

CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Naturaleza jurídica – Características - Diferencia con los Contratos Administrativos – Existencia de prestaciones recíprocas

[...]el negocio jurídico como “convenio interadministrativo”, su naturaleza jurídica no depende de la denominación empleada, sino de su contenido material y de las obligaciones asumidas efectivamente asumidas por los contratos.

La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que los convenios interadministrativos se caracterizan por la convergencia de intereses entre las entidades que los celebran, los cuales aúnan esfuerzos para cumplir finalidades comunes propias de sus competencias. En cambio, los contratos interadministrativos suponen prestaciones recíprocas y una relación patrimonial en la que una de las partes recibe una contraprestación por las actividades que ejecuta en favor de otra.

LIQUIDACION DEL CONTRATO- Artículo 11 de la ley 1150 de 2007— Liquidación unilateral – Podedencia – Falta de acuerdo entre las partes

En materia de liquidación contractual, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 dispone que la facultad para liquidar unilateralmente el contrato procede cuando: i) el contratista no comparece a la liquidación bilateral, previa notificación o convocatoria, o ii) que las partes no logran un acuerdo. Se trata, por tanto, de una competencia subsidiaria respecto de la bilateral.

LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO – Comparecencia de las partes – Intención real de alcanzar un acuerdo – Código Civil Artículo 1603 – Parte interesada en la liquidación

Conviene precisar que la asistencia a una reunión de liquidación bilateral no constituye una formalidad vacía. Las partes deben actuar con una diligencia mínima que evidencie una verdadera intención de alcanzar un acuerdo, en el marco del principio de Buena fe y colaboración entre las partes que rige a los contratos, Artículo 1603 del Código Civil, que exige que mis actos materiales reflejen mi comportamiento⁴⁵. Ello supone comparecer con funcionarios que conozcan el contrato objeto de liquidación y cuenten con observaciones o propuestas concretas para su discusión. Ninguno de esos presupuestos fue acreditado por el demandante.

MODIFICACIONES CONTRACTUALES - Reclamaciones y salvedades – Ausencia de salvedades o reclamaciones expresas – Prórroga contractual – Acuerdo expreso sobre aumento de plazo sin modificación del precio – Liquidación unilateral – improcedencia – Presunción de legalidad y efectos sobre la liquidación judicial

respecto a las reclamaciones y su relación con las modificaciones al contrato, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia para señalar que la ausencia de salvedades o reclamaciones expresas en los contratos adicionales u otros⁵⁰ celebrados durante la ejecución no implica una renuncia automática a eventuales reclamaciones⁵⁰. Ello no tiene lugar en el caso concreto porque sí hubo un acuerdo expreso y ocurrió en la prórroga al pactar que solamente era necesario un aumento de plazo, pero no del precio.

Por todo lo expuesto, contrario a lo manifestado por el demandante, la liquidación sí se atempera a la realidad contractual; el cargo no prospera. Por ello, no hay lugar a declarar la nulidad de la resolución de liquidación y su acto confirmatorio.

Como los actos de liquidación unilateral conservan su presunción de legalidad, desaparece el fundamento de la liquidación judicial del contrato. En consecuencia, es innecesario pronunciarse sobre los reparos formulados contra esa decisión.



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

CONSEJERA PONENTE: ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 25000-23-36-000-2014-00926-01 (64098)
Demandante: INFOTIC S.A.
Demandado: Instituto Colombiano Agropecuario –ICA–
Referencia: Controversias Contractuales (Ley 1437 de 2011)

Temas: CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS. La denominación del negocio jurídico no determina su naturaleza. / LIQUIDACIÓN UNILATERAL. El intento efectivo de liquidación bilateral la habilita.

1. La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) contra la sentencia del 27 de febrero de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, que accedió a las pretensiones y condenó en costas de primera instancia.

Síntesis de la decisión

2. Se revocará la sentencia apelada porque el Convenio Interadministrativo no. 027-2010¹ y la Carta de Entendimiento no. 1 constituyen materialmente un contrato interadministrativo sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En consecuencia, la liquidación unilateral se materializó mediante un acto ².

