

ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – CONTRATO ESTATAL – ARTÍCULO 13 DE LA LEY 80 DE 1993 – Derecho común – Acuerdos entre las partes – Autonomía de la voluntad de las partes – Principio de la autonomía de la voluntad en la contratación estatal – Prerrogativas de la administración en la contratación estatal – Régimen legal de la liquidación unilateral del contrato estatal – Liquidación unilateral del contrato estatal – Inexistencia de incumplimiento del contrato

En virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, los contratos regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP– también se nutren de las disposiciones del derecho común, por tanto, el contenido no establecido en la ley (EGCAP) se define por los acuerdos a los que lleguen las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad. La liquidación unilateral del contrato estatal corresponde a una prerrogativa de poder público que se inscribe en el régimen jurídico de ese vínculo obligacional. En tal virtud, su origen no es convencional sino legal.

[...] el hecho de que la entidad contratante no ejerza la prerrogativa pública de liquidación unilateral no puede catalogarse como una desatención de naturaleza contractual y, por ello, tampoco puede generar responsabilidad de esa misma índole, pues el núcleo y la finalidad de dicha unilateralidad está vinculada a la ley y no al acuerdo de las partes.

LIQUIDACIÓN JUDICIAL DEL CONTRATO ESTATAL – IMPROCEDENCIA DE LA LIQUIDACIÓN JUDICIAL DEL CONTRATO – PRETENSIONES DE LA DEMANDA – MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Objeto del litigio – Pretensión litigiosa – Finalidad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo – Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo – Deberes del juez – Solución del litigio

La sola pretensión de liquidación judicial del contrato no revela por sí misma un conflicto que deba ser resuelto en el marco del medio de control de controversias contractuales, razón por la cual resulta necesario indagar por la causa que motiva la demanda y las consecuencias jurídicas que se espera que sean declaradas en juicio, en aras de determinar con claridad el objeto del litigio que deberá ser desatado por el juez. Sin duda, la verificación de la existencia de un conflicto entre las partes resulta una exigencia para el juez del contrato estatal, pues corresponde a un asunto relacionado con el propio objeto de esta jurisdicción.

El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que regula el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, gravita sobre la preexistencia de un conflicto.

La norma [...] revela con contundencia y claridad que el objeto de esta jurisdicción es de contención, esto es, de enfrentamiento, en tanto se encamina a juzgar las “controversias y litigios” originados en el marco de los negocios jurídicos en los que estén involucradas entidades públicas o particulares en ejercicio de función administrativa; de esta manera, el juez, como tercero neutral, debe pronunciarse sobre ellos a fin de resolverlos de manera definitiva.

PRETENSIONES DE LA DEMANDA – FORMULACIÓN DE LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA – FUNDAMENTOS DE HECHO – Litigio – Objeto del litigio – Pretensión litigiosa – Solución del litigio – Liquidación del contrato estatal – Objeto de la liquidación del contrato estatal

La pretensión de liquidación judicial no se agota solamente en el hecho de pedir que se haga una declaración en tal sentido. Esta súplica –como cualquier otra– debe estar acompañada de las razones de hecho de las que se derivarían las consecuencias jurídicas que se solicita sean declaradas con carácter definitivo y vinculante entre las partes, las cuales, a su vez, deben esclarecer con precisión el litigio sobre el cual ha de pronunciarse el juez para dirimirlo, previa intervención de la contraparte.

IMPROCEDENCIA DE LA LIQUIDACIÓN JUDICIAL DEL CONTRATO – FALTA DE CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA – CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA – GARANTÍAS DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO – Requisitos de la sentencia – Incumplimiento del contrato – Falta de prueba – Carga de la prueba – Incumplimiento de la carga de la prueba – Revocatoria de la sentencia

No es posible que en este asunto se adopte una liquidación judicial como la que propuso el a quo, porque una decisión de esas características conllevaría a vulnerar la regla técnica de la congruencia, la cual sirve de garantía para la realización del derecho fundamental al debido proceso, en tanto determina que la sentencia debe ser consonante con los hechos y las pretensiones consignadas en la demanda (artículo 281 del CGP), a excepción de los asuntos sobre los cuales debe pronunciarse el juez de manera oficiosa, dentro de los cuales no se ubica un incumplimiento por falta de pago y, consecuentemente, el reconocimiento de intereses moratorios.

[...] La incertidumbre probatoria que se cierne sobre la situación económica en la que finalizaron los contratos [...] no puede ser superada con las pruebas que obran en este proceso, circunstancia que conduce a revocar la sentencia de primera instancia en punto a la liquidación judicial que respecto de ellos se adoptó.

CONTRATACIÓN ESTATAL – CONTRATO ESTATAL – CARGA DE LA PRUEBA – Alcance de la carga de la prueba – Inversión de la carga de la prueba – Reglas de la carga de la prueba – Artículo 167 de la ley 1564 de 2012 – Negación indefinida – Prueba de la negación indefinida

En los términos del artículo 167 del CGP, quien formula una negación indefinida no está obligado a probarla, ya que es imposible demostrarla, lo que implica, correlativamente, que en estos eventos la carga de la prueba de que el hecho que se niega sí existió, se traslade al sujeto en contra de quien se aduce, so pena de que, en caso de que no la supla, esa aseveración se tenga por cierta.



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

Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D. C., primero (1º) de julio de dos mil veinticinco (2.025)

Radicación: 250002336000 202100269 01 (71.486)
Demandante: Consorcio Renting Blindados 2017 2018 (integrado por GMW Security Rent a Car Ltda. y Blinsecurity de Colombia Ltda.)
Demandada: Unidad Nacional de Protección
Medio de control: Controversias contractuales
Referencia: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: LIQUIDACIÓN UNILATERAL DE LOS CONTRATOS SOMETIDOS AL EGCAP – es una prerrogativa pública de origen legal. Su falta de ejercicio no compromete la responsabilidad contractual de la entidad pública contratante / OBJETO DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - es de naturaleza eminentemente contradictoria, en tanto se encamina a juzgar las “controversias y litigios” originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa / PRETENSIÓN DE LIQUIDACIÓN JUDICIAL – debe estar sustentada en un conflicto que debe ser resuelto por el juez.

