

## **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Procedencia – Actos administrativos de carácter particular**

Las decisiones descritas constituyen actos administrativos de carácter particular, pues mediante ellos la Liquidadora de EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA definió unilateralmente una situación jurídica con consecuencias patrimoniales respecto de la CARDER, circunstancia que legitima a dicha entidad para ejercer contra los actos referidos la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Los actos mediante los cuales los liquidadores de las entidades públicas niegan las reclamaciones de reconocimientos de créditos no son pasibles de las acciones que sus titulares hubieran podido interponer antes de iniciarse el proceso de liquidación, como supone equivocadamente el a quo. Así, quien pretenda cuestionar la legalidad del acto de un liquidador de una entidad pública que no reconoce un crédito originado en una relación laboral de derecho privado, no debe ejercer la acción laboral ante la jurisdicción ordinaria; y quien pretenda cuestionar la legalidad del acto proferido por el mismo funcionario que desconozca un crédito originado en un contrato civil tampoco debe iniciar un proceso civil ante la jurisdicción correspondiente. Lo que procede en uno y otro caso es demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la nulidad del acto administrativo mediante el cual el Liquidador se negó a reconocer el crédito, independientemente de su fuente, y el restablecimiento de los derechos conculcados o la reparación del daño sufrido. Para la Sala es claro que los liquidadores de entidades públicas pueden negarse a reconocer los créditos reclamados con base en un contrato estatal cuando el interesado no demuestra su existencia o cuando ha caducado la acción que el reclamante tenía para hacerlo efectivo, como ocurrió en este caso, pues no hay duda de que el trámite de la liquidación no revive las acciones caducadas y el Liquidador está obligado a verificar que las reclamaciones están fundadas. Si el reclamante estima que liquidador se equivocó y que la existencia del crédito sí estaba probado o que la acción contractual no había caducado, entonces puede cuestionar la legalidad del acto del Liquidador y solicitar el restablecimiento de sus derechos o la reparación de los perjuicios causados por el mismo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y el juez debe estudiar esos hechos y razones dentro de dicho proceso, en vez de abstenerse de hacerlo, como hizo el a quo, con el argumento equivocado de que las acusaciones referidas debieron formularse en ejercicio de una acción distinta.

## **BIENES DE USO PÚBLICOS – Reclamación de créditos – Dinero ni créditos valorables en dinero**

[L]as acciones que carecen de término de caducidad en esta jurisdicción son las que tienen por objeto bienes estatales que reúnen la doble condición de ser imprescriptibles e inenajenables, como los bienes de uso público, y es claro que el dinero reclamado no tiene esa condición porque está llamado a pasar de un patrimonio a otro dada su condición de medio común de intercambio de bienes. [...] Ni el dinero, ni los créditos valorables en dinero, pueden asimilarse a bienes de uso público. [...] A juicio de la Sala, el apelante no desvirtuó en este proceso las verdaderas razones por las que el acto demandado negó su reclamación de créditos; esto es, la falta de prueba del incumplimiento contractual por parte de Empresas Públicas de Pereira y la caducidad de las acciones judiciales para derivar responsabilidades en su contra por dicho incumplimiento. Frente al vencimiento del término de caducidad de la acción antes de que se presentara la reclamación en el proceso de liquidación, el actor se limitó a alegar erradamente la falta de término de caducidad por mandato del artículo 44 de la Ley 446 de 1998, como se estableció previamente; y a sostener que la acción procedente para reclamar sus créditos no era la contractual porque ellos se derivaban de convenios interadministrativos, noción que no corresponde a la de contrato porque entre ellas existe la diferencia propia entre el género [el convenio] y la especie [el contrato].

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., cuatro (4) de abril de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 66001-23-31-000-2003-00260-02**

**Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA**

**Demandado: MUNICIPIO DE PEREIRA**

Se decide el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 16 de noviembre de 2007 del Tribunal Administrativo de Risaralda que declaró probadas las excepciones de caducidad e indebida escogencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ejercida por la demandante contra los oficios 060395 de 6 de noviembre de 2002 y 060642 de 25 de noviembre de 2002, mediante los cuales la Liquidadora de Empresas Públicas de Pereira negó el reconocimiento de un crédito a su favor, y contra el acta 20 de 7 de enero de 2003 de la Junta Directiva de dicha empresa en que consta la culminación del proceso liquidatorio; y se inhibió de decidir de fondo.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. La demanda**

#### **a) Pretensiones**

La Corporación Autónoma Regional de Risaralda – CARDER -, mediante apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó se declare la nulidad de los siguientes actos: **a)** oficio de 6 de noviembre de 2002, mediante el cual la Liquidadora de Empresas Públicas de Pereira en liquidación negó la solicitud de reconocimiento y pago de un crédito a favor de la CARDER, **b)** oficio de 22 de noviembre de 2002, mediante el cual la misma funcionaria confirmó la decisión anterior al decidir el recurso de reposición interpuesto en su contra; y **c)** acta No. 20 de 7 de enero de 2003 en que consta la decisión de la Junta Directiva de las Empresas Públicas de Pereira en liquidación de terminar el proceso de transformación y liquidación.

A título de restablecimiento del derecho solicitó se ordene a la Liquidadora y al Alcalde de Pereira cancelar a la demandante la suma de \$ 225.043.185 por concepto de capital y \$ 414.141.011 por intereses moratorios liquidados a enero de 2003; más los intereses moratorios que se causen hasta cuando se haga efectivo el pago; o que en su defecto ordene incluir en el pasivo de la empresa en

liquidación las sumas reclamadas con cargo a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S. A., - E. S. P.

## **b) Hechos.**

El Concejo Municipal de Pereira autorizó al Alcalde mediante Acuerdo No. 30 de 16 de mayo de 1996 para transformar el establecimiento público “Empresas Públicas de Pereira”, escindiendo de su patrimonio lo correspondiente a cada servicio y para conformar cuatro sociedades por acciones que los prestaran y cuyas denominaciones serían las siguientes: EMPRESA DE ENERGÍA DE PEREIRA S.A., E. S. P; EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE PEREIRA S.A., E. S. P; EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE PEREIRA S.A., E. S. P; y EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A., E. S. P.

