

## **NATURALEZA JURÍDICA DE LA FÁBRICA DE LICORES DE ANTIOQUIA – Antes de 2018 – Unidad administrativa sin personería jurídica – Aplicación de la Ley 80 de 1993**

[...] la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, hasta antes del año 2018, era una dependencia de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia; es decir, “no estaba constituida como empresa industrial y comercial del Estado (...) y, en todo caso, para entonces regía el artículo 93 de la Ley 489 de 1998 que sujetaba dichas empresas al estatuto de contratación”.

Para la fecha en que acaecieron los hechos que motivaron el medio jurisdiccional de la referencia la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia era una dependencia adscrita a la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia, constituida con la misión de “procurar al [departamento] de recursos económicos con destino a proyectos de educación, salud y demás programas de inversión social originados en el ejercicio del monopolio rentístico dedicados a la producción, comercialización y venta de licores alcohólicos y productos afines, atendiendo los mercados local, nacional e internacional”.

Esta Corporación al momento de resolver una acción de cumplimiento [...] determinó que la Fábrica de Licores de Antioquia “es una Unidad Administrativa adscrita a la Secretaría de Hacienda del Departamento, sin personería jurídica, por lo que encuadra dentro de la acepción de entidades estatales a que se refiere el artículo 1º y, por ende, le son aplicables las disposiciones de la Ley 80 de 1993”.

## **CONTRATO ESTATAL – Requisitos de perfeccionamiento – Ley 80 de 1993 artículo 39 y 41 – Acuerdo de voluntades – Objeto – Precio – Escrito**

[...] el artículo 39 del mismo cuerpo normativo determina que los contratos que “celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser [elevados] a escritura pública” y, en el párrafo vigente hasta la expedición de la Ley 1150 de 2007 especificó que “[n]o habrá lugar a la celebración de contrato con las formalidades plenas cuando se trate de contratos cuyos valores correspondan a los que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades a las que se aplica la presente ley, expresados en salarios mínimos legales mensuales. (...)”. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto puntualmente en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los contratos del Estado se perfeccionan con el acuerdo de voluntades de las partes, sobre el objeto y el precio que se eleva por escrito.

## **CONTRATOS REGIDOS POR EL DERECHO PRIVADO – Consensuales – Perfeccionamiento mediante acuerdo de voluntades – Excepción – Solemnes**

[...] los contratos regidos por el derecho privado son, por regla general, simplemente consensuales; por consiguiente, su perfeccionamiento se produce simplemente con la expresión del consentimiento por las partes acerca del objeto y del precio; por excepción, son solemnes, huelga decir, sometidos a requisito de ritualidad o de protocolo legalmente preestablecidos, como por ejemplo, entre muchos otros, los de compraventa de bienes inmuebles que deben celebrarse por escrito y con protocolización mediante escritura pública.

## **CONTRATOS ESTATALES – Sometidos al EGCAP – Solemnes – Ley 80 de 1993 artículo 41**

[...] en el derecho colombiano tradicionalmente los contratos estatales sometidos al Estatuto General de Contratación Pública son solemnes, es decir, que para su perfeccionamiento requieren de ciertas exigencias o requisitos especiales, así, según lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 su perfeccionamiento se alcanza cuando las partes elevan a escrito (físico o electrónico) su consentimiento sobre el objeto y el precio.

[...] la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia el 29 de marzo mediante el oficio número 00002482 comunicó a Dislicores SAS la autorización con que contaba para llevar a cabo la distribución y comercialización de licores destilados, documento en el que al inicio, expresamente señala “[e]n atención a su solicitud y en consideración a la suscripción del Convenio de Intercambio entre nuestro Departamento y el Departamento de Bolívar, me complace informarle que podrá distribuir nuestros productos en dicho ente territorial” (fl. 66 cuaderno no. 5 – tomo 1 – índice 2 SAMAI); no obstante, con este solo documento no es posible que surja a la vida jurídica el contrato de distribución y comercialización cuya declaración de existencia pretende la parte actora.

[...]

### **CONTRATOS ESTATALES – Existencia del contrato estatal – Documento escrito – Ley 80 de 1993 artículos 25, 27, 30 y 41**

En tratándose de contratos celebrados por la administración pública esta Corporación ha señalado que estos son, salvo los casos de urgencia manifiesta, negocios jurídicos solemnes y que la única prueba de su existencia, es la constancia de la manifestación de la voluntad de las partes en un documento por escrito, tal como se desprende del artículo 39 de la Ley 80 de 1993.

[...]

El contrato estatal entonces, en consideración a su esencia solemne, debe ser suscrito o firmado por quienes lo celebran, tal como se desprende de establecido en los artículos 25, 27, 30 y 41 de la Ley 80 de 1993, normas de derecho público que resultan de obligatorio cumplimiento.

En ese sentido, si el contrato estatal no consta en un documento escrito, le hace falta la firma de alguna o de todas las partes contratantes y no cuenta con los elementos para la existencia, jamás podrá formar el convencimiento sobre la efectiva celebración del contrato, es decir, la relación jurídico contractual no tiene la potestad de surgir a la vida jurídica.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veintisiete (27) de febrero de dos mil veintiséis (2026).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** 13001-23-33-000-2018-00654-01 (73.215)  
**Demandante:** DISTRIBUIDORA DE VINOS Y LICORES SAS  
(DISLICORES SAS)  
**Demandado:** DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA – FÁBRICA DE  
LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA (FLA)  
**Medio de control:** CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
**Asunto:** APELACIÓN DE SENTENCIA –  
DECLARACIÓN DE EXISTENCIA DE CONTRATO –  
ACEPTACIÓN DE OFERTA

*Síntesis del caso: la demanda se circunscribe a la discusión acerca de la existencia del negocio jurídico contenido en el oficio no. 00002482 de 29 de marzo de 2006 a través del cual el Secretario de Hacienda del Departamento de Antioquia autoriza a Dislicores SAS para llevar a cabo la distribución y comercialización de licores y alcoholes, la ineficacia de la facultad para terminar anticipadamente la referida autorización por parte del departamento y la liquidación judicial de la misma con saldo a favor de Dislicores SAS; el tribunal de primera instancia denegó las súplicas de la demanda. Inconforme con la decisión la parte actora se opuso a la sentencia por cuanto, en su criterio, la decisión adoptada acoge una postura exegética con la que se viola el principio constitucional de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas.*

*Temas: requisitos para la existencia de un contrato estatal – aceptación de oferta - distribución y comercialización de licores por parte de los departamentos.*

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 28 de junio de 2024 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar - Sala de Decisión no. 004 que denegó las súplicas de la demanda (documento no. 4 – expediente digital), en los siguientes términos:

**“PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, conforme lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de condenar en costas, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.

**TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, si no fuere apelada, DISPÓNGASE** al archivo del expediente” (fl. 21 *ibidem* – negrillas y mayúsculas fijadas del texto original).

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

Mediante escrito radicado el 1 de septiembre de 2018 en el Tribunal Administrativo de Bolívar, la compañía Distribuidora de Vinos y Licores SAS (Dislicores SAS) actuando por intermedio de apoderado judicial interpuso demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de controversias contractuales<sup>1</sup> (fls. 1 a 36 documento no. 5 – expediente digital) con las siguientes pretensiones:

**“PRIMERA:** Que se declare que entre el Departamento de Antioquia y Dislicores existió un contrato para la venta y distribución de los licores de propiedad de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, el cual estuvo vigente entre el día veintinueve (29) de Marzo (sic) [de] 2006 por la cual estuvo vigente entre el día veintinueve (29) de Marzo (sic) [de] 2006 y el veintisiete (27) de julio de 2016.

**SEGUNDA:** Que se declare la ineficiencia de la cláusula contractual contenida en el Oficio no. 00002482 del 29 de marzo de 2006 por la cual le permite al Departamento de Antioquia dar por terminado unilateralmente las ventas, cuando las circunstancias legales o políticas de mercado y ventas de la FLA o el incumplimiento por parte de la firma de las obligaciones contraídas, así lo ameriten, sin que pudiera ejercer ninguna acción contenciosa administrativa en contra del Departamento de Antioquia – FLA, por ser una cláusula ilegal.

**TERCERA:** Que como consecuencia de la terminación unilateral del contrato para la venta y distribución de los licores de propiedad de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia de parte del Departamento de Antioquia a partir del veintisiete (27) de julio de 2016, se liquide judicialmente el contrato.

**CUARTA:** Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de indemnización, se condene al DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA – FÁBRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA Y AL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR para que solidariamente paguen a DISLICORES, la suma de \$57'887.428.374, por concepto de indemnización de perjuicios por lucro cesante y daño emergente.

**QUINTA:** Que las condenas sean debidamente indexadas.

**SEXTA:** Que se de cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 189 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

**SÉPTIMA:** Que se ordene a la entidad demandada al pago de las costas, gastos y agencias en derecho, obligatorias de conformidad con el artículo

---

<sup>1</sup> Por auto de 22 de abril de 2019 la demanda fue inadmitida (fls. 77 a 76 documento no. 12, tomo no. 8 – expediente digital), por cuanto existía una incongruencia en las súplicas propuestas con la demanda; luego de que la parte demandante procediera con la correspondiente subsanación, la demanda fue admitida el 1° de octubre de 2020 (fls. 129 a 131 *ibidem*).

188 del CPACA, en concordancia con el artículo 361, 365 y 366 de la Ley 1564 de 2012.” (fls. 124 a 127 documento no. 12 – tomo no. 8 - expediente digital - negrillas y mayúsculas sostenidas del original).

## 2. Hechos

Como fundamento fáctico, la parte demandante expuso en el escrito contentivo de la demanda, en síntesis, lo siguiente:

- 1) El Departamento de Antioquia creó y tiene en funcionamiento una fábrica de licores cuyos productos son comercializados por fuera del departamento mediante contrato de distribución.
- 2) Las ventas de productos destilados de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia (FLA) en otros departamentos, hasta la entrada en vigencia de la Ley 1816 de 2016, se llevaba a cabo mediante la suscripción de acuerdos de intercambio de licores, pues, con el referido cuerpo normativo la obligación de suscribir convenios interadministrativos para la distribución y comercialización de licores a otros departamentos fue eliminada.
- 3) El 12 de abril de 2005, entre los Departamentos de Bolívar y Antioquia se suscribió un convenio interadministrativo para el intercambio de licores actuales y futuros que se produjeran o se llegaren a producir en su respectiva fábrica de licores e industria licorera, permitiendo su libre circulación, distribución y venta en cada territorio sin ninguna restricción.
- 4) El 29 de marzo de 2006, la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia a través del oficio no. 00002482 emitió autorización a la compañía Dislicores SAS para la distribución y comercialización de licores en el territorio del Departamento de Bolívar.
- 5) En cumplimiento del negocio jurídico de distribución y comercialización Dislicores SAS asumió el costo de almacenamiento de los productos defectuosos por el término de 22 meses, que asciende al valor de \$25'054.533.

*Expediente no. 13001-23-33-000-2018-00654-01 (73.215)*  
*Actor: Distribuidora de Vinos y Licores SAS (Dislicores SAS)*  
*Controversias contractuales*  
*Apelación de sentencia*

6) De otra parte, Dislicores SAS entregó productos para cubrir el plan promocional del día del padre del año 2016 sin que la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia (FLA) a la fecha de presentación de la demanda hubiera repuesto tales elementos.

7) El 6 de julio de 2016, el convenio suscrito entre los departamentos de Antioquia y Bolívar terminó en forma bilateral y de mutuo acuerdo.

8) El 19 de julio de 2016, la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia notificó a la compañía Dislicores SAS la decisión de terminación unilateral del contrato de distribución y comercialización con ocasión de la terminación del convenio celebrado con el Departamento de Bolívar, sin que se resolviera sobre los dineros pendientes de reconocimiento por parte del Departamento de Antioquia, que, a la fecha de inicio del proceso de la referencia, asciende a suma de \$57'887.428.374.