Surtido el trámite de ley, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Unidad Nacional de Protección en contra de la sentencia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

La controversia en esta instancia versa sobre la falta de liquidación de los contratos Nos. 814 del 11 de diciembre de 2017 y 826 del 27 de diciembre de 2018, y la solicitud de que el cruce de cuentas se surta en sede judicial.

I. SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la decisión antes referida, adoptada el 26 de enero de 2024¹, por medio de la cual la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió:

***“PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA** la excepción de pleito pendiente formulada por la demandada por cuanto no se cumplen los requisitos para su configuración, lo anterior, conforme lo expuesto en parte precedente.*

***SEGUNDO: DECLARAR** que la Unidad Nacional de Protección –UNP– incumplió su obligación de realizar la liquidación de los contratos Nos. 814 de 2017 y 826 de 2018, conforme lo indicado en la parte considerativa.*

***TERCERO:** En consecuencia, **LIQUIDAR** los contratos Nos. 814 de 2017 y 826 de 2018, suscritos entre las partes, por lo tanto, se **CONDENA** a la entidad demandada a pagar las siguientes sumas de dinero a favor del contratista, así:*

¹ Índice 73 SAMAI, Tribunal Administrativo de Cundinamarca (en adelante, T.A.).

- Frente al contrato No. 814 de 2017, se reconoce lo equivalente a **MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS VEINTISEIS MIL CIENTO CINCUENTA Y TRES PESOS (\$1.833'626.153) M/CTE.**
- Frente al contrato No. 826 de 2018, se reconoce lo equivalente a **CIENTO SESENTA Y UN MILLONES CIENTO TREINTA Y TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS (\$161'133.293) M/CTE.**

CUARTO: CONDENAR a la Unidad Nacional de Protección –UNP– a pagar en favor del demandante por concepto de intereses moratorios, las siguientes sumas:

- Frente al contrato No. 814 de 2017, reconocer la suma de **SETECIENTOS OCHO MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y UN CENTAVOS (\$708'699.376,81) M/CTE.**
- Frente al contrato No. 826 de 2018, reconocer la suma de **SESENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS CON OCHENTA Y TRES CENTAVOS (\$62'278.269,83) M/CTE.**

QUINTO: CONDENAR a la parte demandada al pago de costas de primera instancia y en favor del extremo activo, incluyendo como agencias en derecho el equivalente al 3% del reconocido en la presente providencia, suma que deberá ser liquidada por la Secretaría de la Sección, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

SEXTO: La Unidad Nacional de Protección –UNP– dará cumplimiento de la presente sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SÉPTIMO: Por Secretaría de la Sección **NOTIFICAR** el presente proveído de acuerdo con el artículo 203 del CPACA, en forma personal a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico, según lo disponen los artículos 197 y 198 ibidem, en concordancia con lo referido por el artículo 52 de la Ley 2080 de 202129, para lo cual, se tendrán en cuenta los correos proporcionados por los intervinientes, así, al demandante: gerencia@gmwblindajes.com, sgrprosperar@protonmail.com, juliansuarezparra@gmail.com y a la demandada: jfsicard@nga.com.co, noti.judiciales@unp.gov.co, correspondencia@unp.gov.co; igualmente se notificará al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

OCTAVO: Una vez ejecutoriada esta providencia, previas las anotaciones secretariales de rigor y de no ser impugnado por las partes, **ARCHIVAR** el presente proceso”.

2. La sentencia decidió la demanda presentada el 30 de junio de 2021² por el Consortio Renting Blindados 2017 2018³ (integrado por GMW Security Rent a Car Ltda. y Blinsecurity de Colombia Ltda., en adelante, el consorcio⁴, el contratista y/o el demandante), en contra de la Unidad Nacional de Protección⁵ (en lo sucesivo, la

² Índice 1 SAMAI, T.A.

³ El Consortio Renting Blindados 2017 2018 se constituyó mediante documento privado del 27 de noviembre de 2017. Cada sociedad tiene un porcentaje de participación “interpartes” del 50% en esa estructura plural (índice 7 SAMAI, T.A.).

⁴ El representante del Consortio Renting Blindados 2017 2018 (representante legal de GMW Security Rent a Car Ltda.) le otorgó el poder al mandatario judicial que presentó la demanda en este juicio en nombre de dicha figura asociativa (índice 7 SAMAI, T.A.).

⁵ De conformidad con lo prescrito en el artículo 1° del Decreto 4065 del 31 de octubre de 2011, la Unidad Nacional de Protección –UNP– es una unidad administrativa especial del orden nacional, con personería

UNP, la unidad, la entidad pública o la demandada), cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos jurídicos se relacionan a continuación:

Pretensiones

3. En la demanda se consignaron las siguientes pretensiones⁶:

“PRIMERO: Que se **DECLARE** el incumplimiento contractual de la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**, debido a que, a la fecha, no han sido liquidados los **contratos Nos. 814, 816 de 2017, 820 y 826 de 2018**, suscritos por las partes, aun cuando ya cumplieron con su fecha de vencimiento del plazo de ejecución y de sus prórrogas.

SEGUNDA: Que, como consecuencia de lo anterior, se **ORDENE** la liquidación judicial de los contratos Nos. 814, 816 de 2017, 820 y 826 de 2018, suscritos entre la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** y el **CONSORCIO RENTING BLINDADOS 2017 2018**.

TERCERA: Que, como consecuencia de la anterior pretensión, se **CONDENE** a la demandada, **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** al pago de:

3.1. Servicios debidamente prestados en el marco del contrato No. 816 de 2017 correspondientes a los días 12, 13 y 14 de noviembre de 2018, reconocidos mediante OFI20-00025829 y liquidados expresado mediante OFI20-00016275, emitido por la Secretaría General de la UNP, cuyo monto total facturable por la prestación de servicios de estos vehículos en el período de tiempo prestado corresponde a la suma de **CIENTO VEINTICINCO MILLONES CUATROCIENTOS UN MIL TRECE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$125'401.013 M/CTE)**.

3.2. Servicio de arrendamiento de los vehículos blindados modelo 2012 que venían operando bajo las órdenes de los contratos Nos. 827, 828 y 829 de 2018, reconocidos mediante OFI20-00025829, cuyo monto total facturable corresponde a la suma de **MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL CIENTO TRECE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.553'382.113 M/CTE)**.