Mediante Acuerdo No. 61 de 21 de septiembre de 2001 el mismo Concejo autorizó a la Alcaldesa por el término de 8 meses para establecer y ejecutar el procedimiento de transformación de Empresas Públicas de Pereira y su liquidación; fecha que fue prorrogada por Acuerdo Municipal 38 de 2002 y más tarde por Acuerdo 104 de 13 de diciembre de 2002.

La Junta Directiva de Empresas Públicas de Pereira tenía entre sus funciones la de aprobar el acta final de entrega de activos y pasivos a las diferentes empresas.

Mediante oficio No. 51860 de 22 de noviembre de 2011 la CARDER solicitó a la Liquidadora incluir en los pasivos que debía distribuir entre las empresas constituidas con el patrimonio de Empresas Públicas de Pereira, los saldos no ejecutados del Convenio No. 119 de 1992, por valor de \$ 134.000.000, para la adquisición de predios necesarios para la construcción de la planta de tratamiento de aguas del río Consota, y del Convenio No. 084 de 30 de septiembre de 1991 por valor de \$ 201.000.000 (incluye adiciones), para invertir en el PLAN EGOYA; manifestando que lo más conveniente era trasladar ese pasivo a EMPRESA DE AGUAS DE PEREIRA, con quien mantiene convenios interadministrativos y puede hacer cruces de cuentas.

A esta solicitud la CARDER acompañó los soportes contables que demuestran que desembolsó los dineros que no fueron ejecutados, y posteriormente, mediante oficio 53306 de 13 de marzo de 2002, aportó los siguientes comprobantes de pagos efectuados ante la Tesorería de EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA en

cumplimiento de los convenios descritos: Comprobantes 1419 y 1021 de 1993 por valor de \$ 67.000.000 para el convenio 119-92 y comprobantes 1540, 2939, 9370, 0830 y 1589 por valor de \$ 158.043.185 para el convenio 119-92. A los que acompañó el Oficio 41207 de 28 de septiembre de 1999 dirigido a la misma Gerente Liquidadora y tabla de liquidación de intereses para los convenios mencionados.

Mediante oficio de 14 de diciembre de 2001 la Gerente Liquidadora respondió que en sesión de 23 de noviembre de 2001 la Junta Directiva dispuso que su solicitud sería decidida luego de un estudio jurídico.

Mediante oficio de 14 de junio de 2001 el Director de la CARDER manifestó a la Gerente Liquidadora que los dineros no ejecutados de los convenios suscritos entre las partes no puede ser objeto de prescripción adquisitiva de dominio.

No hay constancia de que EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA haya ejecutado las obras para las cuales recibió el dinero de que tratan los comprobantes ni que los haya devuelto a la CARDER.

Mediante Acuerdo No. 52 de 1996 el Concejo Municipal de Pereira adicionó el presupuesto de EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA, mediante la incorporación de un crédito adicional por \$ 7.007.000.000 y apropió recursos para la ejecución de los convenios mencionados, así: *“Artículo 6... “SERVICIO DE ALCANTARILLADO. Presupuesto de rentas y recursos de capital 41121207 Convenio 119 CARDER – EE.PP. \$ 106.000.000 – Presupuesto de Gastos 42461832. Adquisición servidumbre y predios planta tratamiento río Consota - \$ 106.000.000. - Artículo 7°. SERVICIO DE ALCANTARILLADO. Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital 41121208 – Construcción de planta de tratamiento residual Otún. \$ 201.000.000”*.

La solicitud de la CARDER fue respondida por la Liquidadora cerca de un año después.

### **c) Normas violadas y concepto de violación**

- Los actos acusados violaron el artículo 29 constitucional que garantiza el derecho al debido proceso administrativo que impone la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

Lo anterior, porque la CARDER presentó ante la Liquidadora de Empresa de Servicios Públicos de Pereira una solicitud el 22 de noviembre de 2011 para que incluyera en el pasivo las sumas que recibió y no ejecutó en virtud de los Convenios Nos. 119 de 1992 y 084 de 1991; sobre la cual se pronunció después de un año, sin respetar el término para decidir ni el procedimiento previsto para la objeción de la reclamación y para que la CARDER pudiera presentar argumentos contra la objeción, previstos en los artículos 5º del Decreto 2418 de 1995 y 235 y siguientes del Código de Comercio que regulan la liquidación de empresas que prestan servicios públicos, aplicables al caso por mandato de los artículos 23 de la Ley 142 de 1994 y 46 y 48 de la Ley 548 de 1995.

- El actor afirmó que los actos demandados violaron el artículo 407-4 del Código de Procedimiento Civil que establece que la declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público, aplicable al caso porque los dineros que se entregaron a la empresa en liquidación para el cumplimiento de convenios interadministrativos son públicos y por ello, no son susceptibles de adquirirse por prescripción ni de declaratoria de pertenencia, tal como lo reconoce la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (folios 12 a 34).

## **1.2. Contestación de la demanda**

El Municipio de Pereira contestó oportunamente la demanda y se opuso a las pretensiones.

Reconoció que la CARDER y las EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA celebraron convenios señalados en la demanda y que la primera entidad pagó a la segunda los dineros señalados en el libelo, pero cuando la CARDER reclamó ante el Liquidador la devolución de los dineros comentados éste decidió atinadamente denegar esa solicitud porque se habían vencido los términos legales para liquidar los convenios y había caducado la acción contractual para liquidarlos y exigir la devolución de los dineros no ejecutados; y además, no se probó la falta de ejecución de las obras convenidas, puesto que el acta de liquidación nunca se suscribió.

Aseguró que el Acuerdo No. 52 de 1996 del Concejo Municipal de Pereira - el cual apropió recursos para el cumplimiento de los convenios -, no prueba que

Empresas Públicas de Pereira hubiera incumplido las obligaciones previstas en aquéllos.

Afirmó que el proceso liquidatorio cuestionado no estaba sometido al trámite de la toma de posesión reglada por el capítulo IV de la Ley 142 de 1994 que regula la toma de posesión, ni por la Ley 548 de 1995 que trata sobre una materia diferente.

Propuso excepción de falta de legitimación por pasiva aduciendo que el Municipio de Pereira no podía ser llamado como demandado a este proceso porque la entidad que la demandante considera obligada a devolverle una suma de dinero es EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA que durante su existencia tuvo personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonio propio, y ante su disolución y liquidación sus bienes y derechos patrimoniales pasaron a ser parte de las empresas que la sustituyeron.