3. El ICA garantizó a INFOTIC una oportunidad real para adelantar la liquidación bilateral antes de ejercer la facultad de liquidación unilateral, por lo que no vulneró el debido proceso. Además, la demandante no acreditó los hechos que sustentaban los demás cargos de nulidad, razón por la que los actos demandados mantienen la presunción de legalidad.

Antecedentes

La demanda

El 2 de julio de 2014³, INFOTIC S.A.⁴ (INFOTIC) demandó en el medio de control de controversias contractuales al ICA y solicitó la nulidad de i) la Resolución no. 002909

¹ Convenio Interadministrativo Marco de Cooperación en Tecnología de Información y Comunicación (TIC) no. 027-2010 y la Carta de Entendimiento no. 1.

² La liquidación unilateral, en este caso, comportó un acto administrativo contractual porque el negocio jurídico estaba sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

³ Fl. 1, c1.

⁴ FL. 283, cuaderno 1. El certificado de existencia y representación legal de INFOTIC del 29 de noviembre de 2016, da cuenta que dentro del objeto social de la entidad se encuentra “A) EL GERENCIAMIENTO, GESTIÓN, ASISTENCIA, ESTRUCTURACIÓN E INTEGRACIÓN DE PROYECTOS, NEGOCIOS Y SOLUCIONES INTEGRALES EN TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (TIC) PARA EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO (...)”



del 26 de junio de 2013⁵ y ii) la Resolución no. 003933 del 12 de septiembre de 2013⁶ y, como consecuencia de la nulidad pretendida, que se declare que el demandante no tiene obligación de devolver la suma de dinero que determinaron los actos referidos.

Hechos

4. El 12 de julio de 2010, INFOTIC y el ICA suscribieron el Convenio Interadministrativo no. 027-2010, con el fin de cooperar y aunar esfuerzos para implementar una solución de tecnología, información y telecomunicaciones destinada a soportar la plataforma tecnológica y el sistema integrado del ICA. El plazo y valor se fijó en cartas de entendimiento. Se pactó que la ejecución no podía extenderse más allá del 31 de diciembre de 2012.

5. Mediante Carta de Entendimiento no. 1, suscrita el 13 de agosto de 2010, se fijó un valor de \$2.850.000.000; de ellos, INFOTIC aportaría \$100.000.000 en especie y el ICA \$2.750.000.000 en moneda corriente. Las obligaciones se estructuraron en tres *ítems*: i) licenciamiento de la plataforma, ii) infraestructura tecnológica⁷ y iii) servicios⁸.

6. El 14 de julio de 2011, antes del cumplimiento del plazo de ejecución, el gerente general de INFOTIC solicitó al del ICA remitir el proyecto de liquidación, para hacer las revisiones y ajustes correspondientes.

7. El 16 de agosto de 2011, el coordinador de Gestión Contractual del ICA solicitó a la Oficina de Tecnologías de la Información (OTI) el informe final de supervisión y la correspondiente certificación de cumplimiento del contrato, para liquidarlo.

8. En memorando del 30 de agosto de 2011, el jefe de la OTI del ICA, en calidad de supervisor, remitió al Grupo de Gestión Contractual el informe final de supervisión para la liquidación bilateral del Convenio, documento que además firmó el representante legal y el gerente del proyecto de INFOTIC. Se acordó: i) *“realizar el presente informe como soporte de la liquidación por mutuo acuerdo”*, ii) *“las partes recíprocamente se declaran a paz y salvo por todo concepto”*.

9. El 14 de septiembre de 2011, la gerente general del ICA solicitó a la Contraloría General de la República la práctica de una auditoría especial al citado convenio y la carta de entendimiento.

10. El 27 de febrero de 2012, la Contraloría remitió el informe de auditoría y solicitó la adopción de un plan de mejoramiento.