CUARTA: Que se sirva **CONDENAR** a la demandada, **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** a PAGAR a mi poderdante, por concepto de **INTERESES MORATORIOS**.

QUINTA: Que se sirva **CONDENAR** a la demandada, **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**, a PAGAR a mi poderdante las **COSTAS** del presente proceso.

SEXTA: Que se sirva **CONDENAR** a la demandada, **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**, a PAGAR a mi poderdante las **AGENCIAS EN DERECHO** del presente proceso”.

Hechos

4. En apoyo de las pretensiones se narraron los hechos que se sintetizan a continuación (se precisa que como el recurso de apelación únicamente atañe a los contratos Nos. 814 de 2017 y 826 de 2018, se relacionan los fundamentos fácticos relativos a estos dos negocios jurídicos):

jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, hace parte del Sector Administrativo del Interior y tiene el carácter de organismo nacional de seguridad.

⁶ Índice 7 SAMAI, T.A.

5. El 11 de diciembre de 2017, la UNP y el consorcio celebraron el contrato No. 814, cuyo objeto consistió en el “*arrendamiento de vehículos blindados para ser utilizados como medidas de protección de la población objeto del Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección a nivel nacional*”, por un valor de \$53.731’045.389 (IVA incluido) y un plazo de ejecución que vencía el 31 de julio de 2018.

6. El valor del contrato No. 814⁷ se adicionó a través de los modificatorios Nos. 1 y 2 del 21 y 26 de diciembre de 2017, respectivamente. Mediante la modificación No. 3 del 6 de febrero de 2018, las partes prorrogaron su plazo hasta el 31 de diciembre de 2018.

7. A través de la Resolución No. 1851 del 27 de diciembre de 2018, la UNP declaró la urgencia manifiesta. Con fundamento en ello y, por medio de Resolución No. 1855 del mismo día, mes y año, justificó la contratación directa para el arrendamiento de los vehículos blindados requeridos para los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Casanare, Guaviare, Guainía, Vichada, Vaupés y Meta.

8. En virtud de lo anterior, el 27 de diciembre de 2018, la unidad y el consorcio celebraron el contrato No. 826, por un valor de \$400’000.000 (IVA incluido) y un plazo de ejecución que concluía el 31 de diciembre de 2018.

9. En los contratos Nos. 814 y 826 se estipuló que su liquidación se realizaría de conformidad con lo previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP–.

10. A la fecha en que se presentó la demanda, los referidos contratos no se habían liquidado. La UNP no propició escenarios para realizar el balance de cuentas de manera bilateral.

Fundamentos de derecho

11. El demandante afirmó que el medio de control de controversias contractuales era el procedente para encausar sus pretensiones, pues procura la liquidación judicial de los contratos y el reconocimiento y pago de los saldos adeudados con ocasión de la ejecución de esos negocios jurídicos.

Contestación de la demanda

12. La UNP se opuso⁸ a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. Propuso los siguientes argumentos de defensa:

13. El consorcio no probó el incumplimiento contractual de la unidad⁹, no acreditó la prestación efectiva de los servicios contratados y tampoco demostró

⁷ El valor total del contrato No. 814, luego de múltiples adiciones, ascendió a \$79.917’189.921 (folio 64 del archivo titulado “CONTRATO 814 DE 2017 CARPETA 9_1”, índice 23 SAMAI, T.A.).

⁸ Índice 23 SAMAI, T.A.

⁹ Este argumento de defensa es el desarrollo de la “excepción” denominada “*el demandante no ha probado el incumplimiento de la Unidad de Protección y, asimismo, no ha probado ni la prestación efectiva del servicio, ni las sumas de dinero que pretende reclamar en el presente proceso*” (índice 23 SAMAI, T.A.).

que se le adeuden sumas de dinero. Los informes de supervisión de los contratos objeto de la controversia no dan cuenta de ello.

14. Formuló las excepciones previas de: i) pleito pendiente¹⁰ entre las mismas partes y sobre el mismo asunto e ii) ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones¹¹. Alegó que no se agotó el requisito previo de la conciliación extrajudicial¹².

Alegatos de conclusión en primera instancia

15. Agotada la etapa probatoria¹³, el consorcio¹⁴ alegó de conclusión para insistir en los razonamientos de su demanda. Adicionalmente, se opuso a la prosperidad de la excepción previa de pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto que formuló la UNP. Señaló que las pretensiones planteadas en este asunto no eran las mismas que se consignaron en la demanda que cursaba ante el Juzgado 62 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

16. La UNP¹⁵ ratificó los argumentos de su defensa y precisó que la unidad no incumplió los contratos materia de examen judicial, toda vez que la falta de liquidación no apareja esa consecuencia.

17. El Ministerio Público no rindió concepto.

Fundamentos de la sentencia impugnada

18. Para sustentar la decisión en los términos que fueron referenciados previamente¹⁶, el *a quo* sostuvo que:

19. La excepción previa de pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto que invocó la UNP no se configuró, toda vez que las pretensiones formuladas en el proceso identificado con el radicado No. 11001-33-43-062-2020-00264-00 que cursaba ante el Juzgado 62 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, no eran las mismas que se plantearon en este juicio, en tanto versaron

¹⁰ La excepción previa fue desestimada por el *a quo* en la sentencia impugnada y la unidad recurrente no formuló reproche alguno en contra de dicha determinación (índices 23 y 73 SAMAI, T.A.).

¹¹ A través del auto del 29 de junio de 2023, el Tribunal despachó desfavorablemente esta excepción previa. La unidad no cuestionó dicha decisión (índices 23 y 43 SAMAI, T.A.).

¹² La excepción fue desestimada por el *a quo* mediante el auto del 29 de junio de 2023, proveído respecto del cual la entidad pública demandada no formuló reparo alguno (índices 23 y 43 SAMAI, T.A.).

