

LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO ESTATAL – Ley 80 de 1993 - Artículo 60

[...] el EGCAP previó la etapa de liquidación para aquellos contratos que comparten las características señaladas en el art. 60 de la Ley 80 de 1993, el cual, a través de un procedimiento que se desarrolla en fases sucesivas, apunta a la determinación del estado de cumplimiento del contrato culminado en procura de llegar a un estado de paz y salvo negocial, ya sea que para ello las partes logren concertar, conciliar o transigir sobre este balance final o, en su defecto, corresponda a la administración hacerlo de forma unilateral o, finalmente, se acuda al juez para acometer esta tarea.

[...] Puntualmente, el itinerario en que se desarrolla este procedimiento contractual, en los casos en que no se logra la liquidación bilateral, involucra la potestad unilateral de liquidación como prerrogativa y deber de la administración expresada en un acto administrativo, seguido de lo cual se afirma la intervención del juez – escenario en el que se debe controvertir la presunción de legalidad de tal determinación, o reprochar la omisión de dicho deber y petitionar su liquidación en sede judicial–.

ACTOS ADMINISTRATIVOS – Presunción de legalidad

Habrà de recordarse, que la presunción de legalidad consiste en el carácter de verdad y aplicación de buen derecho que la ley atribuye a los actos administrativos con su sola expedición; lo anterior implica entender que cuando nacen a la vida jurídica, lo son conforme al ordenamiento jurídico, dando por cierto que cumplen los elementos de validez que justifican su origen, y por ello están llamados a desencadenar sus efectos. En esa medida, para destruir la ficción que arroja de certeza legal el acto administrativo, el interesado tiene la carga de desvirtuarla ante la jurisdicción.

En estos términos, cuando la administración realiza la liquidación unilateral del contrato se está ante una decisión que goza de presunción de legalidad, de manera que, para discutir sus determinaciones, y a ruego de parte, es imperativo acudir al juez ante quien se pretende derribar tal presunción. Sólo así es posible incursionar en el análisis de aquellos pedimentos que impliquen desconocer la decisión administrativa de finiquito negocial.

En efecto, el artículo 88 del CPACA prevé que los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; así que por mandato legal todo acto de esta naturaleza se presume válido, a menos que obre una decisión judicial que le retire tal atributo.

LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO ESTATAL – Su nulidad debe ser demandada por el interesado

El EGCAP previó la etapa de liquidación para aquellos contratos que comparten las características señaladas en el art. 60 de la Ley 80 de 1993, el cual, a través de un procedimiento que se desarrolla en fases sucesivas, apunta a la determinación del estado de cumplimiento del contrato culminado en procura de llegar a un estado de paz y salvo negocial, ya sea que para ello las partes logren concertar, conciliar o transigir sobre este balance final o, en su defecto, corresponda a la administración hacerlo de forma unilateral o, finalmente, se acuda al juez para acometer esta tarea.

Puntualmente, el itinerario en que se desarrolla este procedimiento contractual, en los casos en que no se logra la liquidación bilateral, involucra la potestad unilateral de liquidación como prerrogativa y deber de la administración expresada en un acto administrativo, seguido de lo cual se afirma la intervención del juez –escenario en el que se debe controvertir la presunción de legalidad de tal determinación, o reprochar la omisión de dicho deber y petitionar su liquidación en sede judicial–.

CONTRATO DE CONCESIÓN – Liquidación Unilateral

Este postulado se predica del acto de liquidación unilateral, de modo que quien pretenda derivar consecuencias distintas a su contenido debe pretender su nulidad, fundamentar el vicio del que adolece y acreditar que es merecedor de su retiro del ordenamiento jurídico. Sin tal proposición, no puede el juez desconocer la legalidad del acto administrativo, pues el examen de las pretensiones económicas aducidas no será la vía que autorice alterar el estado económico definido en un acto administrativo no demandado. Se enfatiza, tal decisión adquirió un estatus permanente de inalterabilidad en el orden jurídico, que el juez está llamado a respetar.



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A**

Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., seis (06) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 25000233600020180065502 (70.223)
Demandante: Cablevisión de Ibagué S.A.S.
Demandado: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: *CONTRATO DE CONCESIÓN DE TELEVISIÓN – valor de la prórroga y compensación / ACTOS ADMINISTRATIVOS – Presunción de legalidad / LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO ESTATAL – acto administrativo que goza de presunción de legalidad – su nulidad debe ser demandada por el interesado.*

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, a resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia que negó las pretensiones de la demanda.

La controversia plantea el desequilibrio económico del contrato de concesión endilgado a la entidad pública por el presunto doble cobro del valor de una de sus prórrogas y por modificar abruptamente las condiciones del mercado con la expedición de múltiples concesiones a menor precio que el pagado por el demandante.

I. SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la proferida el 18 de mayo de 2023, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, resolvió (transcripción literal):

“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, en razón a lo considerado en esta sentencia.

SEGUNDO: CONDENAR a la parte demandante, a pagar por concepto de agencias en derecho en esta instancia, diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor de la demandada.

TERCERO: NOTIFÍQUESE esta providencia a los siguientes correos electrónicos (...)”

2. El anterior proveído decidió la demanda presentada el 9 de julio de 2018¹ por Cablevisión de Ibagué S.A.S.², contra la Autoridad Nacional de Televisión ANTV - hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones³-, cuyas

¹ Fls. 4 a 26, c. 1.

² Anteriormente denominado SAS Televisión LTDA y Cablevisión de Ibagué LTDA.

³ El contratante fue el Ministerio de Comunicaciones que luego fue sustituido en lo referente al servicio de televisión por la Comisión Nacional de Televisión, entidad que entró en liquidación y que, por mandato del art.

pretensiones, hechos principales y fundamentos jurídicos, son los siguientes (transcripción literal, incluidos eventuales errores):

Pretensiones

“1. Que se declare a la Autoridad Nacional de Televisión – ANTV, administrativa y patrimonialmente responsable, por todos los daños antijurídicos y por los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales causados a CABLEVISIÓN DE IBAGUÉ S.A. (sic), con motivo del desequilibrio económico en virtud a la suscripción de la prórroga 2 de la concesión del contrato N° 012 de 1987, por los fundamento (sic) fácticos y jurídicos anteriormente expuestos.

(...)

