienen y iv) los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión***”<sup>28</sup> (Se resalta)

De este modo, el Despacho encuentra que lo afirmado por el demandante en sustento del cargo de falsa motivación contra la Resolución 1743 de 10 de noviembre de 2015 tiene que ver con que los hechos en los que se sustenta el acto administrativo no existieron o no son ciertos, es decir, el incumplimiento de la Corporación de sus obligaciones contractuales que conllevó al balance financiero adverso a sus intereses.

Lo afirmado por el demandante en sustento de estos cargos de falsa motivación contrasta con lo hallado por la SDIS respecto de los incumplimientos de la Corporación Puntos Cardinales y que se consignó por el supervisor en el documento denominado Informe Final de Supervisión (fls.160-170).

En este documento se analiza el contenido del radicado No. ENT-49732 y se expresa respecto del cumplimiento de la obligación de disponer del talento humano requerido: *“El asociado presenta respuesta...allegando documentos y aportando las consideraciones frente a las obligaciones pactadas...sin embargo dicho informe no presenta evidencia que desvirtúe el cumplimiento parcial. En sede de liquidación se procederá a descontar el valor correspondiente a dichos contratos profesionales tecnólogos.”*<sup>29</sup>

El talento humano requerido (numeral 2.6 del anexo técnico) se refería a dos técnicos profesionales o tecnólogos o **6 semestres de educación superior cursados y aprobados** en ciencias sociales y/o humanas.

Dentro de las hojas de vida presentadas para cumplir con estos perfiles estaban las de Jesica Tatiana Abello Garzón y Leidy Viviana Beltrán Pinzón.

Respecto de Leidy Viviana Beltrán Pinzón a folio 57 aparece una certificación emitida por la Coordinadora del Grupo de Registro y Control Académico de la ESAP en donde hace constar que esta persona durante el período académico 2013-1 cursó y aprobó 18 créditos, encontrándose en ese período en VI semestre académico.

<sup>28</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. C.P. Alberto Montaña Plata. Sentencia de 5 de junio de 2019. Radicado. 25000-23-26-000-2000-00108-02 (30634) acumulado, 25000-23-26-000-2000-00111-01 (34230).

<sup>29</sup> Fls.62-63.

Lo cual indica que si el convenio de asociación No. 6793 fue suscrito el 28 de diciembre de 2012 y su ejecución tuvo lugar durante el primer semestre de 2013, esta persona estuvo vinculada al convenio sin cumplir con los requisitos del anexo técnico porque no había terminado de cursar su sexto semestre.

Las conclusiones de la entidad se ven reforzadas al observar el informe final de auditoría que la Contraloría de Bogotá hizo al convenio de asociación No. 6793 de 2012 en donde sobre este particular concluyó un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El demandante esgrimió que según acta de reunión de fecha 18 de febrero de 2013 (fls.11-23) se reunieron, entre otras personas, el representante legal de la Corporación Puntos Cardinales Andrés Felipe Schafer Correa y el subdirector para la Juventud Félix Roberto Peña, como supervisor del convenio de asociación 6793 de 2012 con el fin de revisar y aprobar las hojas de vida del talento humano requerido para ejecutar el convenio.

El testimonio de Sonia Nathalie Castaño Morales (min: 25:25 y 25:52) narra el proceso mediante el cual la Corporación hizo una selección de hojas de vida para conformar su equipo de trabajo, currículos que fueron presentados a la SDIS para su aprobación, pero su testimonio no es concluyente ni aporta ningún elemento nuevo, solamente permite corroborar las circunstancias de esa selección.

Con la participación de la SDIS en la revisión y aprobación de las hojas de vida pretende endilgarle también a la entidad la responsabilidad de la aprobación de las hojas de vida de Jesica Tatiana Abello Garzón y Leidy Viviana Beltrán Pinzón.

No obstante, quien estaba llamado a cumplir con los requisitos del anexo técnico en cuanto al talento humano exigido era la Corporación, aspecto en el cual no bastaba con la convicción de actuar de buena fe, dado que en materia contractual se exige la buena fe objetiva, es decir, que la misma pueda corroborarse a través de los documentos respectivos, para el caso particular.

Dicha buena fe objetiva, si bien se presumía, con las conclusiones a las que llegó el supervisor en su informe final, dicha presunción quedó en entredicho.

A similares conclusiones llega el supervisor respecto de las obligaciones de:

- Cumplir con la entrega de los productos del componente de formación (las fichas de seguimiento diseñadas no fueron diligenciadas por el talento humano del asociado);
- Garantizar que los profesionales que brindan el acompañamiento den cumplimiento a sus obligaciones (las fichas de seguimiento diseñadas no fueron diligenciadas por el talento humano del asociado, evidenciando la ausencia de apoyo técnico a la formulación de las iniciativas);
- Elaborar un cronograma de trabajo para el acompañamiento de cada uno de los grupos (no se logra evidenciar la respectiva entrega del cronograma);
- Acompañar técnica y pedagógicamente la formulación y el plan de trabajo de la iniciativa (no se encuentra evidencia en las carpetas de cada iniciativa del seguimiento y acompañamiento del talento humano, o se identifica seguimiento de otras personas).