⁵ “Por la cual se liquidan unilateralmente el convenio interadministrativo marco de cooperación en tecnología, información y comunicaciones (TIC) no. 027-2010 y la carta de entendimiento no. 1 suscrita entre el ICA e INFOTIC S.A., suscrito entre el ICA e INFOTIC S.A.”

⁶ “Por lo cual se confirma la Resolución 002909 del 26 de junio de 2013 por la [que] se liquidan unilateralmente el convenio interadministrativo marco de cooperación en tecnología, información y comunicaciones (TIC) no. 027-2010 y la carta de entendimiento no. 1 suscrita entre el ICA e INFOTIC S.A., suscrito entre el ICA e INFOTIC S.A.”

⁷ “Servidores, redes, UPS, Switches, aires acondicionados, video conferencia de Volp”.

⁸ “Implementación de la plataforma y automatización de un proceso misional ICA”.



11. En Resolución no. 002903 de 29 de junio de 2013, el gerente general del ICA liquidó unilateralmente el convenio y la carta de entendimiento, elaboró un balance técnico y financiero, determinó que INFOTIC debía reintegrar al ICA \$326.938.573, porque no entregó el *ítem iii*).

12. Inconforme, INFOTIC interpuso recurso de reposición. En resolución no. 003933 del 12 de septiembre de 2013 se confirmó la liquidación unilateral.

Concepto de violación

13. Expedición irregular. Desconocimiento al debido proceso por inaplicación del procedimiento correspondiente y desconocimiento de las formas establecidas por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. La comunicación del 10 de mayo de 2013 no fue una convocatoria ni una notificación para la liquidación bilateral, simplemente se remitió un esbozo de acta, frente al cual el demandante manifestó su desacuerdo. Pese a solicitar una reunión para discutir su contenido, la entidad no respondió. La ausencia de observaciones no equivale a la aceptación.

14. Violación al principio de buena fe, confianza legítima y prohibición de ir contra el acto propio. El supervisor del convenio elaboró el informe final dentro de sus competencias y declaró a las partes a paz y salvo por todo concepto, mediante manifestación que produjo efectos jurídicos vinculantes para la entidad.

15. Dos años después, el ICA desconoció el informe final de supervisión y sin fundamento, afirmó que este extralimitó en sus funciones. Modificó injustamente su propia actuación y frustró la confianza legítima, al pasar de un documento que declaraba a las partes a paz y salvo por todo concepto, a uno que imponía al demandante la devolución de \$326.938.573. Se desconoció un documento bilateral sin procedimiento alguno.

16. Incompetencia del ICA para expedir el acto demandado, porque el negocio jurídico era un convenio interadministrativo regido por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, por lo tanto, no existe una posición superior de una entidad sobre otra y se prohíbe incluir cláusulas excepcionales, entre ellas, la de liquidación unilateral.

17. Falsa motivación. El acto demandado desconoció la realidad contractual y el verdadero porcentaje de ejecución, pasó por alto que INFOTIC hizo actividades adicionales de levantamiento de información para cumplir el *ítem iii*), de servicios, por la falta de planeación del ICA.

Contestación de la demanda

18. El ICA contestó y se opuso a las pretensiones⁹. Sostuvo que la Resolución no. 002909 del 26 de junio de 2013 se expidió después de agotar la etapa de liquidación bilateral, en tanto remitió a INFOTIC una propuesta de liquidación mediante oficio n.º 20132104921 del 23 de mayo de 2013.

19. Frente a dicha propuesta, INFOTIC manifestó su desacuerdo mediante oficio no. 20131109048 del 4 de junio de 2013, en el que manifestó:

⁹ Fls. 48 – 62, c1.



“Que el acta de liquidación en cita que ustedes remiten es importante aclararles que INFOTIC no está de acuerdo que se mencione que la misma es de "común acuerdo", pues si bien es cierto, ustedes hicieron un primer acercamiento con la entidad que represento, no menos lo es, que en dicha reunión se indicó a los representantes del ICA que el tema sería estudiado y revisado en su contenido, para lo cual se informaría de una nueva reunión para tratar dicho asunto.