### **3. Fundamento de demanda**

En los términos de la parte actora, entre el Departamento de Antioquia y la compañía Dislicores SAS desde el 29 de marzo de 2006 con la expedición del oficio no. 00002482 surgió a la vida jurídica un contrato para la comercialización y distribución de licores y alcoholes en el territorio del Departamento de Bolívar; que la facultad atribuida al Departamento de Antioquia de terminación unilateral y anticipada contenida en el referido negocio jurídico es ineficaz por desconocer las normas en que debían fundarse y por violar el derecho de audiencia y defensa, y que la terminación unilateral de la referida relación jurídico comercial es nula por cuanto fue falsamente motivada.

### **4. Posición de la parte demandada**

A través de escrito radicado el 28 de abril de 2021 presentó contestación de la demanda (documento no. 13 – expediente digital) con oposición a las pretensiones, solicitó que estas fueran negadas y propuso excepciones con fundamento en los siguientes argumentos:

1) El Departamento de Antioquia y la compañía Dislicores SAS sostuvieron una relación contractual por un periodo de diez (10) años, pero terminó no por una decisión unilateral de la entidad territorial sino por el acaecimiento de la causal

objetiva prevista en el texto del mismo negocio jurídico, esto es, la terminación bilateral del convenio interadministrativo suscrito entre los Departamentos de Antioquia y Bolívar del cual derivaba su fundamento.

2) Contrario a lo señalado en la demanda de la referencia, la terminación del contrato de distribución y comercialización no se motivó con la entrada en vigencia de la Ley 1816 de 2016, pues, ello ocurrió en diciembre del año 2016, en tanto que la terminación del contrato de distribución y comercialización se ejecutó el 20 de junio de 2016 en la reunión sostenida con los representantes de la compañía Dislicores SAS y el Departamento de Antioquia.

3) No existió violación de los derechos de audiencia, de defensa, ni del debido proceso, porque la terminación de la relación contractual entre el Departamento de Antioquia y Dislicores SAS obedeció a una causal objetiva y no a una decisión unilateral como erradamente lo afirma la demandante.

4) Por último, el reconocimiento de dinero procedente conforme la autorización de distribución y comercialización emitida el 29 de marzo de 2006 por parte de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia fue incorporado como elementos del balance general a favor de Dislicores SAS en dos (2) oportunidades a través de los proyectos de liquidación bilateral, pero la sociedad demandante no ha accedido a su aceptación.

5) Propuso como excepciones las que se relacionan a continuación:

a) *"Falta de causa para pedir"*, debido a que la relación contractual con Dislicores SAS estaba supeditada al convenio interadministrativo del 12 de abril de 2005 suscrito con el Departamento de Bolívar.

d) *"Inexistencia de la obligación de indemnizar a cargo del Departamento de Antioquia"*, toda vez que, esta entidad territorial no emitió la alegada decisión de terminación unilateral; se insiste en que el contrato terminó por razón de la terminación del convenio interadministrativo sustento del contrato de distribución y comercialización de licores objeto de demanda.

## 5. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala de Decisión no. 4, en providencia de 28 de junio de 2024 (documento no. 40 - índice 2 SAMAI) denegó las súplicas de la demanda con base en el siguiente razonamiento:

1) El artículo 61 de la Ley 14 de 1983<sup>2</sup> “[p]or la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones” determinó que la producción y distribución de licores destilados constituyen monopolios de los departamentos como arbitrio rentístico en los términos del artículo 31 de la Constitución Política; asimismo, le otorgó a las asambleas departamentales la potestad de regular el monopolio o gravar esas industrias y actividades si el monopolio no resulta conveniente.

2) En el marco de las normas de contratación vigente, los departamentos pueden celebrar contratos de intercambio con personas de derecho público o privado mediante los cuales se permita agilizar el comercio de estos productos.

3) Para la distribución y comercialización de licores destilados sobre los cuales el departamento ejerza el monopolio deberá, previamente, contar con el permiso que solo se otorgará una vez sean celebrados los convenios económicos con las firmas productoras, introductorias o importadoras en donde se establezca la participación porcentual del departamento.

4) En el presente asunto, los Departamentos de Antioquia y Bolívar, quienes ostentan el monopolio de producción, introducción y comercialización de los licores producidos por ellos en sus respectivos territorios, suscribieron un acuerdo para el intercambio y comercialización por lo que pactaron que tales actividades debían ser ejercidas por una entidad ajena a ellos que fuera contratada o autorizada para tal fin.

---

<sup>2</sup> El texto de la norma referida es como sigue: “**Artículo 61°.-** [Reglamentado por el Decreto Nacional 4692 de 2005. Derogado por el art. 42, Ley 1816 de 2016.](#) La producción, introducción y venta de licores destilados constituyen monopolios de los departamentos como arbitrio rentístico en los términos del artículo 31 de la Constitución Política de Colombia. En consecuencia, las Asambleas Departamentales regularán el monopolio o gravarán esas industrias y actividades, si el monopolio no conviene, conforme a lo dispuesto en esta Ley. Las intendencias y Comisarías cobrarán el impuesto de consumo que determina esta Ley para los licores, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros.”.

5) El Departamento de Antioquia otorgó autorización a Dislicores SAS para la distribución de los productos elaborados por la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia en el Departamento de Bolívar, *“dicha autorización se dio por medio de la expedición de un oficio, por parte de la Secretaría de Hacienda de dicho ente territorial, en el cual se fijaron las condiciones del permiso. En el expediente no reposa ningún documento que dé fe de la aceptación de las condiciones por parte de Dislicores, pero las partes reconocen que la orden antes mencionada se ejecutó en las condiciones impuestas, desde el año 2006 hasta 2016. Lo anterior, permite ver que, entre el Departamento de Antioquia (FLA) y la empresa Dislicores, no se suscribió un contrato de comercialización y distribución de licores”* (fl. 14 documento no. 40 – expediente digital).

6) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los contratos estatales deben constar por escrito, salvo que se trate de los contratos expresamente exceptuados en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, vigente hasta antes de la expedición del artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

7) De acuerdo con lo dispuesto en el ordinal segundo del artículo 25 del Decreto 679 de 1994 las entidades públicas podían celebrar contratos sin las formalidades plenas cuando el valor de los mismos fuera inferior al valor determinado en el artículo 39 de la Ley 80 de 1993, con referencia al presupuesto anual de la entidad, expresado en SMMLV.

8) En ese escenario, le correspondía a la parte demandante demostrar que el acuerdo de la referencia cumplía con los requisitos previamente señalados, para efectos de que se reconozca su existencia como contrato estatal.

9) Al expediente se aportó el oficio no. 00002482 de 29 de marzo de 2006 con el cual el Departamento de Antioquia autorizó a Dislicores SAS la comercialización y distribución de licores. En dicho documento se indica que Dislicores SAS será el distribuidor de acuerdo con la solicitud remitida por este; sin embargo, ese preciso documento de solicitud no fue aportado al expediente.

10) De otra parte, tampoco se cuenta con la prueba del valor del presupuesto del Departamento de Antioquia para el año 2006, es decir, la ordenanza que fijó el presupuesto de ingreso y egreso para la referida vigencia fiscal, con el fin de

demostrar que el acuerdo se enmarcaba en las excepciones dispuestas en el artículo 39 de la Ley 80 de 1993.

11) No puede perderse de vista, además, que la Fábrica de Licores de Antioquia a pesar de desarrollar una actividad comercial e industrial, como lo es la fabricación de licores, su naturaleza y estructura organizacional no correspondía a una empresa comercial e industrial; por el contrario, fue creada como una dependencia de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia, razón por la cual no tenía personería jurídica ni independencia, sino que, estaba sujeta al ente territorial<sup>3</sup>.

12) En ese sentido, la parte actora no demostró la configuración de las situaciones y requisitos necesarios para que se pudiera predicar la existencia de un contrato de distribución y comercialización de licores.

## **6. El recurso de apelación**

La parte actora interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia (documento no. 42 - índice 2 SAMAI) el cual fue concedido por el *a quo* por auto del 2 de julio de 2025 (índice 12 – SAMAI – gestión otros despachos), impugnación que fue sustentada en los siguientes términos:

1) El tribunal de primera instancia determinó que por el hecho de no haber constado por escrito entre las partes no existió una relación contractual, lo cual desconoce el principio constitucional de la prevalencia de del derecho sustancial sobre el formal, dispuesto en el artículo 228 Constitucional.

---

<sup>3</sup> La Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia del 21 de junio de 2018, con radicación número: 05001-23-31-000-2006-93419-01, con ponencia del Dr. Roberto Serrato Valdés estudió la naturaleza jurídica de la FLA y determinó que la misma correspondía más a una Empresa Industrial y Comercial del Estado que a una dependencia de la Secretaria de Hacienda de la Gobernación, razón por la cual declaró la nulidad parcial de los numerales 1.1 del artículo 42 del Decreto 2865 de 1996; del artículo 11 del Decreto 1394 de 2000; del artículo 14 del Decreto 1983 de 2000 y del artículo 6 del Decreto 2102 de 2001; asimismo, *“EXHORT[Ó] a la Gobernación de Antioquia para que dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente a la firmeza de esta decisión judicial, realice los trámites pertinentes ante la Asamblea Departamental del Departamento de Antioquia para que la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia adopte la organización y estructura jurídica que corresponde al desarrollo de las actividades industriales y comerciales que lleva a cabo, esto es, la producción, comercialización y venta de licores, alcoholes y productos afines, al amparo del monopolio rentístico de licores destilados, conforme lo señalado en esta providencia judicial.”*

*Expediente no. 13001-23-33-000-2018-00654-01 (73.215)  
Actor: Distribuidora de Vinos y Licores SAS (Dislicores SAS)  
Controversias contractuales  
Apelación de sentencia*

2) Resulta contrario a lo acreditado en el proceso determinar la inexistencia de contrato, pues, en el expediente obra el oficio no. 00002482 de 29 de marzo de 2006 suscrito por el gerente de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, documento en el que se plasmó la expresión formal y escrita de la voluntad contractual del Departamento de Antioquia.

3) De otra parte, se insiste en la súplica relacionada con la ilegalidad de la facultad, autoimpuesta por y para la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, de terminación unilateral y anticipada dispuesta en el referido oficio de autorización de distribución y comercialización.

## **7. Actuación surtida en segunda instancia**

1) Por auto de 4 de septiembre de 2025 se admitió el recurso de apelación (índice 4 SAMAI).

2) Posteriormente, el 11 de septiembre de 2025 se notificó al Ministerio Público del auto admisorio (índice no. 8 SAMAI) y, en los términos del numeral 5 del artículo 247 del CPACA se le informó que no había solicitud ni decreto de pruebas en segunda instancia y se le corrió traslado para emitir el respectivo concepto; sin embargo, transcurrido el término otorgado el Ministerio Público guardó silencio (índice no. 10 SAMAI).

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) análisis de la impugnación, 3) conclusiones y, 4) condena en costas y agencias en derecho.

### **1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión**

La controversia planteada consiste en la discusión sobre la existencia del contrato de distribución y comercialización de licores entre el Departamento de Antioquia y la compañía Dislicores SAS, lo mismo que sobre la ineficacia de la facultad de

terminación anticipada conservada en cabeza de la referida entidad territorial y la liquidación judicial de dicha relación jurídica con el reconocimiento de los perjuicios ocasionados por la terminación anticipada y unilateral del referido contrato.

El Tribunal Administrativo de Bolívar denegó las súplicas de la demanda por estimar que la parte actora no logró acreditar la configuración de los elementos requeridos para el surgimiento de la relación jurídico negocial.