3. Que como consecuencia de lo anterior, se condene a la Autoridad Nacional de Televisión-ANTV, a pagar a CABLEVISIÓN DE IBAGUÉ S.A.S., la suma de CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA MILLONES SESENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS VEINTIOCHO PESOS M/CTE (\$5.480.067.328), los cuales se discriminan de la siguiente forma:

a) Lucro cesante; el valor de los perjuicios patrimoniales y extramatrimoniales (sic) (lucro cesante) con motivo del desequilibrio en virtud de la prórroga 2 de la concesión del contrato N° 12 de 1987, consistente en los dineros cancelados por el otorgamiento de la prórroga, pago que se realizó de manera inmediata y según los términos del vencimiento, contenidos dentro del documento la suma (sic) equivalente a TRES MIL DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS TRECE PESOS M/CTE (\$3.250.755.713).

b) Daño emergente; el valor de los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales (Daño emergente) consistente en la suma de DOS MIL DOSCIENTOS VEINTINUEVE MILLONES TRESCIENTOS ONCE MIL SEISCIENTOS QUINCE PESOS M/CTE (\$2.229.311.615)”⁴.

Hechos relevantes

3. El entonces Ministerio de Comunicaciones y la empresa SAS Televisión LTDA⁵, hoy Cablevisión de Ibagué S.A.S., suscribieron el contrato de concesión No. 12 el 4 de febrero de 1987 para la operación y explotación del servicio público de televisión por suscripción en la ciudad de Ibagué, por un plazo de diez años. Como contraprestación, el concesionario se obligó a pagar al contratante la suma de tres millones de pesos (\$3.000.000)⁶, y como compensación por la utilización y explotación de los canales radioeléctricos del Estado, el diez por ciento (10%) del total de los ingresos mensuales provenientes exclusivamente de la prestación del servicio de televisión.

14 de la Ley 1507 de 2012, transfirió sus funciones en materia de concesiones a la Autoridad Nacional de Televisión – ANTV, al igual que asumió cesión de la posición contractual, judicial y administrativa según el art. 21 ídem. Luego, mediante la Ley 1978 de 2019, (art. 39) se suprimió la ANTV, y se definieron las reglas atinentes a la liquidación de los contratos y a la cesión de la posición contractual, judicial y administrativa, en los términos del art. 43: *“Todos los contratos celebrados por la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) para la atención de gastos de funcionamiento deberán ser terminados y liquidados por la Autoridad Nacional de Televisión en Liquidación. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sustituirá a la ANTV en los contratos de concesión suscritos por ésta (...). De la misma manera, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones, de acuerdo con las competencias que se transfieren por medio de la presente ley, sustituirán a la Autoridad Nacional de Televisión en la posición que esta ocupare en los procesos judiciales en curso (...).”*

⁴ Fls. 18 y 19, c. 1.

⁵ Fl. 4, c.1.

⁶ Según las cláusulas quinta y sexta del contrato de concesión, este monto de pago único correspondía al valor de la tarifa que por diez años el contratista se obligó a pagar a la Nación por concepto de utilización de frecuencias radioeléctricas, de conformidad con el Decreto 129 de 1976, 665 de 1985 y la resolución 3671 de 1986, junto con las demás normas que las sustituyeran o complementaran. Suma que debía pagarse dentro de los 90 días siguientes al perfeccionamiento del contrato.

4. El 18 de marzo de 1997, las partes prorrogaron la concesión por diez años -a partir del 4 de febrero de 1997- (prórroga 1) y mediante contrato adicional 4 se fijó el valor de esta prórroga en la suma de sesenta y nueve millones novecientos veinticuatro mil setecientos setenta pesos (\$69.924.770).
5. El 16 de febrero 2000 se modificó el contrato respecto de la entidad contratante, pues operó la cesión del Ministerio de Comunicaciones a la Comisión Nacional de Televisión (otrosí 1); el 14 de febrero de 2002 se modificó el pago por compensación de la prórroga 1, acordándose en un 7.5 % del total de los ingresos mensuales provenientes exclusivamente de la prestación del servicio de televisión, en la forma que resultara de multiplicar el número de suscriptores durante el respectivo periodo de causación por la tarifa de suscripción cobrada al usuario (otrosí 2).
6. El 2 de febrero de 2007 las partes suscribieron la prórroga 2 al contrato de concesión por un periodo de 10 años, contados a partir del 4 de febrero de dicha anualidad. El valor de la prórroga se pactó en mil doscientos veintinueve millones ciento noventa y nueve mil trescientos treinta y nueve pesos (\$1.229.199.339).
7. El 26 de julio de 2012, en el otrosí 1 de esta prórroga, se acordó la expansión del servicio concesionado a Bogotá, Girardot, Flandes y Villavicencio, y se acordó que el valor de esta ampliación de cobertura sería el resultado de multiplicar: a) el factor *“número de suscriptores reportados mensualmente por el concesionario”*, por b) la *“tarifa de concesión variable (TCV)”* que para el año 2012 sería de seiscientos cincuenta y ocho pesos con veintinueve centavos (\$658,29).
8. El 25 de mayo de 2017 la demandante solicitó a la ANTV la liquidación del contrato 012 de 1987 dada su terminación el 3 de febrero de ese año. Sin lograr liquidar bilateralmente el negocio jurídico, la entidad profirió la Resolución 1965 de 2017, mediante la cual liquidó de forma unilateral la concesión, acto que recurrió Cablevisión de Ibagué alegando, entre otras, la causación de un desequilibrio económico del contrato durante su ejecución. La ANTV confirmó su decisión mediante la Resolución 0254 de 2018.

Fundamentos de derecho

9. El demandante sostuvo que la ANTV causó desequilibrio económico al contrato por dos razones principales: i) el cobro adicional de \$658,29 por prórroga de usuario; y ii) otorgar concesiones en el año 2012 a un gran número de operadores por un valor inferior al que éste tuvo que pagar a la entidad.
10. De una parte, afirmó que a partir de octubre de 2012 la ANTV cobró nuevamente al concesionario la suma de \$658.29 por la prórroga por usuario, sin tener en cuenta que ya había cancelado anticipadamente \$1.229.199.339, generándole menoscabo patrimonial.
11. Sobre el segundo reproche, adujo que en el año 2012 la ANTV abrió un proceso de licitación para concesionar la prestación del servicio de televisión por suscripción, y los adjudicatarios sólo debieron pagar la suma de cuarenta y dos millones

ochocientos cincuenta y tres mil setecientos diecinueve pesos (\$42.853.719), valor inferior al que el actor pagó por la expansión y prórroga de su concesión.