Explicó que en la sesión de 20 de diciembre de 2000 (acta No. 11), la Junta Directiva de Empresas Públicas en Liquidación decidió que si se presentaba algún pasivo responderían el Municipio de Pereira y Acueducto y Alcantarillado con el 25%, Energía con el 20%, Aseo con el 15% y Multiservicios con el 10%; pero en el acta No. 20 consta que se dejó sin efecto la decisión anterior y se dispuso que al culminar la liquidación el Municipio de Pereira asumiría las cuotas partes pensionales de los ex funcionarios de la empresa liquidada hasta que se terminara la provisión de bienes, y que las condenas por demandas en trámite serían pagadas por las empresas creadas de acuerdo con la naturaleza de la demanda y la actividad desarrollada por aquéllas.

De acuerdo con esta última decisión el Municipio de Pereira no está legitimado por pasiva, y tampoco lo está la Liquidadora de Empresa de Servicios Públicos porque carece de personería jurídica.

Propuso la excepción de caducidad de la acción aduciendo que la pretensión contenida en la demanda debió ser formulada en ejercicio de la acción contractual, puesto que se funda en el presunto incumplimiento de un contrato, y el artículo 136 del C.C.A., señala un término de caducidad de dos años para obtener la liquidación de los contratos que ya se venció.

Propuso la excepción de inepta demanda aduciendo que no se debió ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho sino la contractual para obtener la liquidación y pago de obligaciones contractuales (fs. 107 a 114).

## **II. LA SENTENCIA APELADA**

Mediante sentencia de 16 de noviembre de 2007 el Tribunal Administrativo de Risaralda declaró probada las excepciones de caducidad de la acción e inepta demanda y se inhibió de decidir de fondo.

Para sustentar esta decisión afirmó que el demandante pretende la devolución de sumas de dinero que pagó a EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA en cumplimiento del Convenio No. 084 de 1991, cuyo objeto fue la construcción por parte de dicha empresa de las obras para la descontaminación del río Otún y el Convenio No. 119 de 1992, cuyo objeto fue la adquisición por parte de la empresa de predios para la construcción de plantas de tratamientos sobre el río Consota; obligaciones que la empresa contratista habría incumplido.

Como la pretensión de la CARDER se deriva del incumplimiento de obligaciones contractuales a cargo de EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA, debió incoar la acción contractual prevista en el artículo 87 del C. C. A., cuyo término de caducidad está previsto en el artículo 136-10 ibídem y es de dos años contados a partir del siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento a la demanda.

El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, aplicable al caso en estudio, dispone que los contratos de tracto sucesivo y los demás que lo requieran deben liquidarse de común acuerdo dentro del término señalado en el pliego de condiciones o en los términos de referencia, o en su defecto dentro de los 4 meses siguientes a la finalización del contrato o de la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o de la fecha del acuerdo que lo disponga.

Los contratos suscritos entre la CARDER y EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA no establecieron un término para su liquidación, por lo que se pudieron liquidar por mutuo acuerdo dentro de los 4 meses siguientes, pero como eso no ocurrió, la CARDER pudo liquidarlos unilateralmente; como tampoco lo hizo, la única posibilidad de obtener la liquidación de los contratos referidos era ejerciendo la

acción contractual dentro de los dos años siguientes a la terminación del término para liquidarlos unilateralmente.

El Convenio 119 de 17 de septiembre de 1992 se pactó por un año y dicho término concluyó el 17 de septiembre de 1993; y el convenio 084 de 1991 concluyó el 31 de diciembre de 1995, como se pactó en la prórroga acordada entre las partes.

Por lo anterior, el término de cuatro meses para poder liquidar los contratos por mutuo acuerdo se venció el 17 de enero de 1994 y el 31 de abril de 1996, respectivamente; el plazo para liquidar unilateralmente el primer contrato venció el 17 de marzo de 1994 y para liquidar el segundo, el 31 de junio de 1996. El término de caducidad contado a partir de las dos fechas anteriores para ejercer la acción contractual venció el 17 de marzo de 1998 para el primer contrato y el 31 de junio de 2000 para el segundo contrato.

El a quo concluyó que en este caso no procedía la acción de nulidad y restablecimiento del derecho sino la contractual que había caducado el 25 de marzo de 2003 cuando se presentó la demanda en estudio, por lo cual estimó innecesario pronunciarse sobre la excepción de legitimación en la causa por pasiva y negó la solicitud de condena en costas (fs. 198 a 215).

### **III. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La corporación demandante presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia porque estima que el a quo incurrió en error al declarar probada la excepción de caducidad de la acción e indebida escogencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho con el argumento de que la acción procedente en el sub lite era la contractual y había caducado.

La apelante asegura que en su caso no procede la acción contractual porque el crédito que reclamó y que la Liquidadora de EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA no reconoció mediante los actos demandados, no tienen su fuente en un contrato sino en convenios interadministrativos suscritos entre la CARDER y EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA, y las nociones de convenio y contrato son diferentes porque la primera es el género del que la segunda es una especie, y por eso el Tribunal no podía aplicar a los convenios, por analogía, normas jurídicas referidas a los contratos.



Además, la acción que ejerció no había caducado porque se orienta a proteger dineros públicos que constituyen bienes fiscales imprescriptibles, condición que fue reconocida por el Concejo Municipal de Pereira al proferir el Acuerdo No. 52 de 1996 que incluyó los valores reclamados dentro del presupuesto de la empresa referida.

Agregó que de acuerdo con sentencia proferida por esta Sección (radicado No. 6623), cuando el objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables la acción no caducará, porque así lo establece el artículo 136 párrafo 1º del numeral 12 del C. C. A., criterio que debe aplicarse a este proceso, cuyo objeto es la recuperación de bienes fiscales que EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA no podían adquirir por prescripción por mandato del artículo 407 del C. de P. C.

Afirmó que bastaba con demandar al Municipio de Pereira porque en el acta de liquidación de EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA se acordó que el Municipio pagaría esa obligación “en caso de salir favorable a la CARDER”.

Además, el hecho de que la obligación a cargo de EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA hubiera sido reconocida en un acuerdo municipal desvirtúa el carácter contractual de la reclamación de la CARDER.