La parte actora interpuso recurso de apelación en contra de la decisión por considerar que, en aplicación de una interpretación exegética, en clara prevalencia de la forma sobre lo sustancial, sin tener en cuenta que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 80 de 1993 y Decreto 222 de 1983 la Fábrica de Licores de Antioquia – Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia podía comprometerse para la distribución y comercialización de licores sin el cumplimiento de las formalidades previstas por la Ley 80 de 1993.

La sentencia apelada será confirmada, por las razones que se exponen a continuación<sup>4</sup>.

## **2. Análisis de la impugnación**

Analizadas las pruebas que obran en el proceso, se encuentran probados los siguientes hechos relevantes para la adopción de la decisión de la controversia objeto de juzgamiento:

1) El 12 de abril de 2005, los Departamentos de Antioquia y Bolívar celebraron un convenio interadministrativo para el intercambio de licores con el objeto de que “a partir de la ejecución del presente *CONVENIO todos los licores, actuales y futuros, que produzcan o llegaren a producir en su respectiva fábrica de licores e industria licorera, permitiendo la circulación de ellos en dicho territorio previo el lleno de los requisitos estipulados en el presente CONVENIO de Intercambio*” (fl. 53 documento no. 5 – tomo 1 – índice 2 SAMAI– mayúsculas sostenidas del original), en un plazo

---

<sup>4</sup> La demanda de la referencia fue presentada, en el término que se tenía para ello, el 10 de septiembre de 2018 (fl. 72 documento no. 12 tomo 8 – índice 2 SAMAI), toda vez que la relación jurídico negocial terminó el 19 de julio de 2016 (fls. 155 documento no. 5 tomo 1 – índice 2 SAMAI), la compañía demandante agotó el requisito de procedibilidad ante la Procuraduría General de la Nación el 28 de junio de 2018, con constancia de no conciliación emitida el 4 de septiembre de 2018 (fls. 247 a 259 y 275 a 276 *ibidem*).

de cuatro (4) años contados a partir de la suscripción del mismo, prorrogable “automáticamente por un (1) periodo sucesivo” (fl. 58 *ibidem*).

2) En la cláusula 2 del negocio jurídico en comento, las entidades territoriales establecieron que para desarrollar la distribución “cada uno de los Departamentos autorizar[ía] o contratar[ía] los servicios de distribución de sus respectivos licores en el territorio del otro, con una o varias personas naturales o jurídicas de derecho público o privado y ajena a la administración pública, especializada en la distribución y venta de licores idónea y de reconocido solvencia económica” (fl. 54 documento no. 5 – tomo 1 – índice 2 SAMAI).

3) El 29 de marzo de 2006, a través del oficio número 00002482 el Secretario de Hacienda del Departamento de Antioquia en atención a la solicitud remitida por parte de la compañía Dislicores SAS “y en consideración a la suscripción del Convenio de Intercambio entre nuestro Departamento y el Departamento de Bolívar, me complace informarle que podrá distribuir nuestros productos en dicho ente territorial” (fls. 66 a 68 *ibidem*).

4) En el acápite nueve de la referida autorización se estipuló que “[e]/ DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA – FÁBRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA – se reserva el derecho de dar por terminado unilateralmente las ventas, cuando las circunstancias legales o políticas de mercadeo y ventas de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia o el incumplimiento por parte de la firma de las obligaciones contraídas, así lo ameriten, sin que pudiera ejercer ninguna acción contenciosa administrativa en contra del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA – FÁBRICA DE LICORES Y ALCCOHOLES DE ANTIOQUIA” (fl. 67 documento no. 5 – tomo 1 – índice 2 SAMAI – mayúsculas fijas del original).

5) A través de comunicaciones de abril de 2006 y 12 de junio de 2007 la autorización de distribución y comercialización fue modificada, en el número y cantidades de producto objeto de la misma, mediante la emisión de oficios por parte del Departamento de Antioquia a la compañía Dislicores SAS (fls. 69 y 70 *ibidem*).

6) El 19 de julio de 2016 por conducto de una comunicación con radicación número 2016030144073 el gerente de la Fábrica de Licores de Antioquia comunicó a Dislicores SAS que el convenio interadministrativo para el intercambio de licores

suscrito entre los Departamentos de Antioquia y Bolívar había terminado el 6 de julio de 2016 y, en ese sentido, la autorización otorgada a Dislicores SAS había cesado sus efectos comerciales y jurídicos (fl. 155 documento no. 5 – tomo 1 – índice 2 SAMAI).

7) Como anexo con la demanda, la compañía actora aportó el dictamen pericial contable realizado por los contadores públicos César Camilo Ochoa Pérez y Germán Camilo Ochoa Pérez con el objeto de establecer el monto de la pérdida económica ocasionada a Dislicores SAS con ocasión de la terminación unilateral y anticipada de la autorización de distribución y comercialización de licores por parte de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia<sup>5</sup>.

8) El análisis realizado por los peritos arrojó las siguientes conclusiones:

*(...).*

*El valor que Dislicores había pagado por impuesto al consumo por unidades que debía recibir, según convenio de intercambio de licores, por el periodo comprendido entre noviembre de 2015 y junio de 2016 fue de \$21.576.000.*

*El Perito estableció que el número de unidades fue de 19.200 y el valor de las mismas teniendo cuenta valores unitarios hallados en las facturas de compra, de acuerdo con el tipo de producto ascendía a \$56.739.200*

*El valor del impuesto al consumo fue devuelto a Dislicores, pero el valor total de las unidades de producto, esto es, 19.200 und., por un costo de \$66.739.200, no fueron recibidas por el distribuidor.” (fls. 46 y 47 cuaderno no. 6 – tomo 2 – índice 2 SAMAI mayúsculas sostenidas y negrillas del original).*

9) En la audiencia de pruebas realizada el 17 de mayo de 2022 se llevó a cabo la exposición del dictamen por parte de los peritos contables sin que las partes manifestaran oposición alguna (documento no. 27 – índice 2 SAMAI). En esa misma audiencia se cumplió la contradicción del referido medio probatorio sin objeción o tacha.