¹³ En la audiencia inicial celebrada el 17 de julio de 2023, el Tribunal decretó las pruebas documentales aportadas con la demanda y las allegadas con la contestación. El juzgador de primera instancia también accedió a la mayoría de las peticiones probatorias formuladas por el consorcio demandante, las cuales apuntaban a que la UNP entregara toda la información documental relacionada con los negocios jurídicos frente a los que se fijó el litigio (contrato No. 814 del 11 de diciembre de 2017, contrato No. 816 del 11 de diciembre de 2017, contrato No. 820 del 21 de diciembre de 2018 y contrato No. 826 del 27 de diciembre de 2018). Negó el decreto de las pruebas documentales relacionadas con los contratos Nos. 827, 828 y 829 de 2018, toda vez que el presente proceso no gravitaba sobre esos negocios jurídicos. Asimismo, negó la solicitud probatoria tendiente a precisar cuáles eran los funcionarios de la UNP que estaban encargados internamente de tramitar la liquidación de los acuerdos de voluntades objeto de la controversia, por considerarla impertinente, inconducente e inútil. En contra de dichas determinaciones no se interpuso recurso. Como solo faltaba incorporar pruebas documentales, se prescindió de las audiencias de pruebas y de alegaciones y juzgamiento. A través del auto del 6 de diciembre de 2023, el Tribunal corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, así como al Ministerio Público para que rindiera su concepto (índices 51 y 63 SAMAI, T.A.).

¹⁴ Índice 12 SAMAI, Consejo de Estado (en adelante, C.E.).

¹⁵ Índice 69 SAMAI, T.A.

¹⁶ Índice 73 SAMAI, T.A.

sobre la declaratoria de enriquecimiento sin justa causa de la UNP por no pagar unas facturas, mientras que las súplicas de este proceso están encaminadas a que se declare el incumplimiento contractual de la unidad por no liquidar los contratos Nos. 814, 816, 820 y 826¹⁷.

20. El consorcio carece de legitimación en la causa por activa para formular pretensiones respecto del contrato No. 816 del 11 de diciembre de 2017¹⁸, porque no hizo parte de ese negocio jurídico¹⁹.

21. Los contratos Nos. 827, 828 y 829 de 2018²⁰ no eran susceptibles de ser estudiados en este proceso, toda vez que frente a éstos no se planteó una pretensión declarativa concreta.

22. La UNP no incumplió el contrato No. 820 del 21 de diciembre de 2018. Se acreditó que las partes lo liquidaron bilateralmente a través del acta del 6 de septiembre de 2019, documento en el cual se declararon a paz y salvo.

23. La unidad incumplió las obligaciones relacionadas con la liquidación de los contratos Nos. 814 y 826 del 27 de diciembre de 2018, en tanto no realizó el balance final de cuentas como lo dispone el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

24. La información que obra en el expediente no ofrece claridad acerca de si las facturas Nos. 2466 y 2467 asociadas al contrato No. 814 fueron pagadas total o parcialmente al contratista; sin embargo, en la comunicación interna MEM19-00023968 del 17 de septiembre de 2019 la UNP reconoció un saldo insoluto a su favor por valor de \$1.367'497.402, por tanto, este monto se debe tener en cuenta en la liquidación judicial del contrato como débito en contra de la entidad. Se actualizó ese valor, lo que arrojó una suma de \$1.833'626.153 y se reconocieron intereses moratorios por \$708'699.376.

25. Igualmente, en relación con el contrato No. 826 no existe claridad acerca de si se pagaron las facturas Nos. 2476 y 2477; no obstante, también en la comunicación interna MEM19-00023968 del 17 de septiembre de 2019 la UNP reconoció un saldo insoluto a favor del consorcio de \$120'171.366, por lo cual, ese valor actualizado –\$161'133.293– se incluyó en la liquidación judicial como débito en contra de la entidad pública, más el reconocimiento de intereses moratorios por un monto de \$62'278.269.

¹⁷ Índice 73 SAMAI, T.A.

¹⁸ Exclusión que condujo a modificar parcialmente la fijación del litigio efectuada en este asunto, dado que el estudio del *a quo* ya no abarcaría el contrato No. 816 del 11 de diciembre de 2017 (índices 51 y 73 SAMAI, T.A.).

¹⁹ El contrato No. 816 del 11 de diciembre de 2017 se celebró con la Unión Temporal Veblinco – Toyorentacar.

²⁰ En la sentencia se indicó: “Previo a hacer alusión al problema jurídico que debe ser resuelto, es necesario precisar que si bien en las pretensiones contenidas en escrito de demanda, en el numeral 3.2. se hace una reclamación económica respecto de los contratos Nos. 827, 828 y 829 de 2018, tal como se indicó en audiencia inicial, respecto de estos no se efectuó declaratoria alguna, es decir, ni incumplimiento y tampoco solicitud de liquidación judicial, por lo tanto, la fijación del litigio como quedó planteada en dicha diligencia, contra la cual el extremo activo no formuló oposición”. El consorcio demandante no presentó ninguna oposición ni a la fijación del litigio ni al fallo (índice 51 SAMAI, T.A.).

II. RECURSO DE APELACIÓN

26. La UNP interpuso recurso de apelación²¹. Como fundamento de su impugnación expresó lo siguiente:

27. El Tribunal desconoció el verdadero alcance de la liquidación unilateral del contrato estatal, referida a una facultad que puede o no ejercitar la administración pública, por lo cual el hecho de que no se hubiere llevado a cabo no da lugar a la declaratoria de incumplimiento de los contratos Nos. 814 y 826, razonamiento que es igualmente aplicable respecto de la liquidación bilateral.

28. El *a quo* valoró indebidamente el material probatorio respecto del contrato No. 814, puesto que los elementos de convicción allegados al expediente dan cuenta de que las facturas Nos. 2466 y 2467 fueron pagadas por la UNP, específicamente, la relación de pagos aportada con la contestación²²; sin embargo, el Tribunal no valoró esta prueba.

29. El juzgador de primera instancia valoró incorrectamente las pruebas relacionadas con el contrato No. 826, puesto que las facturas Nos. 2476 y 2477 sí fueron canceladas por la UNP, de lo que dan cuenta los informes de supervisión, toda vez que en ellos se consignó que la ejecución presupuestal del contrato ascendía al 100%, lo que impone concluir que tales facturas se pagaron.