12. El 13 de marzo de 2009 había solicitado la expansión del servicio a Bogotá, Girardot, Flandes y Villavicencio, dada la poca cantidad de concesionarios de este servicio en el territorio nacional y las posibilidades de ampliar el negocio, pero la ANTV la otorgó pasados tres años de su solicitud, mismo periodo en el que se expidieron nuevas concesiones, saturando el mercado.

Contestación de la demanda

13. LA ANTV se opuso a las pretensiones de la demanda. Afirmó que la actora confunde los elementos de “valor de la prórroga”, “valor de la compensación” y “valor de la expansión” al considerar que todos se incluían en el primero; destacó el principio de la autonomía de voluntad y el de buena fe, pues no era admisible aducir un desequilibrio económico al haber pagado los valores comprometidos.

14. Sobre la variación del valor de la prórroga frente a las nuevas concesiones, alegó que la realidad del mercado para el año 2012 hizo que el componente económico del costo de la concesión fuese inferior al pagado por el actor cinco años atrás. Ante el aumento de la demanda, era apenas natural que debía darse entrada a más prestadores del servicio, y bajo el contrato no se garantizó que no se tendrían competidores.

Alegatos en primera instancia

15. Surtido el debate probatorio⁷, al alegar de conclusión, demandante⁸ y demandada⁹ reiteraron sus argumentos de ataque y defensa. El Ministerio Público no se pronunció.

⁷En continuación de audiencia inicial celebrada el 15 de marzo de 2022 el Tribunal decretó las siguientes pruebas documentales: por el **demandante** (Cd's a fl. 29, c.1.): i) contrato de concesión 012 de 1987, ii) prórroga 1 del 18 de marzo de 1997, iii) contrato adicional 4 del 5 de agosto de 1998, iv) otrosíes 1 y 2 del 16 de febrero de 2000 y 14 de febrero de 2002, respectivamente, v) prórroga 2 del 2 de febrero de 2007, vi) otrosí 1 a la prórroga 2 del 26 de julio de 2012, vii) solicitud de liquidación del contrato del 25 de mayo de 2017, viii) proyecto de acta de liquidación bilateral inicial remitida por la ANTV el 6 de junio de 2017, ix) observaciones al acta de liquidación del 27 de junio de 2017, x) respuesta a observaciones y nueva versión de acta remitida por la ANTV el 18 de agosto de 2017, xi) manifestación frente a la liquidación del contrato del 30 de agosto de 2017, xii) notificación de la Res. 1965 de 2017, xiii) recurso de reposición contra la Res. 1965 de 2017, xiv) notificación de la Resolución 0254 de 2018, xv) Res. 0254 de 2018, xvi) memorando I-09-1425, xvii) derecho de petición del 3 de abril de 2014 y respuesta del 22 de mayo de 2014, xviii) plan de expansión presentado el 16 de julio de 2009, xix) autoliquidaciones de los meses de octubre de 2012, enero de 2013 a 2016 y marzo de 2017, xx) peticiones ante el incumplimiento de la ANTV radicadas el 29 de julio de 2010, xxi) solicitud de decomiso de equipos, 9 de marzo de 2010, xxii) copia de la orden con la que se ejecutó el decomiso de los equipos del 13 de septiembre de 2010, xxiii) respuesta a la comunicación 2012500335631 y el anexo de la certificación expedida por la ANTV, xxiv) solicitud de devolución de bienes incautados del 10 de febrero de 2011, xxv) recurso de reposición y apelación contra el acto contenido en la respuesta de la CNTV con Rad. 20112500197801, xxvi) escrito en el que se pide constituir en renuencia a la CNTV frente al deber legal contenido en los artículos 8 y 9 del Acuerdo 4 de 2004, xxvii) solicitud de información sobre documentos de los equipos decomisados en poder de la Fiscalía General de la Nación del 21 de febrero de 2012, xxviii) respuesta a constitución en renuencia de la ANTV de marzo de 2012, xxix) listado de concesionarios vigentes en el año 2014, xxx) Resolución 194 de 2012, y xxxi) dictamen pericial para determinar la cuantificación del daño. Por la **demandada**: (C. 2, 3 y 5): i) contrato de concesión, prórrogas, otrosíes y contratos adicionales, ii) antecedentes administrativos de la suscripción de la prórroga 2 a la concesión, iii) estudios previos de la licitación pública 001 de 2012, iv) trámite de la solicitud de decomiso de bienes de propiedad de la parte demandante, y v) informe de CGI del 1 de febrero de 2012.

⁸ Intervención reposa a índice 51 del aplicativo SAMAI de primera instancia.

⁹ Intervención reposa a índice 52 del aplicativo SAMAI de primera instancia.

Fundamentos de la providencia recurrida

16. El *a quo* negó las pretensiones de la demanda. Señaló que la parte demandante omitió allegar la propuesta económica presentada para la suscripción del contrato de concesión, al igual que para la segunda prórroga, lo que impedía verificar la proyección económica y el posible desequilibrio económico aducido.

17. Descartó el doble cobro atribuido a la demandada por concepto de prórroga, pues las sumas adicionales pagadas a partir de 2012 correspondían al nuevo valor por compensación, siendo rubros diferentes que el concesionario se obligó a cancelar.

18. No consideró probada la posible afectación en la ecuación contractual por el nuevo valor de las concesiones otorgadas en 2012 y el aumento de prestadores del servicio, dado que fue un riesgo asumido por el demandante, tal como consta en el clausulado de la prórroga 2° del 2 de febrero de 2007. Sumado a que, en el otrosí 1 del 14 de febrero de 2002, se incluyó la posibilidad a favor del concesionario de dar por terminado de forma anticipada el contrato, sin pagar indemnización, en caso de presentarse un menoscabo económico que le causara graves afectaciones.

II. EL RECURSO INTERPUESTO

19. La parte actora pidió revocar totalmente la decisión impugnada. Alegó que el *a quo* equiparó el servicio de televisión abierta con el de suscripción cableada y erróneamente exigió aportar como prueba la proyección económica del concesionario al momento de firmar el contrato y de la segunda prórroga. Refirió que sí acreditó el desequilibrio económico y que allegó el estudio de mercado y la proyección de negocio presentado a la demandada al momento de pedir la autorización de la ampliación de la zona de cobertura.