Advierte la Sala que las conclusiones presentadas por los peritos contables no fueron objeto de oposición a través del recurso de apelación, razón por la cual el valor otorgado a las mismas en primera instancia se mantiene.

---

<sup>5</sup> Dictamen pericial aportado con la demanda por parte de la compañía actora, Dislicores SAS (documento no. 6 – tomo 2 – índice 2 SAMAI).

En ese contexto, según lo acreditado en el expediente, procede la Sala a resolver el problema jurídico consistente en determinar si con el mencionado oficio no. 0002482 de 29 de marzo de 2006 habría surgido a la vida jurídica una relación jurídico contractual entre el Departamento de Antioquia (Secretaría de Hacienda – Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia) y Dislicores SAS, y que ante una terminación unilateral y anticipada de la misma habría surgido igualmente el derecho en cabeza de la referida compañía Dislicores SAS de obtener la indemnización de los perjuicios ocasionados por motivo de la intempestiva decisión.

Advierte la Sala que no se hará un pronunciamiento en relación con el Decreto 222 de 1983 que presenta la parte actora como fundamento de sus pretensiones, por cuanto con la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993 esta derogó expresamente todas las normas que le eran contrarias<sup>6</sup>, razón por la cual para el año 2006, fecha del inicio de la relación sostenida entre Dislicores SAS y la Fábrica de Licores de Antioquia ya no era aplicable el referido decreto.

Para dar respuesta al problema jurídico planteado se procederá inicialmente con el análisis sobre la naturaleza de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, para luego precisar el marco normativo aplicable al presente asunto, y finalmente, desarrollar lo correspondiente a la relación jurídico comercial surgida con ocasión de la autorización de distribución y comercialización de licores contenida en el oficio número 00002482 de 29 de marzo de 2006 emitida por el Secretario de Hacienda del Departamento de Antioquia.

## 2.1 Naturaleza de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia

1) En la misma línea con lo determinado por el tribunal de primera instancia, esta Corporación en casos anteriores ha establecido que la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, hasta antes del año 2018, era una dependencia de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia; es decir, *“no estaba constituida como empresa industrial y comercial del Estado (...) y, en todo caso,*

---

<sup>6</sup> **“ARTÍCULO 81. DE LA DEROGATORIA Y DE LA VIGENCIA.** *A partir de la vigencia de la presente ley, quedan derogados el Decreto ley 2248 de 1972; la Ley 19 de 1982; el Decreto ley 222 de 1983, excepción hecha de los artículos 108, 109, 110, 111, 112 y 113; el Decreto ley 591 de 1991, excepción hecha de los artículos 2o., 8o., 9o., 17 y 19; el Decreto ley 1684 de 1991; las normas sobre contratación del Decreto 700 de 1992, y los artículos 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263 y 264 del Código Contencioso Administrativo; así como las demás normas que le sean contrarias. (...)*”.

Expediente no. 13001-23-33-000-2018-00654-01 (73.215)  
Actor: Distribuidora de Vinos y Licores SAS (Dislicores SAS)  
Controversias contractuales  
Apelación de sentencia

*para entonces regía el artículo 93 de la Ley 489 de 1998 que sujetaba dichas empresas al estatuto de contratación*<sup>7</sup>.

2) Para la fecha en que acaecieron los hechos que motivaron el medio jurisdiccional de la referencia la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia era una dependencia adscrita a la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia, constituida con la misión de *“procurar al [departamento] de recursos económicos con destino a proyectos de educación, salud y demás programas de inversión social originados en el ejercicio del monopolio rentístico dedicados a la producción, comercialización y venta de licores alcohólicos y productos afines, atendiendo los mercados local, nacional e internacional”* (fl. 177 documento no. 5 – tomo 1 – índice 2 SAMAI).

3) Esta Corporación al momento de resolver una acción de cumplimiento para hacer efectivo el cumplimiento de los artículos 1, 2, 11, 13, 23, 24, 26, 29, 32, 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 y 1 a 3, 12, 13, 16, 18 y 22 del Decreto 855 de 1994 determinó que la Fábrica de Licores de Antioquia *“es una Unidad Administrativa adscrita a la Secretaría de Hacienda del Departamento, sin personería jurídica, por lo que encuadra dentro de la acepción de entidades estatales a que se refiere el artículo 1° y, por ende, le son aplicables las disposiciones de la Ley 80 de 1993”*<sup>8</sup>.

4) En ese sentido, la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia no correspondía a una empresa comercial e industrial, pues, se insiste, fue creada como una dependencia de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia, razón por la cual, no tenía personería jurídica ni independencia<sup>9</sup>, hace parte de la administración central del Departamento de Antioquia, más no de su sector descentralizado por servicios.

---

<sup>7</sup> Al respecto pueden consultarse las sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera de 14 de abril de 2010, expediente no. 17.322, MP Enrique Gil Botero, de la Subsección C, de 20 de febrero de 2017, expediente no. 56562, MP Jaime Orlando Santofimio y de la Subsección B, de 13 de julio de 2022, expediente no. 50.089, MP Fredy Ibarra Martínez.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 7 de febrero de 2002, expediente no. 05001-23-31-000-2001-3379-01 (ACU-3339), MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>9</sup> Al respecto, se trae a colación que con ocasión de la sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado del 21 de junio de 2018, con radicación número: 05001-23-31-000-2006-93419-01, con ponencia del Dr. Roberto Serrato Valdés determino que la naturaleza de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia correspondía a una Empresa Industrial y Comercial del Estado y no a una dependencia de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación, razón por la cual declaró la nulidad parcial de los actos administrativos de creación y asignación de funciones y exhortó al Departamento de Antioquia a la adecuación de dicha dependencia con la organización y estructura jurídica que corresponde a las actividades industriales y comerciales que lleva a cabo.

## 2.2 Marco normativo aplicable al presente asunto

1) En atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, es deber de las entidades estatales garantizar la participación de los oferentes *“en condiciones competitivas de calidad, oportunidad y precio, sin perjuicio del procedimiento de selección objetiva que se utilice y siempre y cuando exista oferta de origen nacional”*.