(...)

b. Que en la reunión en que ustedes indican que se discutió el acta con INFOTIC, reiteramos que si bien hubo exposición de su contenido y otros aspectos, INFOTIC fue muy claro al indicarles que el tema sería estudiado por la administración, en razón que las personas que hoy se encuentran en la empresa no conocían el tema en detalle para haber ocupado sus cargos recientemente y el proyecto adelantado con el ICA se había ejecutado hace aproximadamente dos años atrás, y que posteriormente se celebraría una reunión para discutir con argumentos el contenido del acta de liquidación.

“El Dr. Iván Darío Mena Muñoz, en su calidad de Director Jurídico de la compañía contactó telefónicamente al Dr. Juan Camilo Martínez Rodríguez funcionario del ICA con quien ha venido conversando al respecto del acta, manifestándole el desacuerdo de INFOTIC con el contenido de la misma e indicándole la posibilidad de llevar a cabo nuevamente una reunión al respecto para analizar de manera conjunta los antecedentes del tema, los cuales son bien complejos, teniendo en cuenta además que la Dra. Teresita Beltrán Ospina, en su calidad de Gerente General del ICA, en comunicación 20112106397 de fecha 15 de junio de 2011 indicó a INFOTIC que el ICA se encontraba adelantando el acta de liquidación en ese momento y vemos que la misma acta solo llega a INFOTIC después de dos años aproximadamente exigiendo unos cobros que conforme a los antecedentes del tema se observa que este punto no tiene asidero que lo respalde por las circunstancias en que se desarrolló el proyecto.”

20. Con fundamento en lo anterior, sostuvo que se garantizó el debido proceso porque a través del referido oficio y de las actuaciones adelantadas desde 2011 se puso en conocimiento de INFOTIC la propuesta de liquidación del convenio y la carta de entendimiento.

21. Añadió que, ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo, liquidó unilateralmente el convenio con fundamento en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. En dicha decisión ordenó a INFOTIC reintegrar al ICA la suma de \$326.938.573, correspondiente al ítem iii) que no fue ejecutado. Se notificó al gerente general de INFOTIC el 16 de julio de 2013, y, durante el trámite administrativo, se respetaron las garantías legales y procesales del contratista.

22. Para el ICA los cargos de ir en contra de actos propios e incompetencia no prosperan porque el informe final de supervisión no constituía un acta ni una decisión definitiva sobre la ejecución del convenio, sino un insumo para adelantar la liquidación unilateral. El supervisor no tenía la competencia para declarar a paz y salvo o extinguir obligaciones contractuales, por ser una facultad exclusiva del representante legal de la entidad.



23. No hay falsa motivación, pues, el acto demandado se fundamentó en los hallazgos de auditoría, en el incumplimiento de obligaciones por parte de INFOTIC y en el procedimiento de liquidación adelantado, En consecuencia, la administración actuó dentro de las competencias de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y las cláusulas del convenio.

24. Formuló las excepciones de: i) presunción de legalidad de los actos demandados, ii) y los actos demandados constituyen título ejecutivo, al contener una obligación clara, expresa y exigible.

La sentencia de primera instancia¹⁰

25. El Tribunal accedió a las pretensiones, a saber:

“PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución No. 002909 del 26 de junio de 2013, por la cual el Instituto Colombiano Agropecuario ICA liquidó unilateralmente el Convenio Interadministrativo No. 027-2010 y la Carta de Entendimiento No. 1 del mismo; y la Resolución No. 003933 del 12 de septiembre del mismo año que confirmó la primera, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: LIQUIDAR DE OFICIO el convenio interadministrativo No. 27-2010 y la Carta de Entendimiento No. 1 del mismo, suscrito entre el Instituto Colombiano Agropecuario ICA e INFOTIC S.A., conforme a lo señalado en esta sentencia, así:

Concepto	Valor
Valor inicial del contrato	\$2.750.000.000,00
Valor girado por el ICA	\$2.366.155.139
Valor total ejecutado	\$2.084.311.541
Valor capital pagado y no ejecutado	\$281.843.598
10% utilidad de lo pagado y no ejecutado	\$28.184.359,8
Valor de actividades adicionales asumidas por el contratista	\$259.800.000,00
Saldo a favor del contratista	\$6.140.761,8
Saldo pendiente por pagar al contratista	\$0

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho declárese que INFOTIC S.A. no tiene obligación alguna de devolver suma alguna de dinero en favor de la demandada ICA.