20. Luego de reiterar lo dicho en la demanda, indicó que el *a quo* no hizo referencia a los siguientes argumentos y pruebas: i) lo relativo al doble cobro por parte de la ANTV desde el año 2012 por la concesión del servicio de televisión, ii) la tardanza en la expedición de la prórroga 2° de 2007, por más de 2 años, iii) la afectación a la proyección económica realizada por la aceptación de un elevado número de nuevas concesiones a menor precio, y iv) el informe de consultoría para la fijación de los precios de la prórroga, compensación y expansiones, elaborado por la firma CGI en febrero de 2012, que no tuvo en cuenta la operación de los concesionarios que ya venían ejecutando un contrato.

21. Pidió aplicar el art. 47 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el art. 188 del CPACA y no condenar en costas, dado que la demanda tiene suficiente fundamento legal.

Trámite de segunda instancia

22. De conformidad con el numeral 5 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, no se corrió traslado para alegar de conclusión.

23. No hubo pronunciamiento del Ministerio Público.

III. CONSIDERACIONES

Objeto del recurso de apelación

24. Sería del caso incursionar en las razones de disenso expresadas por la parte actora respecto del desequilibrio económico del contrato de concesión 12 de 1987 insistidas en su alzada. Sin embargo, observa la Sala que en los hechos del libelo introductorio y en los medios de prueba aportados con la demanda reposa el acto de liquidación unilateral del referido negocio jurídico, lo que impone a la Sala dirigir su atención a las determinaciones allí adoptadas y definir sus efectos frente al *sub lite*, ante la relevancia jurídico económica que ostenta tal acto administrativo frente al análisis de las pretensiones de la demanda –cuyo centro gravita en torno a las afectaciones que se aducen desequilibrantes de la ecuación contractual–.

25. Por lo anterior, la Sala pasa a analizar la naturaleza del mencionado acto para definir los efectos de no haber cuestionado su validez en sede judicial acto, de cara al estado final de cumplimiento y balance económico del contrato.

Motivación de la sentencia

26. El punto de partida del análisis propuesto impone señalar que el contrato de concesión 012 de 1987 se encontraba sometido a las normas de contratación de derecho público, tal como consta en su cláusula *vigésima sexta*, según la cual, se regía por los Decretos 222 de 1983, 666 de 1985 y la Resolución 3871 de 1986, normas que fueron sustituidas por las Leyes 80 de 1993, 14 de 1991, 182 de 1995, 335 de 1996 y 1150 de 2007, y los Acuerdos No. 014 de 1997, 049 de 1998, 001, 002 y 004 de 1999, expedidos por la CNTV y demás normas que las adicionaron, modificaron o reglamentaron, como fue previsto en dicho contrato, en una ejecución que se prolongó por aproximadamente 30 años.

27. Conforme a su naturaleza, unido al régimen de derecho público que gobernó este negocio jurídico, los actos proferidos por la entidad concedente durante su ejecución y liquidación tienen la connotación de actos administrativos; lo anterior significa que sobre ellos se predicen los atributos que emergen de tal naturaleza, como ocurre con la presunción de legalidad que acompaña las determinaciones adoptadas de forma unilateral por la administración, en este caso, en sede contractual.

28. Sirva esta precisión para señalar que las Resoluciones 1965 de 2017 y 0254 de 2018, mediante las cuales la ANTV liquidó unilateralmente el contrato, aportadas al proceso como adelante se verá, corresponden a verdaderos actos administrativos; connotación expuesta en las motivaciones que fundamentaron tales actos, y conforme a la cual el ejercicio de la facultad liquidatoria de la entidad se hallaba en las previsiones del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007¹⁰, esto es, dentro del contexto

¹⁰ En efecto, en el referido acto administrativo se menciona lo siguiente: “*El sustento legal de la presente resolución, se fundamenta en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007: “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 (...)*”.

del procedimiento administrativo que autoriza la expedición de dicho acto final.

29. En este punto, hay que señalar que la jurisprudencia de esta Corporación¹¹ ha sido pacífica respecto de la necesidad de solicitar en juicio la nulidad del acto administrativo que liquide unilateralmente el contrato, cuando éste ha sido expedido y notificado con anterioridad a la demanda -o a la oportunidad procesal para reformarla- y se pretenda el reconocimiento de un derecho o prestación no reconocido en ese balance definitivo.

30. Para explicar lo anterior, basta recordar que el EGCAP previó la etapa de liquidación para aquellos contratos que comparten las características señaladas en el art. 60 de la Ley 80 de 1993¹², el cual, a través de un procedimiento que se desarrolla en fases sucesivas, apunta a la determinación del estado de cumplimiento del contrato culminado en procura de llegar a un estado de *paz y salvo* negocial, ya sea que para ello las partes logren concertar, conciliar o transigir sobre este balance final¹³ o, en su defecto, corresponda a la administración hacerlo de forma unilateral¹⁴ o, finalmente, se acuda al juez para acometer esta tarea.

31. Puntualmente, el itinerario en que se desarrolla este procedimiento contractual, en los casos en que no se logra la liquidación bilateral, involucra la potestad unilateral de liquidación como prerrogativa y deber de la administración expresada en un acto administrativo, seguido de lo cual se afirma la intervención del juez –escenario en el que se debe controvertir la presunción de legalidad de tal determinación, o reprochar la omisión de dicho deber y petitionar su liquidación en sede judicial–.

32. Habrá de recordarse, que la presunción de legalidad consiste en el carácter de verdad y aplicación de buen derecho que la ley atribuye a los actos administrativos con su sola expedición; lo anterior implica entender que cuando nacen a la vida jurídica, lo son conforme al ordenamiento jurídico, dando por cierto que cumplen los elementos de validez que justifican su origen, y por ello están llamados a desencadenar sus efectos. En esa medida, para destruir la ficción que arroja de

La Autoridad Nacional de Televisión, ANTV ejecutó todas las actividades tendientes a realizar la liquidación bilateral del contrato de concesión No. 12 de 1987, la cual no se pudo realizar debido a que no se logró un acuerdo con el concesionario respecto del contenido de la misma, aun cuando en el proyecto de liquidación bilateral se atendieron las observaciones presentadas y se incluyeron las salvedades y constancias solicitadas. Por lo anteriormente expuesto se procede a liquidar unilateralmente el contrato de concesión No. 12 de 1987 suscrito con CABLEVISIÓN DE IBAGUÉ LTDA... en atención a las anteriores consideraciones.” (Fl. 62, c.2).