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA.**

La entidad demandante presentó alegatos en los que reiteró, en lo sustancial, los argumentos expuestos en el recurso de apelación y agregó que en segunda instancia se deben estudiar las pruebas aportadas al proceso para demostrar que las sumas que reclamó en el proceso de liquidación de Empresas Públicas de Pereira, corresponden a las que pagó en cumplimiento de contratos incumplidos por la misma.

La parte demandada no presentó alegatos.

#### **V. INTERVENCIÓN DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO EN SEGUNDA INSTANCIA.**

El Agente del Ministerio Público no intervino en esta oportunidad procesal.

## VI. CONSIDERACIONES

### 6.1. Los actos acusados

a) El demandante pretende la nulidad del oficio No. 060395 de 8 de noviembre de 2002, mediante el cual la Liquidadora de Empresas Públicas de Pereira denegó la solicitud presentada por la Corporación Autónoma de Risaralda para que incluyera en el pasivo la suma de \$ 307.000.000 que había pagado a dicha empresa para la construcción de obras en virtud los convenios 084 de 30 de septiembre de 1991 y 119 de 17 de septiembre 1992, que la empresa no había ejecutado.

Para fundar la decisión contenida en el oficio mencionado, cuya copia auténtica obra a folios 4 a 9 del cuaderno principal, la Liquidadora afirmó que *“no se pudo comprobar hasta dónde las Empresas Públicas de Pereira pudieron cumplir con el objeto de los convenios por el tiempo que ha pasado desde la firma...10 y 11 años”* y que *“no es viable jurídicamente...pagar unos dineros...producto de unos convenios que debieron haberse liquidado o demandado ante la jurisdicción contenciosa por el supuesto incumplimiento de las Empresas Públicas de Pereira en su oportunidad”*.

Transcribió las normas sobre liquidación de contratos y procedencia de la acción contractual y afirmó que *“por... lo anterior, debieron haberse liquidado en su tiempo los convenios...o...demandar contenciosamente el incumplimiento....; al momento es imposible determinar la veracidad de los valores cobrados por la CARDER y ha prescrito para esta entidad el cobro judicial, además, en cuanto al Acuerdo Municipal No. 52 de 1996, perdió su fuerza ejecutoria en...agosto de 2001, es decir, cuando pasaron 5 años de estar en firme y no se realizaron los actos que correspondían para ejecutarlos (artículo 66 numeral 3 del C. C. A.). Por los argumentos expuestos no es viable el pago de los dineros solicitados...”*.

b) Mediante Oficio 060642 de 22 de noviembre de 2002 la Liquidadora confirmó la decisión anterior al decidir el recurso de reposición que el Director de la CARDER interpuso en su contra mediante oficio 56763 de 13 de noviembre de 2002.

La funcionaria mencionada reiteró la negativa a pagar las sumas de dinero reclamadas por la CARDER aduciendo que no existe prueba del incumplimiento de los contratos, como actas de interventoría, declaración unilateral de

incumplimiento de las obligaciones de Empresas Públicas de Pereira; tampoco hay constancia de las obras que se ejecutaron y menos aún de su valor.

Agregó que *“en lo referente a que el supuesto valor adeudado...se pase a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S. A. - E. S. P., éstos quedaron definidos en el momento en que se definió la escisión y se constituyó” esa empresa “en el año 1997, era la época en que ustedes debieron haber realizado la solicitud de inclusión del valor, porque en los estados financieros de constitución de cada empresa figuraban los pasivos a cancelar por éstas y en ese entonces se conocía a ciencia cierta lo...sucedido con los convenios...Y solo se conocen peticiones por parte de la CARDER en los años 2000 a 2002”.*

c) Mediante Acta No. 20 de 7 de febrero enero de 2003, suscrita por los miembros de la Junta Directiva de Empresas Públicas de Pereira en Liquidación y por la Liquidadora se dio por terminado el proceso de liquidación y se tomaron algunas determinaciones sobre los pasivos.

Mediante providencia de 14 de octubre de 2004 que decidió el recurso de apelación contra el auto admisorio de la demanda (f. 86 a 90), esta Sección señaló que **al calificar de inciertas las reclamaciones** de la CARDER la Junta Directiva tomó una decisión que podría incidir en la controversia y por eso debía admitirse la demanda contra el acta que contiene esa expresión.

Luego de examinar en detalle el acta la Sala rectifica lo dicho en la providencia de 14 de octubre de 2004, porque en realidad la Junta Directiva **no calificó de inciertas las declaraciones para decidir la reclamación de créditos de la CARDER en el acta que se comenta**, entre otras cosas porque esa competencia le correspondía al Liquidador, quien la ejerció al proferir los oficios anteriores.

Si en el acta examinada la Junta Directiva se refirió al carácter incierto de las reclamaciones fue **para describir las decisiones del Liquidador y explicar las razones en las cuáles éste las fundó**

Las únicas decisiones de la **Junta Directiva** respecto de la CARDER que constan en el acta bajo estudio figuran en el acápite de “pasivos negados”. Allí la Junta Directiva explica que la CARDER instauró una tutela en el Juzgado Penal Municipal para reclamar el pago del crédito denegado por el Liquidador, la cual se encuentra pendiente de fallo y **dispone**: que **en el supuesto de ser favorable (al**

accionante) ...se deja en provisión todos los bienes muebles, herramientas y equipos que se encontraban en el Diagnosticentro de San Joaquín y que fueron entregados al Municipio de Pereira (Secretaría de Infraestructura) en cesión mediante acta No. 30 de diciembre de 2002, por valor de \$ 500.000.000, y si el fallo fuese favorable a la accionada se dejará al Municipio de Pereira para atender cualquier pasivo de cuotas partes pensionales.

Como la CARDER no pretende la nulidad de la decisión de proveer bienes para pagar las obligaciones reclamadas mediante una acción de tutela, **tomada por la Junta Directiva** de Empresas Públicas de Pereira en el acta examinada, la Sala no estudiará su legalidad. Circunscribirá su estudio y decisión a los actos mediante los cuales **la Liquidadora** de dichas empresas negó la reclamación de un crédito a favor de la CARDER, actos que se encuentran contenidos en los oficios descritos en los literales anteriores.

## **6.2. Motivos de inconformidad de la apelante**

La corporación demandante presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia porque consideró equivocada la decisión del a quo de declarar probadas las excepciones aduciendo que en este caso no procedía la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y que la acción contractual, que sí procedía, había caducado.