30. A través de la comunicación interna MEM19-00023968 del 17 de septiembre de 2019, la UNP no reconoció la existencia de saldos a favor del consorcio. En este documento únicamente se consignaron unas diferencias económicas que no fueron asignadas a ninguno de los extremos negociales. A esta conclusión se arriba al realizar el análisis de esta prueba en conjunto con los demás elementos de convicción que obran en el plenario que demuestran que no se le adeuda nada al consorcio respecto de los mencionados negocios jurídicos.

31. A pesar de que el Tribunal refirió que el expediente no ofrece certeza acerca de la falta de pago de algunos valores, accedió a liquidar los contratos con saldos insolutos en contra de la unidad.

Trámite en segunda instancia

32. A través del auto del 29 de febrero de 2024²³, el Tribunal concedió el recurso de apelación interpuesto en el efecto suspensivo y esta Corporación lo admitió²⁴ mediante el proveído del 16 de julio de la misma anualidad²⁵.

33. De conformidad con lo regulado en el artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, no se corrió traslado a las partes para

²¹ Índice 43 SAMAI, T.A.

²² Documento aportado con la contestación de la demanda y obrante en el folio 283 del archivo titulado "CONTRATO 814 DE 2017 CARPETA 9_1" - índice 23 SAMAI, T.A.

²³ Índice 78 SAMAI, T.A.

²⁴ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, la vigencia de las modificaciones introducidas al CPACA rigen desde el momento en que se publicó la aludida norma. Así pues, como el recurso de apelación materia de análisis se presentó el 15 de febrero de 2024, la reforma a la Ley 1437 de 2011 resulta aplicable a este caso. (índice 76 SAMAI, T.A.)

²⁵ Índice 3 SAMAI, C.E.

alegar de conclusión, comoquiera que no se decretaron pruebas en segunda instancia. El consorcio y la UNP no se pronunciaron frente al recurso de apelación interpuesto.

34. El Ministerio Público rindió concepto²⁶. Solicitó la modificación del fallo impugnado con sustento en las siguientes razones: *i)* la liquidación unilateral del contrato estatal es una facultad radicada en cabeza de la entidad pública contratante, cuya falta de ejercicio no compromete su responsabilidad contractual, por lo cual no era procedente declarar el incumplimiento de la UNP en relación con este aspecto; *ii)* el saldo a reconocer a favor del consorcio en el contrato No. 814 corresponde a \$1.336'099.624 y no a \$1.367'497.402, por lo cual la decisión apelada debe modificarse en relación con ese reconocimiento y con el cálculo de los intereses moratorios.

III. CONSIDERACIONES

Objeto de la apelación

35. Corresponde a la Sala establecer: *i)* si la unidad incumplió los contratos Nos. 814 y 826 por no ejercer la prerrogativa pública de liquidación unilateral, y *ii)* si el *a quo* valoró indebidamente el material probatorio que utilizó para liquidar en sede judicial los referidos contratos²⁷.

36. El primer cargo de la apelación será resuelto favorablemente a las aspiraciones de la UNP, por las razones que pasan a explicarse:

37. En virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, los contratos regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP– también se nutren de las disposiciones del derecho común, por tanto, el contenido no establecido en la ley (EGCAP) se define por los acuerdos a los que lleguen las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad. La liquidación unilateral del contrato estatal corresponde a una prerrogativa de poder público que se inscribe en el régimen jurídico de ese vínculo obligacional. En tal virtud, su origen no es convencional sino legal.

38. La liquidación unilateral constituye el ejercicio de una facultad distinta a la que opera entre quienes voluntariamente concurren a establecer el contenido de derechos y obligaciones del contrato, de ahí que el contratista, si bien puede esperar y someterse a lo que se determine cuando el contrato estatal es liquidado unilateralmente, no puede reclamar ninguna responsabilidad contractual por el hecho de que la administración no lo haga o lo haga de manera imperfecta, pues en este último escenario, de lo que se trata es de sancionar un acto de poder por

²⁶ Concepto No. 087 del 5 de agosto de 2024 (índice 9 SAMAI, C.E.).

²⁷ Como se mencionó en los antecedentes, la sentencia de primera instancia no accedió a las pretensiones en relación con el contrato No. 816 por falta de legitimación del demandante en tanto no lo suscribió, respecto del contrato No. 820, porque hubo liquidación bilateral y respecto de los contratos Nos. 827, 828, 829 porque no se formuló una pretensión de liquidación ni de incumplimiento respecto de ellos (ver nota al pie No. 19). Aunque la negativa no quedó expresamente contenida en la parte resolutive, ello se deriva de manera clara de lo indicado en la considerativa. Con todo, se precisa que en este caso no es posible complementar la parte resolutive del fallo, porque la parte perjudicada con la omisión, en este caso la demandante por referirse a sus pretensiones, no presentó recurso de apelación (inciso segundo del artículo 287 del CGP).

haber sido expedido en contravención a las normas superiores de derecho, con falsa motivación, desviación de poder y/o vicios de procedimiento.

39. En suma, el hecho de que la entidad contratante no ejerza la prerrogativa pública de liquidación unilateral no puede catalogarse como una desatención de naturaleza contractual y, por ello, tampoco puede generar responsabilidad de esa misma índole, pues el núcleo y la finalidad de dicha unilateralidad está vinculada a la ley y no al acuerdo de las partes²⁸.

40. Conviene advertir que en la cláusula quinta²⁹ de los negocios jurídicos comprometidos en la apelación se indicó que su liquidación se sometería a lo dispuesto en el EGCAP, previsión que, salvo en lo que concierne al término para adoptar ese acto de manera bilateral, solo puede entenderse como una remisión directa a los lineamientos consignados en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 para tales efectos. Dicho en otros términos, esa disposición contractual carece de un contenido obligacional autónomo y concreto, toda vez que su alcance y vinculatoriedad está predeterminado en la ley y no en el pacto negocial.

41. Las precisiones acabadas de realizar conducen a concluir que asiste razón a la apelante en cuanto a que el Tribunal desacertó en su decisión de declarar el incumplimiento de la UNP por no haber adoptado la liquidación unilateral de los contratos Nos. 814 de 2017 y 826 de 2018, en desconocimiento de lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, en la medida en que el fundamento del cual se extrae la posibilidad de liquidar unilateralmente los mencionados negocios jurídicos es el referido artículo y no la cláusula quinta de esos acuerdos de voluntades, lo que conduce a revocar la sentencia apelada en lo que atañe a los motivos de declaratoria de incumplimiento que se sustentó en este aspecto.