Ante esto, el hallazgo administrativo con incidencia fiscal del organismo de control aludido permite corroborar lo afirmado por la entidad:

*"En el Anexo Técnico Numeral 2.6.3 Actividades a desarrollar por el talento humano, se describen las diferentes actuaciones que se debieron realizar por parte de éstos, en la formulación e implementación de las 27 iniciativas desarrolladas en cumplimiento del convenio 6793/2012, observando que no existe evidencia y/o registro alguno del apoyo realizado por los Profesionales y/o Tecnólogos que conformaron el equipo del asociado; en respuesta al requerimiento realizado por el Ente de Control, el Representante Legal de la Corporación Puntos Cardinales, aclara que la evidencia se registró en el formato Fichas de Seguimiento del cual anexo fotocopia del formato sin su instructivo.*

*Es importante aclarar que no se encontraron en la totalidad de las carpetas de las 27 iniciativas este formato y en las que se encontraron, el formato Ficha de Seguimiento, no se evidencia registro o anotación alguna que demuestre el cumplimiento de las actuaciones del o los profesionales que asesoraron y/o apoyaron la implementación de las iniciativas, de igual manera, no hay evidencia de los controles aplicados por la supervisión. "*

Para el Despacho, a contrario sensu de lo afirmado por el demandante, en la expedición de la Resolución 1743 de 10 de noviembre de 2015 mediante la cual se liquidó unilateralmente el convenio de asociación 6793 de 2012, decisión que se confirmó en su totalidad mediante la Resolución 0285 de 26 de enero de 2016, existió suficiente evidencia fáctica, por lo cual, resulta forzoso concluir que el

cargo de falsa motivación endilgado contra dichos actos administrativos tampoco está llamado a prosperar.

Si bien en la audiencia de pruebas adelantada el 29 de agosto de 2019 se practicaron los testimonios de Sonia Nathalie Castaño Morales y Hernán Cifuentes López, quienes para la época de los hechos era contratista de la Corporación desarrollando labores administrativas y beneficiario de una de las iniciativas en la localidad de Bosa, respectivamente; sus versiones describen circunstancias generales del desarrollo del convenio de asociación tanto desde el interior de la Corporación como desde el punto de vista de los beneficiarios de la asistencia técnica objeto del convenio, no obstante, para el caso de la señora Castaño Morales, plantea una narración general de los hechos de la demanda, pero no aportó ningún elemento puntual adicional a lo ya encontrado en las documentales aportadas tanto por el extremo activo como pasivo.

Volviendo a la cita con la cual se inició este acápite, según la cual, **"cuando el contrato ha sido liquidado unilateralmente, la única forma de controvertir aspectos relacionados con su ejecución, incluyendo el incumplimiento de las obligaciones a cargo de cada una de las partes y las consecuencias derivadas del mismo, es mediante el levantamiento del velo de legalidad que ampara ese acto administrativo..."**<sup>30</sup>

Entonces, dado que dicho velo de legalidad que ampara a las Resoluciones No. 1743 de 2015 y 0285 de 2016 no fue derribado, no resulta pertinente estudiar las demás pretensiones de la demanda puesto que derivaban directamente de la nulidad de tales actos administrativos.

Finalmente el Despacho debe indicar respecto a las excepciones de mérito propuestas por el extremo pasivo, que las mismas no fueron debidamente soportadas en argumentos y elementos probatorios suficientes como para ameritar ser estudiadas a fondo, su sustento en la contestación de la demanda es bastante escueto.

De esta manera, el problema jurídico planteado en este caso debe ser resuelto negativamente, en el sentido de que **i)** las Resoluciones No. 1743 de 10 de noviembre de 2015 y 0285 de 26 de enero de 2016; no

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Sentencia de 24 de junio de 2015. Radicado 730012331000200000007-01 (31.161).

adolecen de causal de nulidad que genere su extracción del ordenamiento jurídico, y en consecuencia, no se cumplen los presupuestos necesarios para ordenar el reconocimiento y pago de los perjuicios solicitados a título de restablecimiento del derecho.

Al haber sido liquidado unilateralmente el contrato de marras a través de la Resolución 1743 de 2015, a la luz de la jurisprudencia citada se estudiaron inicialmente los cargos de nulidad contra dicho acto administrativo y, al no prosperar el mismo, como se indicó, no es dable entrar a estudiar las demás pretensiones, puesto que, si no se derriba la presunción de legalidad de la liquidación unilateral, no se cumple con el requisito sine qua non para analizar y decidir sobre lo demás.

### III. CONCLUSIÓN

De todo lo anterior se concluye que la pretensión de nulidad de los actos administrativos sancionatorios no tiene vocación de prosperar.

El demandante no satisfizo su deber probatorio al pretender tales nulidades, carga relativa a probar que las Resoluciones 1743 de 2015 y 0285 de 2016 en su formación habían vulnerado el debido proceso y adolecían de falsa motivación.

Por lo anterior, las pretensiones no están llamadas a prosperar y así se declarará en la parte decisoria del presente fallo.

### IV. COSTAS

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

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

*desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites."*

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

En consecuencia, **el Juzgado Sesenta y Cuatro Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**V. FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** no probadas las excepciones de mérito propuestas por el extremo pasivo por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: NEGAR** la totalidad de pretensiones de la demanda, por las consideraciones expuestas en la parte motiva.

**TERCERO: CONDENAR** en costas a la parte demandante, y fijar como agencias en derecho a favor de BOGOTÁ D.C., - SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL – SDIS, el cuatro por ciento (4%) de las pretensiones de la demanda negadas en el presente fallo.

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

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ÁLVARO CARREÑO VELANDÍA**  
Juez