CUARTO: CONDENAR en costas de primera instancia al Instituto Agropecuario Colombiano ICA, incluyendo como agencias en derecho **TRESCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS CATORCE PESOS CON SETECIENTOS TREINTA Y OCHO CENTAVOS (\$366.614,738,00) m/cte**, suma que deberá ser liquidada por la Secretaría de la Sección, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

QUINTO: De no ser apelada la sentencia, una vez ejecutoriada esta providencia **ARCHIVAR** el expediente, previas las anotaciones secretariales de rigor”.

26. Lo anterior, porque el fallador de primera instancia determinó que el ICA tenía competencia para liquidar unilateralmente el Convenio 027 de 2010, por tratarse de

¹⁰ La audiencia inicial se llevó a cabo el 8 de junio de 2016 (fls. 170 – 176, c1 y CD, fl. 177, c1) y la audiencia de pruebas el 6 de octubre de 2017 (fls. 398 – 400, c1 y CD, fl. 401, c1).



una facultad excepcional que, por regla general, es aplicable a los contratos estatales de tracto sucesivo, sin que exista disposición legal que la excluya en este caso, conforme al artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y al artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

27. Así mismo concluyó que la liquidación unilateral se profirió dentro del término legal previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. El principio del debido proceso rige la contratación estatal, incluida la etapa de liquidación de aquellos sometidos a la Ley 80 de 1993 y a las modificaciones introducidas por la Ley 1150 de 2007.

28. A juicio del Tribunal, el ICA vulneró el debido proceso de INFOTIC, ya que, la simple remisión de un proyecto de liquidación no satisfizo el deber de promover un escenario real de discusión. Destacó que, pese a la solicitud expresa del contratista de reunirse para examinar el contenido de la liquidación, la entidad no adelantó actuación alguna encaminada a propiciar ese espacio de concertación y, posteriormente, expidió la liquidación unilateral.

29. Por ello, declaró la nulidad de los actos demandados y liquidó judicialmente de oficio el contrato, como INFOTIC únicamente solicitó, a título de restablecimiento del derecho, que se declarara que no estaba obligada a devolver suma alguna al ICA, el Tribunal fijó el saldo en cero (\$0), dado que la demanda no incluyó pretensiones encaminadas al reconocimiento o pago de valores adicionales.

30. Finalmente, condenó al ICA al pago de costas y agencias en derecho.

El recurso de apelación

31. El ICA impugnó el fallo de primera instancia¹¹. No comparte la decisión porque se acreditó que la entidad sí envió a INFOTIC la propuesta de liquidación bilateral, sobre la cual el demandante se pronunció en el oficio 20131109048 de 2013, en el que manifestó no estar de acuerdo con la mención de un “*común acuerdo*”. Además, afirmó que su director jurídico se comunicó con un funcionario del ICA a quien expresó el desacuerdo.

32. Afirmó que no se vulneró el debido proceso del contratista, pues este conoció el proyecto de liquidación y tuvo la oportunidad de manifestarse al respecto.

33. Respecto de la liquidación judicial efectuada por el Tribunal, señaló que el demandante estaba obligado a devolver la suma determinada en los actos atacados, dado que no cumplió con la entrega de los servicios de implementación y automatización de un proceso misional del ICA, circunstancia que, en su criterio, se encuentra acreditada con las declaraciones rendidas por los funcionarios de la entidad.