42. En lo que concierne a la pretensión de liquidación judicial de los contratos Nos. 814 y 826, la Sala estima pertinente realizar las siguientes consideraciones:

43. La sola pretensión de liquidación judicial del contrato no revela por sí misma un conflicto que deba ser resuelto en el marco del medio de control de *controversias* contractuales, razón por la cual resulta necesario indagar por la causa que motiva la demanda y las consecuencias jurídicas que se espera que sean declaradas en juicio, en aras de determinar con claridad el objeto del litigio que deberá ser desatado por el juez. Sin duda, la verificación de la existencia de un conflicto entre las partes resulta una exigencia para el juez del contrato estatal, pues corresponde a un asunto relacionado con el propio objeto de esta jurisdicción.

44. El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que regula el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, gravita sobre la preexistencia de un conflicto. Así lo indica su tenor literal:

²⁸ En este mismo sentido se han pronunciado las Subsecciones B y C de la Sección Tercera de esta Corporación. Al respecto, se pueden consultar las siguientes providencias judiciales: sentencia del 30 de noviembre de 2023, expediente No. No. 54.710 de la Subsección B y sentencia del 2 de marzo de 2022, expediente. No. 64.165 de la Subsección C.

²⁹ “[...] **CLÁUSULA QUINTA. LIQUIDACIÓN:** El presente contrato se liquidará acorde con lo establecido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y dentro de los plazos allí establecidos [...]” (énfasis añadido) (índice 7 SAMAI, T.A.).

*“La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las **controversias y litigios** originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa” (énfasis añadido).*

45. La norma transcrita revela con contundencia y claridad que el objeto de esta jurisdicción es de contención, esto es, de enfrentamiento, en tanto se encamina a juzgar las “*controversias y litigios*” originados en el marco de los negocios jurídicos en los que estén involucradas entidades públicas o particulares en ejercicio de función administrativa; de esta manera, el juez, como tercero neutral, debe pronunciarse sobre ellos a fin de resolverlos de manera definitiva³⁰.

46. A no dudarlo, el conflicto es la causa que justifica la existencia del proceso contencioso administrativo, toda vez que constituye el objeto sobre el cual debe recaer el pronunciamiento del juez y, en esa misma secuencia, se muestra como el marco que fija el límite de su competencia.

47. En ese orden ideas, la pretensión de liquidación judicial no se agota solamente en el hecho de pedir que se haga una declaración en tal sentido³¹. Esta súplica –como cualquier otra– debe estar acompañada de las razones de hecho de las que se derivarían las consecuencias jurídicas que se solicita sean declaradas con carácter definitivo y vinculante entre las partes, las cuales, a su vez, deben esclarecer con precisión el litigio sobre el cual ha de pronunciarse el juez para dirimirlo, previa intervención de la contraparte.

48. Para verificar si un asunto posee una naturaleza auténticamente litigiosa, es necesario revisar la *causa petendi* sobre la que se estructuran las pretensiones de la demanda.

49. En el presente proceso, si bien el consorcio solicitó que se realizara la liquidación judicial de los contratos Nos. 814 y 826, lo cierto es que esta pretensión estuvo completamente desprovista de una causa específica que la sustentara y, asimismo, de la determinación de la forma en la que esperaba que se realizara el cruce de cuentas³².

³⁰ “[...] Cabe precisar en este punto que no todo proceso que se surte ante esta jurisdicción supone propiamente un litigio entendido como el enfrentamiento o la pugna entre diversos intereses subjetivos opuestos, aunque, también se advierte, no por ello los procesos que no participan de esta condición dejan de ser contenciosos –por oposición a los procesos de jurisdicción voluntaria–, pues, en todo caso, existen posiciones opuestas o controversiales, aunque sea a nivel meramente objetivo o legal, que se revelan en las condiciones de demandante y demandado y a través suyo siempre se busca una declaración que vincule a la parte demandada [...]” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 20 de mayo de 2022, expediente No. 55.868).

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 17 de junio de 2024, expediente No. 67.395.

³² En relación con los contratos Nos. 816 de 2017 y 827, 828 y 829 de 2018 se expresó la forma en la que el demandante esperaba que se adoptara el balance final de cuentas, en tanto pidió específicamente que ese ejercicio finalizara con el reconocimiento y pago de sumas de dinero. Las pretensiones 3.1 y 3.2 –relativas a saldos adeudados al consorcio que se buscó que fueron reconocidos en la liquidación– se circunscriben exclusivamente a estos contratos, no relacionan de manera alguna los contratos respecto de los cuales se interpuso el recurso, esto es, los contratos Nos. 814 y 826. Conviene reiterar que los contratos Nos. 827, 828 y 829 de 2018 fueron excluidos del objeto de esta contienda por parte del Tribunal de primera instancia al estimar que respecto de ellos no se planteó una pretensión principal autónoma concreta, aspecto que no fue objeto de apelación. Frente al contrato No. 816 de 2017, el a quo declaró la falta de legitimación en la causa por activa del consorcio, en tanto ese negocio jurídico fue suscrito con la Unión Temporal Veblinco –Toyorentacar y no con el aquí demandante. Esa determinación tampoco fue impugnada.

50. En efecto, en relación con esos dos negocios jurídicos, los hechos narrados se limitaron a referenciar aspectos generales, tales como el objeto, el plazo de ejecución y el valor de los mismos³³, sin identificar cuál sería el conflicto que se habría suscitado entre las partes que pudiera tener impacto en el balance final de cuentas pretendido, al punto en que ni siquiera sugirió que la UNP le adeudara saldo alguno.

51. El panorama descrito pone en evidencia que respecto de los contratos Nos. 814 y 826 no se planteó un litigio entre las partes en función de lo que debería ser el balance final de cuentas, toda vez que el consorcio no ofreció una posición que el juzgador pudiese tomar y confrontar con la de la contraparte para evidenciar posturas enfrentadas y pronunciarse sobre su corrección, a lo que se añade que, en virtud del principio de imparcialidad y de la garantía del derecho fundamental al debido proceso, al juez no le está dado construir argumentos que no fueron formulados por las partes.