Afirma la apelante que, contrario a lo dicho por el a quo, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la contractual prevista en el artículo 87 del C. C. A., porque no se pretende exigir derechos derivados de un contrato estatal sino de un convenio y, porque ninguna acción ante esta jurisdicción caduca cuando su objeto recae sobre bienes imprescriptibles e inenajenables, como los dineros públicos de la CARDER que busca recuperar.

**6.2.1.** La Sala comparte el criterio según el cual la acción que procede es la de nulidad y restablecimiento del derecho, aunque por razones distintas de las expuestas por el apelante.

En efecto, la acción contractual no procede en este caso porque la Corporación Autónoma demandante no pretende la liquidación judicial de un contrato, ni la declaración de su incumplimiento ni la consiguiente condena, como equivocadamente supone el Tribunal.

Lo que en realidad pretende es la declaración de nulidad de la decisión de la Liquidadora de Empresas Públicas de Pereira de denegar la reclamación que el Director de la CARDER presentó mediante oficio No 060395 de 8 de noviembre de 2002 en el proceso liquidatorio de dicha empresa para que se le reconociera y pagara un crédito derivado de dos convenios interadministrativos celebrados con la empresa en liquidación, el No. 119 de 1992 por valor de \$ 134.000.000 para la adquisición de predios necesarios para la construcción de la planta de tratamiento de aguas del río Consota, y el No. 084 de 1991 por valor de \$ 201.000.000 para invertir en el PLAN EGOYA. Decisión ésta que la misma funcionaria confirmó al decidir un recurso de reposición interpuesto por la reclamante.

Las decisiones descritas constituyen actos administrativos de carácter particular, pues mediante ellos la Liquidadora de EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA definió unilateralmente una situación jurídica con consecuencias patrimoniales respecto de la CARDER, circunstancia que legitima a dicha entidad para ejercer contra los actos referidos la **acción de nulidad y restablecimiento del derecho.**<sup>1</sup>

Los actos mediante los cuales los liquidadores de las entidades públicas niegan las reclamaciones de reconocimientos de créditos no son pasibles de las acciones que sus titulares hubieran podido interponer antes de iniciarse el proceso de liquidación, como supone equivocadamente el a quo.

Así, quien pretenda cuestionar la legalidad del acto de un liquidador de una entidad pública que no reconoce un crédito originado en una relación laboral de derecho privado, no debe ejercer la acción laboral ante la jurisdicción ordinaria; y quien pretenda cuestionar la legalidad del acto proferido por el mismo funcionario que desconozca un crédito originado en un contrato civil tampoco debe iniciar un proceso civil ante la jurisdicción correspondiente.

Lo que procede en uno y otro caso es demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la nulidad del acto administrativo mediante el cual el Liquidador se negó a reconocer el crédito, independientemente de su fuente, y el restablecimiento de los derechos conculcados o la reparación del daño sufrido.

---

<sup>1</sup> Esta Sección ha tramitado y decidido demandas de nulidad y restablecimiento del derecho incoadas contra actos mediante los cuales los Liquidadores de entidades públicas han proferido para negar los créditos reclamados por los acreedores de dichas entidades (ver, entre otras, sentencia de 4 de octubre de 2007, radicación No. 25000-23-24-000-00257-01(8686), C. P. Marco Antonio Vellilla Moreno, mediante el cual se decidió demanda de nulidad contra resoluciones del Liquidador de CAJA DE CREDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO que decidió desfavorablemente la reclamación de créditos del actor.

Para la Sala es claro que los liquidadores de entidades públicas pueden negarse a reconocer los créditos reclamados con base en un contrato estatal cuando el interesado no demuestra su existencia o cuando ha caducado la acción que el reclamante tenía para hacerlo efectivo, como ocurrió en este caso, pues no hay duda de que el trámite de la liquidación no revive las acciones caducadas y el Liquidador está obligado a verificar que las reclamaciones están fundadas.

Si el reclamante estima que liquidador se equivocó y que la existencia del crédito sí estaba probado o que la acción contractual no había caducado, entonces puede cuestionar la legalidad del acto del Liquidador y solicitar el restablecimiento de sus derechos o la reparación de los perjuicios causados por el mismo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y el juez debe estudiar esos hechos y razones **dentro de dicho proceso**, en vez de abstenerse de hacerlo, como hizo el a quo, con el argumento equivocado de que las acusaciones referidas debieron formularse en ejercicio de una acción distinta.

#### **6.2.2. Aplicación de los criterios anteriores al caso en estudio.**

De acuerdo con los criterios anteriores es evidente que la Corporación demandante ejerció atinadamente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos que denegaron la solicitud de reconocimiento del crédito descrito dentro del proceso de liquidación de EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA, independientemente de que la fuente del presunto crédito fueran convenios interadministrativos.

En consecuencia, el a quo incurrió en error al declarar que la acción procedente para obtener el reconocimiento del crédito que los actos acusados denegaron era la contractual y que ésta había caducado en la fecha de presentación de la demanda. Por la misma razón es errada la declaración de que está probada la excepción de escogencia equivocada de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por lo anterior, en vez de inhibirse para decidir se deben estudiar las acusaciones que el actor formuló contra las decisiones contenidas en los actos demandados y reiteró en el recurso de apelación, a lo que se procede a continuación.

#### **6.3. Estudio de los cargos.**

**6.3.1. Primer cargo.** El demandante afirmó que los actos demandados violaron el derecho al debido proceso administrativo que impone la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

Para sustentar esta acusación afirmó que la Liquidadora de la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE PEREIRA decidió su solicitud de reconocimiento de un crédito sin respetar el término para decidir y el procedimiento previsto para la objeción de la reclamación y para presentar argumentos contra dicha objeción, previstos en los artículos 5º del Decreto 2418 de 1995 y 235 y siguientes del Código de Comercio que regulan la liquidación de empresas que prestan servicios públicos, aplicables al caso por mandato de los artículos 23 de la Ley 142 de 1994 y 46 y 48 de la Ley 548 de 1995.

#### **6.3.1.1. Estudio y decisión del cargo.**

La Ley 548 de 1995 fue citada equivocadamente porque no existe una ley con ese número, y si se tratara de la ley 548 de 1999, no guarda relación con el tema pues regula aspectos concernientes a la incorporación al servicio militar.