¹¹ Esta posición ha sido reiterada por las distintas Subsecciones de la Sección Tercera. Al respecto pueden verse las siguientes sentencias: Subsección A: 17 de octubre de 2012, Exp. 25290, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; 2 de mayo de 2013, Exp. 3949 y 13 de abril de 2016, Exp. 33792, C.P. Hernán Andrade Rincón; 30 de agosto de 2017, Exp. 52510; 14 de marzo de 2018, Exp. 55671; 21 de junio de 2018, Exp. 56488; y 16 de agosto de 2018, Exp. 57649, C.P. Marta Nubia Velásquez; 31 de enero de 2019, Exp. 37910 y 20 de mayo de 2019, Exp. 38965, C.P. María Adriana Marín; 20 de noviembre de 2020, Exp. 47201, C.P. José Roberto Sáchica Méndez. Subsección B: 9 de julio de 2021, Exp. 58602, C.P. Martín Bermúdez Muñoz. Subsección C: 1 de junio de 2020, Exp. 48668, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

¹² “ARTÍCULO 60.- De Su Ocurrencia y Contenido. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación (...).”

¹³ “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”. Inciso tercero ibidem.

¹⁴ El inciso segundo del art. 11 de la Ley 1150 de 2007 dispone: “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.”

certeza legal el acto administrativo, el interesado tiene la carga de desvirtuarla¹⁵ ante la jurisdicción¹⁶.

33. En estos términos, cuando la administración realiza la liquidación unilateral del contrato se está ante una decisión que goza de presunción de legalidad, de manera que para discutir sus determinaciones, y a ruego de parte, es imperativo acudir al juez ante quien se pretende derribar tal presunción. Sólo así es posible incursionar en el análisis de aquellos pedimentos que impliquen desconocer la decisión administrativa de finiquito negocial.

34. En efecto, el artículo 88 del CPACA prevé que los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; así que por mandato legal todo acto de esta naturaleza se presume válido, a menos que obre una decisión judicial que le retire tal atributo.

35. Este postulado se predica del acto de liquidación unilateral, de modo que quien pretenda derivar consecuencias distintas a su contenido debe pretender su nulidad, fundamentar el vicio del que adolece y acreditar que es merecedor de su retiro del ordenamiento jurídico. Sin tal proposición, no puede el juez desconocer la legalidad del acto administrativo, pues el examen de las pretensiones económicas aducidas no será la vía que autorice alterar el estado económico definido en un acto administrativo no demandado. Se enfatiza, tal decisión adquirió un estatus permanente de inalterabilidad en el orden jurídico, que el juez está llamado a respetar.

36. Bajo este contexto, la Sala anuncia que revocará la sentencia de primer grado y declarará de oficio la ineptitud de la demanda dada la improcedencia de examinar los fundamentos de alzada y los propios de la *causa petendi*, al hallar acreditado, sin justificación, que la parte actora omitió su deber de pedir el análisis de legalidad de los actos administrativos en los cuales la entidad efectuó la liquidación del contrato de concesión. Situación que aconteció, aun cuando:

(i) Al momento de presentarse la demanda, la entidad demandada ya había proferido y notificado el acto administrativo de liquidación del contrato a la parte actora, por lo que estaba en condiciones de formular la pretensión de nulidad de manera que al no hacerlo se avino a sus efectos, entre ellos, el de dar cierre definitivo a la relación negocial.

(ii) Se constata que tanto el acto de liquidación unilateral, como las actuaciones efectuadas para su notificación, la interposición del recurso por la demandante y su resolución, fueron aportadas con la demanda y también por la ANTV en su contestación; esas documentales fueron decretadas como prueba en la audiencia

¹⁵ “De suerte que, las presunciones relevan la carga probatoria a los sujetos a favor de quienes operan. Una vez demostrado aquello sobre lo cual se apoyan, ya no es preciso mostrar valiéndose de otros medios de prueba lo presumido por la ley. En virtud de la presunción legal, se tiene una prueba completa desde el punto de vista procesal y es esa exactamente la finalidad jurídica que cumplen las presunciones y sin la cual carecerían de sentido” (sentencia C-731 de 2005 de la Corte Constitucional).

¹⁶ Sin perjuicio de las facultades de revocación de las que goza la administración.

inicial, de manera que hacen parte del proceso, por lo que el juez está habilitado y tiene el deber de analizarlas y utilizarlas como fundamento de su decisión¹⁷.

37. Respecto del trámite de liquidación del contrato, está acreditado en el expediente lo siguiente:

38. En la demanda, Cablevisión de Ibagué S.A.S. (hechos 11 a 18¹⁸) expuso que solicitó ante la entidad demandada la liquidación del contrato de concesión 012 de 1987, luego de no haber sido aceptada la solicitud de prórroga por otros diez años que solicitó en el año 2017; procedimiento que culminó con la expedición de dos actos administrativos, mediante los cuales se declaró que las partes se encontraban a paz y salvo.

39. Mediante comunicación con rad. No. 201700016424 del 25 de mayo de 2017¹⁹, el concesionario pidió a la ANTV proceder a iniciar el trámite liquidatorio del contrato 012 de 1987, toda vez que el 3 de febrero de 2017, en decisión de la Junta Directiva de la entidad, se negó la solicitud de prórroga del referido negocio jurídico. En virtud de ello, expuso que procedió de forma inmediata a adoptar todos los actos tendientes a dar por terminada la operación, tales como la cancelación de contratos con programadoras y sociedades de gestión colectiva, pagos de aportes a seguridad social y parafiscales, y dio cumplimiento a diversas obligaciones pendientes con la contratante.

40. En respuesta a dicha solicitud, la ANTV en oficio 201700010739 del 6 de junio de 2017 remitió para revisión y firma de Cablevisión de Ibagué S.A.S. el proyecto de acta de liquidación bilateral del contrato²⁰.