52. Al revisar la sentencia de primer grado, se advierte que el Tribunal pasó por alto tales limitaciones, en la medida que, aun cuando no se trabó un litigio respecto de la falta de pago de saldos asociados a esos negocios jurídicos y, por ello, no se formuló una pretensión de incumplimiento que hubiese podido conducir a reconocer valores insolutos a favor del contratista e *intereses moratorios* como consecuencia de tal inobservancia³⁴, al realizar la liquidación judicial así procedió.

53. En las condiciones procesales anotadas, no es posible que en este asunto se adopte una liquidación judicial como la que propuso el *a quo*, porque una decisión de esas características conllevaría a vulnerar la regla técnica de la congruencia, la cual sirve de garantía para la realización del derecho fundamental al debido proceso, en tanto determina que la sentencia debe ser consonante con los hechos y las pretensiones consignadas en la demanda (artículo 281 del CGP³⁵), a excepción de los asuntos sobre los cuales debe pronunciarse el juez de manera oficiosa, dentro de los cuales no se ubica un incumplimiento por falta de pago y, consecuentemente, el reconocimiento de intereses moratorios. Esta conclusión reluce si se tienen en cuenta las siguientes circunstancias:

54. El consorcio no manifestó en la demanda que la UNP le adeudara sumas de dinero vinculadas a los contratos Nos. 814 y 826, razón por cual es apenas lógico que ésta, al exponer sus razones de defensa en la contestación, no se pronunciara frente a dicho aspecto, así como tampoco resulta extraño que no hubiese aportado pruebas para desarticular la veracidad de dicho relato, en tanto esa carga procesal no le podía resultar exigible ante el silencio de su contraparte.

³³ En relación con el contrato No. 814 del 11 de diciembre de 2017 y el contrato No. 826 del 27 de diciembre de 2018, el demandante solo se refirió a aspectos básicos de dichos negocios jurídicos, tales como el objeto, el plazo de ejecución y el valor de los mismos, sin precisar –ni siquiera sugerir– cuánto le debía la UNP por los servicios prestados en el marco de esos acuerdos de voluntades (índice 7 SAMAI, T.A.).

³⁴ En los términos del artículo 1617 del Código Civil, los intereses de mora corresponden a una indemnización de perjuicios en caso de que se incumpla la obligación de pagar una suma de dinero.

³⁵ Artículo 281 del CGP: "**Congruencias. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley. No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta [...]**" (énfasis añadido).

55. A pesar de lo anterior, el Tribunal de primer grado liquidó judicialmente los referidos contratos y, al realizar ese ejercicio, reconoció a favor del consorcio unos supuestos saldos insolutos y una indemnización moratoria que no se reclamaron expresa ni tácitamente. Fue en virtud de ello que, al impugnar la decisión, la UNP se vio compelida a incursionar en la defensa de una serie de circunstancias relacionadas con el pago de unos montos económicos respecto de los cuales no se pronunció en primera instancia.

56. Con todo, si en gracia de discusión se admitiera que entre las partes sí existió un conflicto en relación con la liquidación de los referidos negocios jurídicos, lo cierto es que no se cuenta con los elementos de convicción necesarios para realizar el balance final de cuentas.

57. El cruce de cuentas de los negocios jurídicos no puede realizarse sobre la base de una insuficiencia probatoria que riña con la certeza que se requiere para liquidar un acuerdo de voluntades en sede jurisdiccional, sobre todo si se tiene en cuenta que ese balance tiene como propósito el de servir como cierre formal y definitivo del contrato, alcance que el legislador le quiso dar en aras de dotar de certeza y seguridad jurídica a las relaciones negociales gobernadas por dicha normativa.

58. El *a quo* reconoció que los expedientes administrativos de los contratos Nos. 814 y 826 no fueron aportados a este proceso y, por ello, que no era posible establecer si los valores de las facturas Nos. 2466, 2467, 2476 y 2477 fueron efectivamente pagados. El plenario no contiene información suficiente para esclarecer la duda del *a quo*, lo que impide confirmar la decisión de liquidar judicialmente los referidos contratos.

59. En efecto, aunque en la apelación la unidad aseveró que realizó el pago total de las referidas facturas, lo cierto es que no hay prueba que respalde su dicho; sin embargo, como en la demanda no se indicó que existieran saldos insolutos en relación con los contratos Nos. 814 y 826 no es posible concluir que el pago no se hubiere realizado.

60. En el recurso de apelación se indicó que con la relación de pagos³⁶ aportada por la UNP con la contestación de la demanda se acreditó la cancelación de las facturas Nos. 2466 y 2467³⁷ (contrato No. 814 de 2017). Este documento no da cuenta de ello, en tanto la sumatoria de ambas asciende a \$3.310'411.841³⁸, mientras que el monto que en ese documento se indicó que fue pagado respecto de aquellas –sin discriminar el valor por cada una– corresponde a una suma menor (\$2.642'362.029³⁹).

61. En lo que concierne al contrato No. 826 de 2018 tampoco es posible establecer que la entidad pública hubiere pagado las facturas Nos. 2476 y 2477⁴⁰,

³⁶ Documento aportado con la contestación de la demanda y obrante en el folio 283 del archivo titulado "CONTRATO 814 DE 2017 CARPETA 9_1" - índice 23 SAMAI, T.A.

³⁷ Las facturas Nos. 2466 y 2467 no fueron mencionadas en la demanda presentada en este proceso, lo cual resalta la ausencia de ánimo litigioso por parte del consorcio en relación con esos títulos valores.

³⁸ La factura No. 2466 se expidió por valor de \$2.889'821.671 y la 2467 por un monto de \$420'590.170.

³⁹ Resultante de sumar dos pagos: uno por valor de \$1.940'862.029 y otro por valor de \$701'500.000.

⁴⁰ Las facturas Nos. 2476 y 2477 no fueron mencionadas en la demanda presentada en este proceso, circunstancia que denota la falta de ánimo litigioso por parte del consorcio en relación con esos títulos valores.

toda vez que, si bien en los informes de supervisión a los que se hizo alusión en la apelación se indicó que la ejecución presupuestal ascendió al 100% (\$400'000.000), no se señala que ese valor hubiere sido efectivamente pagado.