Independientemente de lo anterior, la acusación no prospera porque las demás normas citadas como violadas **no se aplican a la liquidación de empresas municipales de servicios públicos.**

En efecto, la Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones, dispuso lo siguiente:

#### *“CAPITULO IV.*

#### *TOMA DE POSESION Y LIQUIDACION*

*(...) **Artículo 121.** Reglamentado por el Decreto Nacional 556 de 2000. **Procedimiento y alcances de la toma de posesión de las empresas de servicios públicos.** La toma de posesión ocurrirá previo concepto de la comisión que regule el servicio, y puede realizarse también para liquidar la empresa. No requiere citaciones o comunicaciones a los interesados antes de que se produzca el acto administrativo que la ordene; pero tal acto, que se notificará al representante legal de la empresa o, en su defecto, a cualquier funcionario que se encuentre en las dependencias de ésta, es recurrible en el efecto devolutivo.*

*La Superintendencia podrá pedir a las autoridades competentes, en el evento de toma de posesión, que declaren la caducidad de los contratos de concesión a los que se refiere esta Ley.*

*Los ingresos de la empresa se podrán utilizar para pagar los gastos de la administración de la Superintendencia. Cuando la toma de posesión no sea una sanción para la empresa, se la indemnizará plenamente por los perjuicios que le pueda haber ocasionado.*

*Si después del plazo prudencial señalado por el Superintendente para la toma de posesión de una empresa de servicios públicos, para administrarla, que no podrá ser superior a dos (2) años, por razones imputables a sus administradores o accionistas, no se superan los problemas que dieron origen a la medida, la Superintendencia podrá ordenar que se liquide la empresa.*

*Se aplicarán, en estos casos, y en cuanto sean pertinentes, las normas relativas a la liquidación de instituciones financieras. Las referencias que allí se hacen respecto a la Superintendencia Bancaria y al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras se entenderán hechas a la Superintendencia de servicios públicos; las que se hacen al Consejo Asesor se entenderán referidas a la comisión de regulación; las hechas a los ahorradores se entenderán hechas respecto a los acreedores; y las hechas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se tratarán como inexistentes.*

El actor afirmó con fundamento en este artículo que el régimen aplicable para la liquidación de las empresas públicas del orden municipal es el Decreto 2418 de 30 de noviembre de 1999, <sup>2</sup> por el cual se determina el procedimiento aplicable a las liquidaciones de entidades financieras, cuyo artículo 5º regula las etapas del procedimiento liquidatorio, el cual considera violado por los actos acusados.

Las afirmaciones del actor no son de recibo porque en realidad el artículo 21 de la Ley 42 de 1994 regula el **procedimiento de toma de posesión por parte de la Superintendencia y la liquidación posterior por orden de dicha entidad**, y la liquidación en estudio **fue voluntaria y está sometida a un procedimiento distinto**.

Para establecer las normas aplicables al caso conviene anotar que la Ley 489 de 1989, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas

---

<sup>2</sup> Derogado por el art. 64, Decreto Nacional 2211 de 2004.



generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, reguló en el artículo 52 lo concerniente a la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales, así:

**“Artículo 52.-** De la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales. El Presidente de la República podrá suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional previstos en el artículo 38 de la presente Ley cuando:

1. Los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser.

2. Los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacional o a las entidades del orden nacional.

3. Las evaluaciones de la gestión administrativa, efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejen su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad.

4. Así se concluya por la utilización de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los organismos de control y los resultados por ellos obtenidos cada año, luego de realizarse el examen de eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad o el examen de los resultados para establecer en qué medida se logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.

5. Exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades.

6. Siempre que como consecuencia de la descentralización o desconcentración de un servicio la entidad pierda la respectiva competencia. **Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-727 de 2000**

**Parágrafo 1º.- El acto que ordene la supresión, disolución y liquidación, dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas, la titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos.**

**Parágrafo 2º.-** *Tratándose de entidades sometidas al régimen societario, la liquidación se regirá por las normas del Código de Comercio en cuanto fueren compatibles con la naturaleza de la entidad cuya liquidación se realiza.”*

En el artículo 68 ibídem se reguló lo concerniente al régimen de las entidades descentralizadas en los siguientes términos:

**“Artículo 68º.- Entidades descentralizadas.** *Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas. Ver Sentencia C 702 de 1999 Corte Constitucional.*

*Las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la presente Ley, en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos.*

*Los organismos y entidades descentralizados, sujetos a regímenes especiales por mandato de la Constitución Política, se someterán a las disposiciones que para ellos establezca la respectiva ley.*

**Parágrafo 1º.-** *De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial. (...).<sup>3</sup>*

Por virtud de lo dispuesto en los apartes subrayados del artículo transcrito, se aplica a la liquidación de las entidades descentralizadas del orden territorial el parágrafo 1º del artículo 52 de la ley 448 de 1989 comentado previamente, por cuya virtud *“El acto que ordene la supresión, disolución y liquidación, dispondrá*

---

<sup>3</sup> C. P. **Artículo 210.** *Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa. Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.*

*La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes.*

*sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas, la titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos”.*

También le resulta aplicable el procedimiento previsto para la liquidación voluntaria de entidades descentralizadas del orden nacional, contenido en Decreto - Ley 254 de 21 de febrero de 2000, <sup>4</sup> "por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional",<sup>5</sup> reglamentado por el Decreto 226 de 2004, normas que se aplican en el nivel territorial.

Los artículos 235 y siguientes del Código de Comercio que el actor considera aplicables a la liquidación del establecimiento público EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA, en realidad no lo son, por la evidente razón de que regulan el procedimiento liquidatorio de las sociedades y la entidad liquidada no tenía carácter societario.

Como las normas que el actor citó como violadas no se aplican a la liquidación de establecimientos públicos del orden municipal, no prosperan los cargos.

**6.3.2. Segundo cargo.** La demandante afirmó en el libelo que al negarse a devolver los dineros pagados a empresas públicas de Pereira para la ejecución de obras y servicios que no ejecutó, el acto demandado violó el artículo 407-4 del Código de procedimiento Civil, cuyo texto es el siguiente:

*“Artículo 407. Declaración de pertenencia. (modificado por el artículo 1º numeral 210 del Decreto 2282 de 1989). El nuevo texto es el siguiente:*

*En las demandas sobre declaración de pertenencia se aplicarán las siguientes reglas:*

*(...) 4. La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público. (...).”*

---

<sup>4</sup> Publicado en el Diario Oficial 43.903 de Febrero 22 de 2000.