2) A su turno, el artículo 39 del mismo cuerpo normativo determina que los contratos que *“celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser [elevados] a escritura pública”* y, en el párrafo vigente hasta la expedición de la Ley 1150 de 2007 especificó que *“[n]o habrá lugar a la celebración de contrato con las formalidades plenas cuando se trate de contratos cuyos valores correspondan a los que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades a las que se aplica la presente ley, expresados en salarios mínimos legales mensuales. (...)”*. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto puntualmente en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los contratos del Estado se perfeccionan con el acuerdo de voluntades de las partes, sobre el objeto y el precio que se eleva por escrito.

3) De otra parte, el artículo 123 del Decreto - Ley 1222 de 1986, derogado por el artículo 42 de la Ley 1816 de 2016<sup>10</sup> preceptuaba que *“[e]n desarrollo del monopolio sobre la producción, introducción y venta de licores destilados, los Departamentos podrán celebrar contratos de intercambio con personas de derecho público o de derecho privado y todo tipo de convenio que, dentro de las normas de contratación vigentes, permita agilizar el comercio de estos productos. (...)”*.

4) En este preciso punto de la controversia, advierte la Sala que como al expediente no fue aportado o remitido el presupuesto del Departamento de Antioquia, documento con el que establecería el monto de los procesos de mínima cuantía correspondiente a la vigencia fiscal del año 2006 para el aludido departamento, así como tampoco el valor de la distribución de los productos para esa misma temporalidad, elementos probatorios que permitieran concluir que este preciso negocio jurídico correspondía a los eventos exceptuados a los que se refiere el

---

<sup>10</sup> *“Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones.”*

parágrafo del artículo 39 de la Ley 80 de 1993 y de tal manera, proceder al análisis del surgimiento de un negocio jurídico sin formalidades, contrario a lo exigido por el artículo 41 del mismo cuerpo normativo.

### 2.2.3 La relación jurídico negocial del caso concreto

1) En relación con el punto nodal de la controversia objeto de examen es necesario precisar el momento en el cual los contratos, como negocios jurídicos, nacen a la vida jurídica. En este sentido, es especialmente relevante advertir que los contratos regidos por el derecho privado son, por regla general, simplemente *consensuales*; por consiguiente, su perfeccionamiento se produce simplemente con la expresión del consentimiento por las partes acerca del objeto y del precio; por excepción, son *solemnes*, huelga decir, sometidos a requisito de ritualidad o de protocolo legalmente preestablecidos, como por ejemplo, entre muchos otros, los de compraventa de bienes inmuebles que deben celebrarse por escrito y con protocolización mediante escritura pública.

2) Por el contrario, en el derecho colombiano tradicionalmente los contratos estatales sometidos al Estatuto General de Contratación Pública son *solemnes*, es decir, que para su perfeccionamiento requieren de ciertas exigencias o requisitos especiales, así, según lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 su perfeccionamiento se alcanza cuando las partes elevan a escrito (físico o electrónico) su consentimiento sobre el objeto y el precio<sup>11</sup>.

3) En los términos del artículo 1502 del Código Civil, para que el acuerdo de voluntades surja a la vida jurídica se requiere que *i) las partes sean capaces; ii) el consentimiento no esté viciado; iii) recaiga sobre un objeto lícito y, iv) tenga causa lícita.*

4) Ahora bien, en línea con lo establecido por el tribunal de primera instancia en el presente asunto, la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia el 29 de marzo mediante el oficio número 00002482 comunicó a Dislicores SAS la autorización con que contaba para llevar a cabo la distribución y comercialización

---

<sup>11</sup> Al respecto, puede consultarse la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B de 4 de mayo de 2022, expediente no. 05001-23-31-000-2005-05411-01 (55.015), MP Fredy Ibarra Martínez.

de licores destilados, documento en el que al inicio, expresamente señala “[e]n atención a su solicitud y en consideración a la suscripción del Convenio de Intercambio entre nuestro Departamento y el Departamento de Bolívar, me complace informarle que podrá distribuir nuestros productos en dicho ente territorial” (fl. 66 cuaderno no. 5 – tomo 1 – índice 2 SAMAI); no obstante, con este solo documento no es posible que surja a la vida jurídica el contrato de distribución y comercialización cuya declaración de existencia pretende la parte actora.

5) En tratándose de contratos celebrados por la administración pública esta Corporación<sup>12</sup> ha señalado que estos son, salvo los casos de urgencia manifiesta, negocios jurídicos solemnes y que la única prueba de su existencia, es la constancia de la manifestación de la voluntad de las partes en un documento por escrito, tal como se desprende del artículo 39 de la Ley 80 de 1993, que establece: “[l]os contratos que celebren las entidades estatales **constarán por escrito** y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles, y en general aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad” (resalta la Sala). Disposición que resulta concordante con el previsto en el artículo 41 de la misma normatividad, la cual preceptúa que “[l]os contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”.

6) El contrato estatal entonces, en consideración a su esencia solemne, debe ser suscrito o firmado por quienes lo celebran, tal como se desprende de establecido

---

<sup>12</sup> Pueden consultarse las sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, del 31 de mayo de 2019, radicación número: 52001-23-31-000-2011-00134-01 (46597) y del 2 de julio de 2021, radicación número: 41001-23-31-000-2001-01484-01 (51.910), MP Jaime Enrique Rodríguez Navas.

en los artículos 25<sup>13</sup>, 27<sup>14</sup>, 30<sup>15</sup> y 41<sup>16</sup> de la Ley 80 de 1993, normas de derecho público que resultan de obligatorio cumplimiento.

En ese sentido, si el contrato estatal no consta en un documento escrito, le hace falta la firma de alguna o de todas las partes contratantes y no cuenta con los elementos para la existencia, jamás podrá formar el convencimiento sobre la efectiva celebración del contrato, es decir, la relación jurídico contractual no tiene la potestad de surgir a la vida jurídica<sup>17</sup>.