62. No obstante, ante la ausencia de una negación indefinida por parte del demandante en punto a que no se le hubiere realizado el pago de los valores causados con ocasión de los contratos Nos. 814 y 826, no es posible que se deriven las consecuencias que la ley establece respecto de una manifestación de esta naturaleza.

63. En los términos del artículo 167 del CGP, quien formula una negación indefinida no está obligado a probarla, ya que es imposible demostrarla, lo que implica, correlativamente, que en estos eventos la carga de la prueba de que el hecho que se niega sí existió, se traslade al sujeto en contra de quien se aduce, so pena de que, en caso de que no la supla, esa aseveración se tenga por cierta.

64. En estas condiciones, aun cuando la unidad no acreditó el pago de las referidas facturas, este hecho no conduce a concluir en la existencia de saldos insolutos a favor del consorcio derivados de los contratos Nos. 814 y 826 y tampoco a negarlos.

65. Dado que la liquidación supone que se haga el balance final y definitivo del contrato, la incertidumbre que se cierne sobre el pago de las referidas facturas es razón suficiente para no acceder a dicho pedimento por carencia de todos los elementos que conduzcan a determinar con certeza cuál fue el verdadero estado económico en el que terminaron las referidas relaciones negociales.

66. Se añade a lo anterior que en lo que respecta a la comunicación interna MEM19-00023968 del 17 de septiembre de 2019⁴¹, asiste razón a la UNP al señalar que en este documento no se reconocieron saldos insolutos a favor del consorcio respecto de los mencionados negocios jurídicos, dado que solamente se registraron unos valores sobre los cuales, aparentemente, existieron diferencias entre las partes. Este documento no contiene una aceptación expresa de la demandada en cuanto a que, en virtud de tales contratos, adeudara saldos al contratista.

67. De todas maneras, la Sala debe reconocer que en una comunicación posterior –MEM19-00029137 del 15 de noviembre de 2019⁴²– la unidad expresó que la diferencia entre el valor pagado y el facturado respecto de ambos contratos se dejó de cancelar debido “a la insuficiencia presupuestal y agotamiento de recursos”. No obstante, esta manifestación tampoco puede entenderse como un reconocimiento de la entidad de deudas originadas en los contratos Nos. 814 y 826, en la medida que, al revisar la cláusula cuarta de ambos negocios, en concordancia con los informes finales de supervisión financiera y jurídica del 12⁴³ y

⁴¹ Documento aportado con la contestación de la demanda, obrante en los folios 218 y 219 del archivo titulado “contrato 826 de 2018_1”, índice 23 SAMAI, T.A.

⁴² Prueba aportada con la demanda (folios 37 a 41, índice 7 SAMAI, T.A.).

⁴³ De conformidad con este documento, el precio total del contrato No. 814, luego de adiciones, ascendió a \$79.917'189.921, pero se ejecutó un monto total de \$81.253'289.544, es decir, se superó el precio agotable pactado en 1.67%. Documento aportado con la contestación de la demanda, obrante en los folios 161 a 168 del archivo titulado “CONTRATO 814 DE 2017 CARPETA 9_1”, índice 23 SAMAI, T.A.

13⁴⁴ de febrero de 2019, respectivamente, lo que parece sugerir es que la demandada quiso expresar que la diferencia no habría quedado cubierta por los referidos contratos, en tanto habría superado el monto agotable al que se pactaron⁴⁵.

68. La incertidumbre probatoria que se cierne sobre la situación económica en la que finalizaron los contratos Nos. 814 y 826 no puede ser superada con las pruebas que obran en este proceso, circunstancia que conduce a revocar la sentencia de primera instancia en punto a la liquidación judicial que respecto de ellos se adoptó.

Condena en costas

69. Dado que a este proceso se le aplica el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 del CGP, la Sala condenará en costas a la parte demandante en la medida en que el recurso de apelación de la UNP prosperó y, como consecuencia de ello, el consorcio resultó vencido en este proceso.

70. 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 cual se le imponen, toda vez que en el régimen actual dicha condena se determina con fundamento en un criterio objetivo, en este caso frente a la parte que ha resultado vencida, *“siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley”*.

71. La liquidación de la condena en costas se debe adelantar de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 366 del CGP.

72. En relación con las agencias en derecho, se pone de presente que se rigen por el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda. Dado que la UNP contó con representación judicial en la segunda instancia de este proceso, se condenará al demandante a pagar por este concepto el monto de un (1) SMLMV a favor de su contraparte, valor que se dividirá en partes iguales entre los integrantes del Consorcio Renting Blindados 2017 2018.

73. Comoquiera que el recurso de apelación de la UNP se resolvió de forma favorable en esta instancia y ello supone su victoria en este proceso, la Sala revocará la condena en costas adoptada en la sentencia impugnada, toda vez que la parte vencida en este juicio es el consorcio y no la unidad.

⁴⁴ De conformidad con este documento, el precio total del contrato No. 826 ascendió a \$400'000.000, pero se ejecutó un monto total de \$520'171.366, es decir, se superó el precio agotable pactado en 30.04%. Documento aportado con la contestación de la demanda, obrante en los folios 50 a 55 del archivo titulado *“contrato 826 de 2018_1”*, índice 23 SAMAI, T.A.

⁴⁵ En la cláusula cuarta de ambos contratos se estipuló: **“PLAZO DE EJECUCIÓN:** El plazo de ejecución del presente contrato será [...] **y/o hasta el agotamiento de los recursos**, lo que primero ocurra [...]” (énfasis añadido).

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,

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia proferida el 26 de enero de 2024, por la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y, en su lugar, se dispone **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de la segunda instancia al consorcio Renting Blindados 2017 2018, las cuales se dividirán en partes iguales entre sus integrantes. La liquidación se hará de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de conformidad con lo previsto en el artículo 366 del CGP.

TERCERO: FIJAR las agencias en derecho de la segunda instancia en un (1) SMLMV a favor de la Unidad Nacional de Protección, monto que se dividirá en partes iguales entre los integrantes del Consorcio Renting Blindados 2017 2018.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN
(aclaración de voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
(aclaración de voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada en la fecha de su encabezado y que se suscribe 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. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema SAMAI.



VF