41. En dicho documento se mencionó que el motivo por el cual no se accedía a prorrogar la concesión fue el incumplimiento del requisito establecido en el numeral 2 del artículo 36 del Acuerdo 010 de 2006 relativo a “(...) *Haber cumplido las obligaciones técnicas y de cubrimiento a que esté obligado*”. Además, se expuso que, de conformidad con el informe final de interventoría presentado por el Consorcio Concesión ANTV y el memorando I-05-1774 del 8 de mayo de 2017 de la Coordinación Administrativa y Financiera de la entidad, se determinó que ambas partes se encontraban a paz salvo por todo tipo de obligación²¹.

42. El 27 de junio de 2017 la parte actora solicitó a la ANTV hacer las siguientes modificaciones al proyecto de acta de liquidación bilateral: i) incluir en los considerandos las diversas comunicaciones enviadas a fin de obtener la prórroga del contrato²²; ii) precisar que la decisión de no prorrogar la concesión fue “*arbitraria*”

¹⁷ El art. 282 del CGP dispone que “*En cualquier tipo de proceso, cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda. (...)*”.

¹⁸ Fls. 6 y 7, c.1.

¹⁹ Fls. 253 a 255, cd que reposa a fl. 29, c.1.

²⁰ Fl. 256, cd que reposa a fl. 29, c.1.

²¹ Fls. 257 a 259, cd que reposa a fl. 29, c.1.; y a fls. 40 y 42, c.2.

²² Textualmente se pidió: “*1. En el acápite de consideraciones y con posterioridad al numeral 3 donde se menciona el plazo de ejecución, como numeral 4 se solicita a la Autoridad Nacional de Televisión incluir el siguiente texto:*

y radical” y dejar constancia de que el concesionario en este escrito presentó su inconformidad respecto a las comunicaciones 201700001585 y 20170004472 del 6 de febrero y 9 de marzo de 2017, respectivamente, sobre la negativa de prorrogar el contrato al no aceptarse el argumento de incumplimiento de condiciones técnicas para prestar el servicio; y iii) sobre la alteración de la ecuación contractual, únicamente se mencionó que “CABLEVISIÓN DE IBAGUÉ S.A.S. está en desacuerdo en declarar a la ANTV a PAZ y SALVO en la medida que dentro de la ejecución del contrato se presentó un desequilibrio contractual en su contra, tal y como en su momento se demostrará”²³.

43. El 18 de agosto de 2017, la ANTV envió una segunda versión de acta de liquidación bilateral del contrato, incluyendo las salvedades pedidas y se solicitó al concesionario devolver firmado dicho documento, so pena de que pasados 5 días sin obtener respuesta se diera inicio al trámite de liquidación unilateral²⁴. En la respectiva acta se incluyó lo pedido por la parte actora en un acápite titulado “Constancias y Salvedades”²⁵.

44. El 28 de agosto de 2017, el concesionario devolvió la referida acta sin firmar, al considerar que no se atendió en debida forma la solicitud previamente hecha²⁶.

45. El 30 de noviembre de 2017 la ANTV remitió avisó de notificación de la Resolución 1965 del 20 de noviembre de 2017 “Por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de concesión No. 012 de 1987 suscrito con CABLEVISIÓN DE IBAGUÉ LTDA”, en cuya parte resolutive dispuso:

“RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Liquidar Unilateralmente el Contrato de Concesión No. 012 de 1987, suscrito entre la Comisión Nacional del Servicio Civil (sic) hoy Autoridad Nacional de Televisión – ANTV y Cablevisión de Ibagué Ltda. identificada con NIT No. ..., con fundamento en las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: Hacen parte integral de esta resolución: -Estado de cuenta expedido por la Coordinación Administrativa y Financiera de la ANTV, -Copia del proyecto de acta de liquidación bilateral suscrita por la Directora de la ANTV. – Oficios de los requerimientos realizados al concesionario para la suscripción del acta bilateral. -Oficios de entrada remitidos por el concesionario y el informe de la interventoría.

*ARTÍCULO TERCERO: La liquidación efectuada y acordada mediante la presente acta, constituye el balance definitivo de la terminación del vínculo contractual, en relación con el estado de cuenta por parte de CABLEVISIÓN DE IBAGUÉ LTDA... sin saldo a favor de las partes ni pagos pendientes derivados de la ejecución del contrato de concesión No. 012 de 1987. **Con la suscripción del presente acto administrativo la Autoridad Nacional de Televisión, declara estar A PAZ Y SALVO con ocasión de las obligaciones asumidas por la ejecución del contrato.** (...)²⁷ (Se resalta).*

“4. Mediante comunicación con radicado de entrada No. 201600021524 del 21 de julio de 2016, la representante legal de Cablevisión de Ibagué Ltda., solicitó la prórroga del contrato de concesión No. 012 de 1987, la cual reiteró mediante tres (3) comunicados, uno con radicado de entrega No. 201600031399 21 de octubre de 2016, segundo enviado el 22 de diciembre de 2016 con radicado No 201600037977 y el tercero enviado el 2 de febrero de 2017 con radicado No 201700003786””. Fl. 260, cd que reposa a fl. 29, c.1.

²³ Fls. 260 y 261, cd que reposa a fl. 29, c.1.; y a fls. 43 y 44, c.2.

²⁴ Fl. 267, cd que reposa a fl. 29, c.1.; y a fl. 50, c.2.

²⁵ Fl. 53 y 54, c.2.

²⁶ Fls. 272 y 273, cd que reposa a fl. 29, c.1.

²⁷ Fls. 275 a 282, cd a fl. 29 del c.1.; y a fls. 58 a 65 del c.2.

46. El 15 de diciembre de 2017, la parte demandante presentó recurso de reposición contra el citado acto administrativo²⁸, alegando que: i) conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, la ANTV perdió competencia para realizar la liquidación unilateral del contrato, por cuanto la realizó después de hacer sólo una citación al concesionario y por fuera del término dispuesto para ello; ii) se incurrió en un error mecanográfico al mencionarse en la parte resolutive a la Comisión Nacional del Servicio Civil y no a la Comisión Nacional de Televisión; y, iii) la liquidación se hizo fuera de término y sin hacerse un debido y concertado cruce de cuentas en el que se atendieran las diferencias encontradas respecto al cumplimiento del contrato por parte de la entidad contratante.

47. Mediante comunicación electrónica del 23 de marzo de 2018²⁹, se notificó y envió al concesionario la Resolución 0254 del 9 de marzo de dicho año *“Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución No. 1965 del 20 de noviembre de 2017 por la cual se liquidó unilateralmente el contrato de concesión No. 12 de 1987 suscrito con Cablevisión de Ibagué S.A.S., dentro de expediente A-1701”*.