7) En atención al panorama probatorio descrito resulta evidente que la actora no cumplió con la carga probatoria que le correspondía en procura de la prosperidad de sus pretensiones, pues, sin el documento mediante el cual la compañía demandante Dislicores SAS *solicitó* a la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia – Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia la autorización para distribuir licores en el Departamento de Bolívar no es posible predicar la existencia del consentimiento de Dislicores SAS en la pretendida relación contractual surgida a través del referido oficio no. 00002482 de 29 de marzo de 2006.

8) Así las cosas, como en este caso concreto no fueron aportados los documentos esenciales a partir de los cuales pudiera predicarse la existencia de una relación jurídico comercial entre el Departamento de Antioquia y la compañía Dislicores SAS, en la misma línea del análisis efectuado por parte del *a quo* no es posible declarar

<sup>13</sup> “Artículo 25: (...) 7°. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al **de la firma del contrato**, según el caso.

(...) 12°. Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o **de la firma del contrato**, (...). La Ley 1150 de 2007 modificó este numeral quedando así: “[p]revio a la apertura de un proceso de selección, o a la **firma del contrato** en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa (...)”. (Negrillas de la Sala).

<sup>14</sup> “Artículo 27°: En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones (...). Para tales efectos, **las partes suscribirán** los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, (...)”. (se resalta).

<sup>15</sup> “Artículo 30°: (...) 9o. Los plazos para efectuar la adjudicación y **para la firma del contrato** se señalarán en los pliegos de condiciones (...).

(...) 12°. **Si el adjudicatario no suscribe el contrato** correspondiente dentro del término que se haya señalado, quedará a favor de la entidad contratante, en calidad de sanción, el valor del depósito o garantía constituidos para responder por la seriedad de la propuesta. (...)”. (se resalta).

<sup>16</sup> “Artículo 41°: (...) En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley **que no permitan la suscripción de contrato escrito**, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante.” (negrillas de la Sala).

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de febrero de 2000, radicación número: 10399.

la existencia del negocio jurídico, razón por la cual se confirmará la sentencia objeto de apelación.

9) De otra parte, tampoco tiene vocación de prosperidad el argumento según el cual la decisión del tribunal de primera instancia resulta violatoria del principio constitucional de la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal dispuesto en el artículo 228 de la Carta Política, en la medida en que los documentos y elementos probatorios que se extrañan en el proceso precisamente deben dar la configuración o no de los elementos esenciales del negocio jurídico, razón por la que no se trata de una discusión sobre una mera formalidad, como erradamente lo pretende la parte actora.

Insiste la Sala en que la exigencia de que los contratos estatales consten por escrito constituye un requerimiento que deviene de una norma de orden público, razón por la cual, no resulta jurídicamente procedente excusar su cumplimiento y verificación con la intención de prevalecer la sustancia sobre la forma ya que se trata de un requisito de imperativo cumplimiento.

10) Desde otro punto de análisis, es igualmente relevante precisar que para predicar la existencia de un contrato y por ende el surgimiento de una relación jurídico negocial, es esencialmente indispensable probar que entre las partes hubo un consentimiento expreso e inequívoco en cuanto al objeto, el precio, y las condiciones del negocio, elementos probatorios que omitió la parte actora aportar al expediente.

En ese sentido, como no prospera la pretensión de declaración de la existencia del negocio jurídico que supuestamente vinculó al Departamento de Antioquia con la compañía Dislicores SAS, ello releva a la Sala, por sustracción de materia, de pronunciarse en relación con el cargo de apelación dirigido a controvertir la ilegalidad o ineficacia de la facultad de terminación unilateral y anticipada en cabeza del Departamento de Antioquia dispuesta en el oficio no. 00002482 de 29 de marzo de 2006.

11) Por lo tanto, en las condiciones en las que la parte actora enmarca su pedimento no es posible arribar a un pronunciamiento positivo al respecto, motivo por el cual este preciso punto de la controversia debe resolverse desfavorablemente y, por ende, se impone confirmar la decisión objeto de apelación mediante la cual se

denegaron las súplicas de la demanda, por cuanto, no existe el soporte probatorio necesario e indispensable para arribar a la probanza esperada con las súplicas de la demanda.

### 3. Conclusiones

1) En el presente asunto la parte actora se opuso a la decisión adoptada en la sentencia de primera instancia por cuanto, en su criterio, la decisión se enmarcó en una posición jurídica exegética que desatiende el principio constitucional de la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal.

2) Contrario a lo sostenido en el recurso de apelación, la compañía Dislicores SAS no logró acreditar los elementos indispensables para predicar la existencia de la relación jurídico negocial que, en su criterio, surgió con la emisión del oficio no. 00002482 de 29 de marzo de 2006 por parte de la Fábrica de Licores de Antioquia – Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia, razón por la cual, la Sala confirmará la sentencia apelada.

### 4. Condena en costas y agencias en derecho

En los términos de los artículos 188 del CPACA y 365 (numeral 1) del CGP, como el recurso de apelación de la parte demandante se resolvió desfavorablemente, la parte actora, esto es, la compañía Dislicores SAS asumirá las costas procesales de la segunda instancia incluidas las agencias en derecho, las cuales deberán ser liquidadas en forma concentrada por el tribunal de primera instancia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA –SUBSECCIÓN B-**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### FALLA:

1º) **Confírmase** la sentencia del Tribunal Administrativo de Bolívar - Sala de Decisión no. 004 de 28 de junio de 2024.

Expediente no. 13001-23-33-000-2018-00654-01 (73.215)  
Actor: Distribuidora de Vinos y Licores SAS (Dislicores SAS)  
Controversias contractuales  
Apelación de sentencia

**2°) Condénase** en costas a la parte demandante, esto es, a la compañía Dislicores SAS, **tásense** en forma concentrada por el tribunal de primera instancia.

**3°)** Ejecutoriada esta providencia, por secretaría **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*(firmado electrónicamente)*  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Magistrado

*(firmado electrónicamente)*  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado Ponente  
Presidente de la Subsección

*(firmado electrónicamente)*  
**DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA**  
Magistrado

*Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.*