34. Indicó que en el anexo técnico y en los estudios previos de la Carta de Entendimiento n.º 1 se estableció que INFOTIC debía adelantar actividades de análisis, ajuste, modelado, simulación, implementación y puesta en producción de un proceso misional, propia del ítem iii). Así mismo, se pactó que asumiría los costos

¹¹ Fls. 457 y 458, cuaderno principal.



y gastos derivados de la ejecución del objeto contractual y cumpliría las condiciones y modalidades previstas para el desarrollo del acuerdo.

35. Por último, sostuvo que la sentencia señaló equivocadamente que la entidad demandada no presentó alegatos de conclusión. A su juicio, el Tribunal no le otorgó esa oportunidad procesal, lo que vulneró el debido proceso y configura una nulidad del proceso.

Trámite relevante en segunda instancia

36. En auto del 14 de junio de 2019, se admitió el recurso de apelación¹². El 11 de julio de 2019 se corrió traslado a las partes para que se pronunciaran frente al recurso¹³.

37. Las partes reiteraron los argumentos de sus intervenciones¹⁴. El Ministerio Público no conceptuó¹⁵.

38. La nulidad alegada por el apelante se denegó a través de auto del 29 de mayo de 2026¹⁶.

CONSIDERACIONES

39. La Sala resolverá la apelación interpuesta por la demandada contra la sentencia de primera instancia, por cuanto no se configura causal de nulidad que invalide lo actuado. Revisado el proceso se observa que existe jurisdicción¹⁷ y competencia¹⁸, además, de agotarse la conciliación prejudicial¹⁹. No hay caducidad²⁰ y está probada la legitimación en la causa por activa y por pasiva²¹.

¹² Fl. 491, c. ppal.

¹³ Fl. 494, c. ppal.

¹⁴ Fls. 496-498, cuaderno principal. INFOTIC alegó de conclusión. Fls. 499-501, cuaderno principal el ICA alegó de conclusión.

¹⁵ Fl. 502, c. ppal.

¹⁶ Índice 15 de Samai. El despacho concluyó “El ICA tuvo a su disposición los elementos de juicio suficientes para concluir que, por lo menos de forma parcial, se le afectó su posibilidad para alegar. No obstante, mantuvo una actitud pasiva, lo que permite establecer que se convalidó la posible irregularidad presentada; ello, impide que sea declarada en esta oportunidad, sin que tampoco se advierta la violación del debido proceso”.

¹⁷ Según el numeral 2 del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de los procesos “relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado”, el negocio jurídico es en realidad un contrato, tal como se explicará en la sentencia, el ICA es un establecimiento público e INFOTIC una entidad pública al ser una sociedad de economía mixta en la que el Estado tiene una participación superior al 50%. circunstancias que la ubican dentro del ámbito de aplicación del artículo 2 de la Ley 80 de 1993.

¹⁸ De acuerdo con los artículos 150 y 152.5 de la Ley 1437 de 2011 se trata de la apelación de una sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B en un proceso de doble instancia. La pretensión es de \$326.938.573 y para la fecha de la demanda la cuantía exigida para que el Tribunal conociera en primera instancia era de \$308.000.000.

¹⁹ El trámite se agotó ante la Procuraduría, en atención al numeral 1 del artículo 161 del CPACA y la Ley 640 de 2001. INFOTIC S.A. presentó solicitud de conciliación el 25 de noviembre de 2013. La constancia de no conciliación se expidió el 11 de febrero de 2014.

²⁰ La Resolución no. 002909 del 26 de junio de 2013 liquidó unilateralmente el negocio objeto de controversia y la Resolución no. 003933 del 12 de septiembre de 2013 la confirmó (apartado iv), literal j), numeral 2 del artículo 164 del CPACA), en principio, terminaba el 13 de septiembre de 2015. El 25 de noviembre de 2013, se radicó solicitud de conciliación prejudicial y el plazo se suspendió hasta el 11 de febrero de 2014, fecha en la que se expidió la constancia de no conciliación (CD anexos demanda, cuaderno 1). A partir del día siguiente se reanudó el término restante. La demanda se presentó a tiempo el 2 de julio de 2014.