<sup>5</sup> Este Decreto se dictó con fundamento en la Ley 573 de 7 de febrero de 2000, publicada en el Diario Oficial No. 43.885 de 8 de febrero de 2000, cuyo artículo 1º revistió al Presidente de la República de “precisas facultades extraordinarias para que, en el término de quince (15) días contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para: (...) 7. Dictar el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional (...).”

Lo anterior, porque los dineros que entregó a Empresas Públicas de Pereira para el cumplimiento de convenios interadministrativos orientados a la construcción de obras son dineros públicos que no son susceptibles de adquirirse por prescripción ni declaración de pertenencia.

### **6.3.2.1. Estudio y decisión del cargo.**

La acusación en estudio no prospera por las siguientes razones:

**a)** La norma que se cita como violada no se aplica al acto acusado puesto que el objeto de su decisión fue una reclamación formulada por la demandante en el proceso de liquidación de Empresas Públicas de Pereira para que se le devolvieran dineros pagados por la ejecución de contratos presuntamente incumplidos, **que ninguna relación guarda con el fenómeno de la prescripción adquisitiva de dominio ni con declaraciones judiciales en procesos de pertenencia.**

En efecto, para negar el reconocimiento del crédito pretendido por la CARDER a la Liquidadora de Empresas Públicas de Pereira le bastó con afirmar que el actor no probó el incumplimiento de los convenios en que fundó su reclamación y además, dejó vencer los términos para liquidar los convenios y para ejercer la acción contractual.

Como los actos acusados no se fundaron ni debían fundarse en disposiciones sustantivas concernientes a la prescripción adquisitiva de dominio ni a disposiciones procesales relacionadas con el proceso de pertenencia, entonces no podían violarlas.

**b)** Tanto en la demanda como en el recurso de apelación, el apoderado de la CARDER pretende asimilar el crédito reclamado con bienes imprescriptibles e inenajenables del Estado para concluir que la acción utilizada para obtener su devolución no puede prescribir, pues le sería aplicable el Parágrafo 1º del artículo 44 de la Ley 446 de 1998, de acuerdo con el cual **“Cuando el objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables la acción no caducará”**.

En su opinión esta conclusión desvirtúa el argumento - utilizado tanto por la Liquidadora de Empresas Públicas de Pereira para sustentar los actos acusados,

como por el a quo para sustentar el fallo de primera instancia –, según el cual no procedía el pago de créditos derivados de contratos contractuales porque cuando se presentó la reclamación la acción contractual había caducado,

- Los argumentos expuestos no son de recibo porque de acuerdo con la norma mencionada las acciones que carecen de término de caducidad en esta jurisdicción son las que tienen por objeto bienes estatales que reúnen la doble condición de ser imprescriptibles e inenajenables, como los **bienes de uso público**, y es claro que **el dinero** reclamado no tiene esa condición porque **está llamado a pasar de un patrimonio a otro dada su condición de medio común de intercambio de bienes.**

c) El actor pretendió apoyar su argumento en la sentencia de esta Sección de 22 de enero de 2004, radicación 52001-23-31-000-1999-00502-01(6623), C. P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, en la cual se afirmó efectivamente que las acciones que tenían como objeto bienes imprescriptibles e inenajenables no tenían término de caducidad por expreso mandato del artículo 136, párrafo 1º del numeral 12 del C.C.A., modificado por el artículo 44 de la Ley 446.

Sin embargo, omitió decir que esos criterios se utilizaron en ese fallo para decidir una demanda en la que se pretendía la nulidad de un contrato de compraventa de terrenos de bajamar - que constituye un bien de uso público - y la cancelación de la anotación respectiva en el folio de matrícula inmobiliaria.

Ni el dinero, ni los créditos valorables en dinero, pueden asimilarse a bienes de uso público y por eso no se les puede aplicar el criterio adoptado por la Sala en esa oportunidad.

d) El actor formula sin duda la pretensión de privar de manera generalizada a las acciones contractuales de término de caducidad, cuando las mismas definen pretensiones valorables en dinero de propiedad del Estado.

Esa pretensión debe ser rechazada porque conduce a situaciones absurdas en las que todas las situaciones jurídicas susceptibles de ser judicialmente controvertidas permanecerían por siempre indefinidas con grave violación del principio de seguridad jurídica, para cuya realización se instituyen los términos de caducidad de las acciones.

- A juicio de la Sala, el apelante no desvirtuó en este proceso las verdaderas razones por las que el acto demandado negó su reclamación de créditos; esto es, la falta de prueba del incumplimiento contractual por parte de Empresas Públicas de Pereira y la caducidad de las acciones judiciales para derivar responsabilidades en su contra por dicho incumplimiento.

Frente al vencimiento del término de caducidad de la acción antes de que se presentara la reclamación en el proceso de liquidación, el actor se limitó a alegar erradamente la falta de término de caducidad por mandato del artículo 44 de la Ley 446 de 1998, como se estableció previamente; y a sostener que la acción procedente para reclamar sus créditos no era la contractual porque ellos se derivaban de convenios interadministrativos, noción que no corresponde a la de contrato porque entre ellas existe la diferencia propia entre el género (el convenio) y la especie (el contrato).