48. En dicho acto administrativo la entidad contratante descartó los argumentos expuestos por la concesionaria sobre la liquidación unilateral surtida en forma extemporánea y el incumplimiento de los requisitos legales para dicho procedimiento. Confirmó el acto de liquidación unilateral y corrigió el error mecanográfico aducido.

49. En concreto, señaló que: i) el contrato se terminó el 3 de febrero de 2017, se requirió por primera vez al demandante para liquidar bilateralmente el contrato el 6 de junio siguiente, proceso que terminó el 30 de agosto de 2017 sin lograrse acuerdo alguno, luego, acorde con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, la ANTV tenía hasta el 6 de agosto de 2019 para realizar la liquidación, ii) no eran claras las diferencias respecto del cumplimiento del contrato por la ANTV a las que se refería el demandante, pues la causa de terminación de la concesión no fue otra que el incumplimiento de los requisitos técnicos por parte de Cablevisión de Ibagué S.A.S. a fin de otorgarle una nueva prórroga, y iii) el acta de liquidación tanto de mutuo acuerdo como la proferida unilateralmente consignó todo el desarrollo de la ejecución contractual, se envió para revisión del concesionario, tanto así que el mismo solicitó algunas modificaciones, las cuales fueron incorporadas y remitidas de nuevo, pero frente a éstas, nuevamente se presentaron observaciones, de modo que al no haber ánimo de consenso entre las partes, la entidad, dentro del plazo legal para ello, procedió a liquidar el contrato 012 de 1987³⁰.

50. Es de anotar que en la demanda el actor adujo un desequilibrio económico del contrato por dos razones fundamentales, como atrás se expuso: i) el doble cobro por concepto de prórroga del contrato, y ii) el otorgamiento tardío de la solicitud de expansión del servicio y el aumento excesivo del número de prestadores del servicio de televisión, autorizado en 2012 a un menor precio del que inicialmente pagó el demandante.

²⁸ Fls. 283 a 287, cd a fl. 29 del c.1.; y a fls. 66 a 69 del c.2.

²⁹ Fl. 70 del c.2.

³⁰ Fls. 71 a 74, c.2.

51. Sin embargo, para el momento en que se presentó la demanda -9 de julio de 2018-, la entidad contratante ya había proferido y notificado el acto de liquidación unilateral del contrato a la actora, por lo que de estar en desacuerdo con aquel “*paz y salvo*”, y si su voluntad era desconocerlo, debió formular la pretensión de nulidad contra dicho acto.

52. La totalidad de las documentales aportadas por la demandada, fueron decretadas como prueba en la audiencia inicial realizada el 15 de marzo de 2022, éstas consistían en 5 cuadernos, discriminados así: cuaderno 1, cd a folio 29; cuaderno 2 del folio 1 al 203; cuaderno 3 del folio 2 al 107; cuaderno 4 del folio 1 al 219; y, cuaderno 5 del folio 32 al 182. En los cuadernos 1 y 2, se encuentran tanto el acto de liquidación unilateral como las actuaciones efectuadas para su notificación, por lo que es evidente el conocimiento de estos documentos antes y al inicio del proceso bajo desarrollo.

53. Además, la parte actora aceptó el decreto de las pruebas documentales en los términos antes indicados cuando participó en la audiencia inicial, pues aunque recurrió -sin éxito- la providencia que así lo dispuso³¹, su disenso se circunscribió al decreto parcial de la excepción de caducidad respecto de la segunda pretensión de la demanda³², sin referencia a los antecedentes administrativos del contrato, donde se encontraba a la vista el acto administrativo de liquidación unilateral, el trámite de notificación, y la correspondencia cursada entre las partes en tal actuación.

54. Entonces, si el demandante se oponía al “*paz y salvo*” declarado por la entidad pública en el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato, le correspondía cuestionar su presunción de legalidad, no simplemente aportarlo y guardar silencio pues ello no autoriza a obviar su existencia. En este punto, la jurisprudencia de esta Corporación ha explicado que el silencio de la parte actora

³¹ Grabación de la audiencia inicial, CD a folio 126 del cuaderno principal. Minutos 13 a 19.

³² Como segunda pretensión del medio de control, se formuló la siguiente: “2. *Que se declare a la Autoridad Nacional de Televisión- ANTV, administrativa y patrimonialmente responsable por todos los daños antijurídicos y por los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales ocasionados al CONCESIONARIO CABLEVISIÓN DE IBAGUÉ S.A.S., con motivo del desequilibrio económico generado por la NO devolución de los equipos decomisados por C.N.T.V., instalados en la cabecera del cerro pan de azúcar, por los hechos expuestos anteriormente*”. Al contestar la demanda la Autoridad Nacional de Televisión se opuso a las pretensiones y propuso la excepción de caducidad del medio de control (Fl. 75 del c.1.).

En la audiencia inicial celebrada el 16 de octubre de 2019, el *a quo* declaró probada la excepción de caducidad del medio de control respecto de la pretensión relacionada con el desequilibrio económico del contrato de concesión causado por la no devolución de los equipos decomisados por la Comisión Nacional de Televisión. Señaló que, como el daño causado por la no devolución de los equipos se concretó con la Resolución 0508 del 13 de junio de 2013 -*advirtiendo que no es un acto de naturaleza contractual*-, mediante la cual la Autoridad Nacional de Televisión (antes Comisión Nacional de Televisión) ordenó el decomiso definitivo de los mismos, el medio de control idóneo era el de nulidad y restablecimiento del derecho. Así las cosas, concluyó que dado que el término de caducidad -*de 4 meses, numeral 2, literal d del artículo 164 del CPACA*- inició el 15 de julio de 2013 y venció el 15 de noviembre de ese mismo año, la demanda que se presentó el 9 de julio de 2018 fue extemporánea.

Contra la anterior decisión se interpuso el recurso de apelación, sustentado en que la Resolución 0508 de 2013 no generó el desequilibrio económico del contrato, sino que ese desequilibrio se derivó de la no devolución de los equipos a la demandante.