²¹ Al proceso concurrió INFOTIC S.A. parte del convenio interadministrativo marco de cooperación en tecnología de información y comunicación (TIC) no. 027 de 2010 y la carta de entendimiento no. 1, y respecto de quien se



Objeto del recurso

40. El ICA sostuvo que la sentencia erró al concluir que se vulneró el debido proceso, pues sí agotó la etapa de liquidación bilateral antes de expedir la liquidación unilateral. Asimismo, afirmó que INFOTIC debía reintegrar los recursos correspondientes a las actividades no ejecutadas, por lo que no había lugar a la liquidación judicial efectuada por el Tribunal.

Problemas jurídicos

41. Corresponde determinar si la sentencia apelada acertó al declarar la nulidad de los actos de liquidación unilateral del Convenio Interadministrativo no. 027 de 2010 y la Carta de Entendimiento no. 1, por considerar acreditada la violación al debido proceso durante el trámite, o si, por el contrario, debe revocarse porque no se probaron los demás cargos de nulidad propuestos en la demanda.

42. Para resolver ese problema, la Sala establecerá, en primer lugar, si el negocio jurídico celebrado entre las partes corresponde a un convenio interadministrativo regido por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 o a un contrato interadministrativo sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y, en segundo lugar, si el ICA agotó la etapa de liquidación bilateral antes de ejercer la facultad de liquidación unilateral. En caso contrario, se analizarán los demás cargos de nulidad que presentó el demandante y la procedencia de la liquidación judicial efectuada por el Tribunal.

Tesis

43. La liquidación unilateral del Convenio Interadministrativo Marco n.º 027 de 2010 y de la Carta de Entendimiento n.º 1 se ajustó al ordenamiento jurídico. La denominación que las partes atribuyen a un negocio jurídico no determina su naturaleza jurídica; aunque las partes denominaron el negocio como un convenio interadministrativo, su contenido material evidencia una relación contractual con prestaciones recíprocas y contenido patrimonial, sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En consecuencia, el ICA estaba habilitado para liquidarlo unilateralmente mediante acto administrativo, una vez agotada la etapa de liquidación bilateral.

44. Las pruebas demuestran que el ICA brindó a INFOTIC una oportunidad real para participar en la liquidación de común acuerdo y que la ausencia de consenso no obedeció a una actuación arbitraria de la administración. Tampoco se acreditaron los demás cargos de nulidad formulados contra los actos demandados, por lo que se revocará la sentencia apelada y se negarán las pretensiones de la demanda.

45. Esta tesis se desarrolla en las siguientes secciones: i) naturaleza jurídica del negocio celebrado entre las partes; ii) el acto de liquidación unilateral no vulneró el

expidió el acta de liquidación unilateral (En Resolución no. 002909 del 26 de junio de 2013 se liquidó unilateralmente y se confirmó en Resolución no. 003933 del 12 de septiembre de 2013), esto permite superar la legitimación en la causa por activa. La legitimación en la causa por pasiva del ICA se configura al ser la entidad la entidad que expidió el acta de liquidación unilateral.



debido proceso; iii) respecto de los demás cargos de nulidad de la demanda; y iv) consecuencias frente a la liquidación judicial efectuada por el Tribunal.

Naturaleza jurídica del Convenio Interadministrativo marco 027 del 12 de julio de 2010 y de la Carta de Entendimiento no. 1

46. Previo a determinar la naturaleza jurídica del negocio, resulta necesario precisar la estructura negocial diseñada por las partes. En efecto, el Convenio Marco No. 027 de 2010 no reguló directamente la ejecución de un proyecto específico, sino que estableció un esquema general de colaboración entre el ICA e INFOTIC para el desarrollo de iniciativas en tecnologías de la información y las comunicaciones. Con ese propósito, las partes dispusieron que cada proyecto particular se desarrollaría mediante la suscripción de una carta de entendimiento, instrumento en el que se definirían el objeto, el plazo, el valor, las obligaciones de las partes, las condiciones de ejecución, la supervisión y las demás estipulaciones particulares de cada iniciativa.