La tesis descrita desconoce que en materia administrativa la jurisprudencia de esta Corporación ha identificado ambas nociones por las razones que en seguida se exponen y que en esta ocasión se prohíjan:

*"La Sala considera oportuno aprovechar esta oportunidad para afirmar que los "convenios interadministrativos" cuando quiera que, como en el asunto sub judice, involucra prestaciones patrimoniales, asumen idéntica naturaleza obligatoria y, en consecuencia, idénticos efectos vinculantes y judicialmente exigibles en relación con los que se predicán de cualquier otro "acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación patrimonial", en los términos del artículo 864 del Código de Comercio.*

*"En tal sentido, si bien es cierto que en la práctica de las relaciones que se establecen en desarrollo de las actividades de la Administración se suele utilizar en algunas oportunidades la misma denominación, "convenios interadministrativos", para calificar otro tipo de negocios que no corresponden a su naturaleza y efectos – como los acuerdos interorgánicos<sup>6</sup>[1] y como aquellos en los que se presenta un concurso de voluntades, pero que no generan obligaciones susceptibles de ser exigidas jurídicamente– en realidad, los convenios en los cuales las partes se obligan patrimonialmente constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica.*

*"Así, el principal efecto de los "convenios interadministrativos", al igual que el de los demás contratos, es el de crear obligaciones*

---

que sólo se pueden invalidar o modificar por decisión mutua de los contrayentes o por efecto de las disposiciones legales, tal y como claramente lo dispone el artículo 1602 del Código Civil<sup>7[2]</sup>; se advierte entonces que si en un convenio o contrato interadministrativo debidamente perfeccionado, en el cual han surgido las obligaciones correspondientes, una de las partes no cumple con los compromisos que contrajo, tal parte está obligada a responder por ello, salvo que la causa de su falta de cumplimiento encuentre justificación válida. En ese orden de ideas, otro efecto determinante que surge de los convenios referidos, es aquél que se denomina en la doctrina jurídica denomina como integración<sup>8[3]</sup>, el cual encuentra concreción en los artículos 1603 del Código Civil<sup>9[4]</sup> y 871 del Código de Comercio<sup>10[5]</sup>, en cuya virtud hacen parte de los contratos o convenios, a título de obligaciones y derechos, al lado de aquello que las partes acordaron expresamente, todo lo que, de acuerdo con su naturaleza, emerja de la ley, de la buena fe, de la costumbre y de la equidad, como elementos que adicionan el contenido y los efectos del negocio jurídico respectivo.

"En atención a lo anterior y en relación específicamente con lo que interesa para el caso concreto, se puede señalar que los convenios o contratos interadministrativos tienen como características principales las siguientes: (i) constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; (ii) tienen como fuente la autonomía contractual; (iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley<sup>11[6]</sup>; (iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. (v) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio; (vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; (vii) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas; (viii) **la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales.**"

Tampoco desvirtuó el actor el argumento del Liquidador según el cual no procedía acceder a su reclamación **porque no se aportó prueba del incumplimiento**

---

**contractual de la empresa contratista** en liquidación, lo cual es cierto y lo confirma el propio demandante al manifestar que con su reclamación de 22 de noviembre de 2011 aportó copia de los Convenios Nos. 119 de 1992 y 084 de 30 de septiembre de 1991 y que mediante oficio 53306 de 13 de marzo de 2002, aportó los siguientes comprobantes de pagos efectuados ante la Tesorería de EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA en cumplimiento de los convenios descritos: Comprobantes 1419 y 1021 de 1993 por valor de \$ 67.000.000 para el convenio 119-92 y comprobantes 1540, 2939, 9370, 0830 y 1589 por valor de \$ 158.043.185 para el convenio 119-92. A los que acompañó el Oficio 41207 de 28 de septiembre de 1999 allegando tabla de liquidación de intereses reclamados; además de otro oficio donde alegó que sus derechos no pueden prescribir por tratarse de bienes fiscales.

Estos documentos, que obran en el cuaderno No. 2, solo demuestran que se celebraron los convenios referidos y que mediante ellos se adquirieron derechos y obligaciones recíprocas, y que en cumplimiento de los mismos la CARDER efectuó unos pagos a la empresa contratista para la ejecución de obras públicas. Pero ninguno da cuenta del estado de las obras contratadas ni permiten inferir si se ejecutó en todo o en parte, y menos aún su valor.

Luego, si el Liquidador no tenía prueba de la existencia del crédito reclamando debía negar su reconocimiento, como en efecto lo hizo.

El actor pretendió llenar esas deficiencias solicitando un dictamen pericial para determinar si la empresa liquidada había recibido los dineros que afirma el actor y si ejecutó las obras a que estaba obligado o, en caso contrario, si devolvió las sumas recibidas.

Este dictamen se decretó, se rindió y obra a folios 100 a 103 del cuaderno No. 2, y no tiene ninguna utilidad para el proceso porque no hace sino confirmar que los convenios se celebraron y que la CARDER efectuó los pagos que afirma el actor, pero nada dijo acerca de la ejecución de las obras ni de su valor.

Por último, puntualiza la Sala que no es de recibo el argumento del actor según el cual el Acuerdo Municipal No. 52 de 1996 del Concejo de Pereira que modificó el presupuesto de la vigencia fiscal mediante créditos adicionales para dicha vigencia, demuestra que dicha empresa había incumplido las obligaciones



derivadas de los convenios referidos y el derecho de la CARDER a la devolución de los dineros que pagó para su ejecución.

Lo anterior, porque si bien es cierto que el Acuerdo mencionado apropia unas sumas para la ejecución de las obras objeto de los convenios por parte de dicha entidad, <sup>12</sup> nada dice acerca del estado de dichas obras, ni sobre el cumplimiento o incumplimiento de los convenios y, además, se trata de un acuerdo expedido en 1996 que nada puede probar acerca del estado de las obras y convenios en los años 2002 y 2003 cuando se presentó la reclamación de que trata el acto demandado.

Como el actor no probó los hechos en que fundó los cargos de la demanda, se les niega prosperidad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA:**

**Primero. REVÓCASE** la sentencia apelada, cuya parte resolutive declaró probadas las excepciones de caducidad de la acción contractual y de improcedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y se inhibió de decidir de fondo. En su lugar, se pronuncia decisión de fondo que **DENIEGA** las pretensiones de la demanda.

**Segundo.** Se reconoce a la abogada Lupe del Pilar López León como apoderada judicial del Municipio de Pereira en los términos en que está conferido el poder obrante a folio 44 del cuaderno No. 3.

**Tercero.** Una vez en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

---

<sup>12</sup> El artículo 6 *ibídem* del acuerdo estableció: "SERVICIO DE ALCANTARILLADO. Presupuesto de rentas y recursos de capital 41121207 Convenio 119 CARDER – EE.PP. \$ 106.000.000 – Presupuesto de Gastos 42461832 – Adquisición servidumbre y predios planta tratamiento río Consota - \$ 106.000.000. - En el artículo 7º dispuso: SERVICIO DE ALCANTARILLADO. Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital 41121208 – Construcción de planta de tratamiento residual Otún. \$ 201.000.000.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO**

*Ausente en comisión*

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**