Esta Corporación, con auto del 22 de septiembre de 2021, confirmó la decisión del *a quo* al considerar que la Resolución 0508 del 13 de junio de 2013 es un acto administrativo de contenido particular que no fue proferido por la entidad como contratante sino en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control del servicio de televisión, por lo que, el medio de control precedente, de conformidad con lo previsto en el artículo 138 del CPACA, es el de nulidad y restablecimiento del derecho, y frente a éste ya había operado la caducidad al presentarse la demanda 5 años después de la notificación del referido acto administrativo. (Índice 6 del aplicativo SAMAI).

frente a ese elemento de prueba solo puede interpretarse como la ausencia de voluntad o de motivos para controvertirlo, no como fundamento del desconocimiento del acto administrativo que, en cualquier caso, no podía prolongarse más allá del momento en que el acto fue aportado al proceso como elemento demostrativo³³.

55. Conforme a lo anterior, ante la existencia de un acto administrativo cuya legalidad no fue cuestionada, es decir, no hubo pretensión expresa sobre ello, la liquidación unilateral efectuada por la entidad estableció con carácter definitivo la inexistencia de obligaciones entre las partes y el estado de paz y salvo de la relación negocial, situación que impide examinar los argumentos expuestos tanto en la demanda como en el recurso de apelación sobre el desequilibrio económico del contrato, pues el atributo de legalidad superó el estadio de una presunción, para convertirse en un elemento invariable y perenne que cobija tal decisión.

56. Por lo anterior, se revocará la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de negar las pretensiones, y en su lugar se declarará de oficio la ineptitud sustantiva de la demanda, por las razones expuestas en esta providencia.

Costas

57. En este punto, la Sala debe precisar que el impugnante pidió revocar la condena en costas conforme al art. 47 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el art. 188 del CPACA, bajo el argumento de que la demanda tiene suficiente fundamento legal. Este planteamiento no estaría llamado a prosperar en la medida que la ley no exige tal verificación como único evento para su imposición³⁴; sin embargo, la decisión que será adoptada –ineptitud sustantiva de la demanda– conlleva la revocatoria integral de la decisión de primer grado, incluidas las costas fijadas por el *a quo*, lo

³³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 4 de abril de 2017, Exp. 11001-03-06-000-2016-00210-00 (2316), C.P. Álvaro Namén Vargas.

³⁴ La interpretación del artículo 188 del CPACA, mediante la cual se adicionó un inciso, según el cual: *“En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”*, no conduce a entender que su imposición depende exclusivamente de la ausencia de sustento legal, sino que la norma debe ser leída en clave hermenéutica, esto es, por su efecto útil, finalista y bajo el criterio histórico que acompaña su formación, así:

(i) La reforma adicionó el segundo inciso de la norma en cita, y al incluir la expresión *“en todo caso”* hace referencia a que sin perjuicio de los criterios ya definidos se impondrá la condena en costas, pero no como mención de que *“solo en tal caso”* ésta procedería. De manera que la condena en costas atiende al carácter objetivo de quien es vencido, y en todo caso se impondrá cuando exista una *“manifiesta carencia de fundamento legal”*.

(ii) La justificación del nuevo inciso del art. 188 del CPACA obedeció, según la comisión accidental conformada para conciliar la reforma -Ley 2080 de 2021-, a que éste *“evitaba la presentación de demandas carentes de fundamento”*, y no la de promocionar lo contrario. De esta afirmación no se sigue que su finalidad restringiera la condena en costas a esos eventos, todo lo contrario, encontró la necesidad de que en los casos de evidente ausencia de sustento jurídico, se dejara específicamente en la redacción de la norma que **también** debía condenarse en costas.

(iii) Cuando la norma utiliza la referencia *“en todo caso”* quiere hacer alusión a que incluso en los casos en que de manera expresa y por vía general no proceda, como son los procesos en los que se ventilen **intereses públicos**³⁴, el juez debe imponer una condena en costas si advierte que estos procesos se elevaron manifiestamente ausentes de fundamento legal, pues de ello sobrevendría una limitación y reprensión a quienes usaran estos mecanismos para congestionar, trabar, desarticular, o cualquier otra intención que no fuera la de realmente proteger intereses generales.

(iv) Dicha hermenéutica privilegia el efecto útil de la norma sin derogarla, en la medida que se adecúa al propósito del legislador de promover un ejercicio recto y responsable del derecho de acción; por el contrario, si se acogiera la interpretación de que *“solo hay lugar”* a la condena en costas cuando haya una manifiesta carencia de fundamento legal de la **demandada**, implicaría que ésta solo procedería en contra de la parte demandante.

que impone a esta Subsección el pronunciamiento que corresponde para ambas instancias.

58. Al presente proceso le resulta aplicable el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 que expresamente remite al Código General del Proceso en cuanto a las reglas para determinar la condena en costas. La Sala, en los términos de los numerales 1 y 4 del artículo 365 de la Ley 1564 de 2012, condenará en costas de ambas instancias a la demandante, por cuanto no prospera su recurso y dado que será revocada totalmente la sentencia de primer grado como atrás fue indicado. Se advierte que, bajo las reglas del código en cita, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta temeraria de la parte a la que se le imponen, en tanto se determinan por un criterio de carácter meramente objetivo, siempre que aparezca que en el expediente que se han causado.

59. La liquidación de las costas se debe adelantar de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de acuerdo con lo que dispone el artículo 366 del Código General del Proceso.

60. En relación con las agencias en derecho, se pone de presente que se regirán por el Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura. De conformidad con su artículo segundo, para la fijación de las agencias en derecho, se debe tener en cuenta *“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”*. De acuerdo con el artículo 5 de esta normativa, para los asuntos declarativos en segunda instancia se fija una tarifa mínima de un (1) SMLMV y una máxima de (6) SMLMV.

61. En este caso existió gestión procesal del apoderado de la entidad demandada – Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- y en tal virtud, las agencias en derecho se fijan en seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por ambas instancias.

IV. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 18 de mayo de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección A, y en su lugar, declarar probada de oficio la ineptitud sustantiva de la demanda, en los términos previamente expuestos.

SEGUNDO: CONDENAR en costas por ambas instancias a la parte demandante y **FIJAR** como agencias en derecho a favor del Ministerio de Tecnologías de la

Radicación: 25000233600020180065502 (70.223)
Demandante: Cablevisión de Ibagué S.A.S.
Demandado: Ministerio de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones
Asunto: Controversias contractuales

Información y las Comunicaciones, la suma de seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal *a quo*.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
Aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.