47. Así, el Convenio Marco constituyó el instrumento habilitante de la relación entre las partes, en tanto que las cartas de entendimiento concretaban cada proyecto susceptible de ejecución mediante la definición de sus condiciones específicas.

48. En el presente asunto no se suscribieron varias cartas de entendimiento para desarrollar proyectos independientes. La ejecución del Convenio Marco No. 027 de 2010 únicamente se materializó mediante la Carta de Entendimiento No. 1. En consecuencia, ambos instrumentos integran un mismo negocio jurídico: el convenio marco estableció la regulación general de la relación entre las partes, mientras que la Carta de Entendimiento No. 1 concretó el único proyecto que llegó a ejecutarse, definió su esquema de financiación, incorporó el anexo técnico y precisó las obligaciones específicas a cargo de cada una de las partes. Por ello, ambos instrumentos deben valorarse de manera conjunta para determinar la verdadera naturaleza jurídica del negocio objeto de controversia.

49. Ahora, la denominación que las partes atribuyen a un negocio jurídico no determina su naturaleza jurídica. Esta depende de su contenido material, de las obligaciones asumidas y de la finalidad económica que realmente persigan.

50. En el presente asunto, el ICA es un establecimiento público²² e INFOTIC una sociedad de economía mixta con participación estatal mayoritaria²³, razón por la

²² El Decreto 4765 del 18 de diciembre de 2008 dispone, en el artículo 2, que el ICA -creado y organizado conforme al Decreto 1562 de 1962- es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, perteneciente al sistema nacional de ciencia y tecnología, y adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

²³ Esta conclusión se deriva de las siguientes pruebas: (i) la escritura pública No. 101 del 27 de enero de 2006 (fls. 263 – 282, c1), de la Notaría Primera de Manizales, mediante la cual se creó la sociedad de economía mixta Centro de Servicios de Información de Manizales S.A. -Infomanizales-. En este documento se precisó que: “La sociedad que por este público instrumento se constituye será una sociedad de economía mixta, empresa filial del orden municipal, vinculada a la Alcaldía de Manizales, organizada bajo el tipo de las sociedades anónimas [...]” (hoja que no está foliada, entre los folios 264 y 265, c1). El 51% de sus acciones le pertenecía a Infomanizales, establecimiento público descentralizado del orden municipal.

(ii) El revisor fiscal de Infomanizales, mediante documento del 8 de junio de 2010, certificó que dicha entidad era una sociedad de economía mixta, vinculada a la alcaldía de Manizales, organizada como una sociedad anónima. Asimismo, reiteró que Infomanizales poseía el 51% de las acciones de esta sociedad (fl. 10, c4).

(iii) Finalmente, en el expediente también reposa el certificado de existencia y representación legal del actor, del 2 de julio de 2014. En dicho documento se precisó: “Que por escritura pública No. 4574 de Notaría 2 de Manizales (Caldas) del 18 de junio de 2010, inscrita el 2 de julio de 2010 bajo el número 01395875 del Libro IX,



cual ambas tienen la condición de entidades estatales para efectos de la Ley 80 de 1993.

51. Aunque las partes denominaron el negocio jurídico como “*convenio interadministrativo*”, su naturaleza jurídica no depende de la denominación empleada, sino de su contenido material y de las obligaciones asumidas efectivamente asumidas por los contratos.

52. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado²⁴ que los convenios interadministrativos se caracterizan por la convergencia de intereses entre las entidades que los celebran, los cuales aúnan esfuerzos para cumplir finalidades comunes propias de sus competencias. En cambio, los contratos interadministrativos²⁵ suponen prestaciones recíprocas y una relación patrimonial en la que una de las partes recibe una contraprestación por las actividades que ejecuta en favor de otra.

53. Bajo esos criterios, el análisis de las obligaciones asumidas por INFOTIC y el ICA en el negocio jurídico objeto de controversia²⁶. Da cuenta que:

la sociedad cambió su nombre de: Centro de Servicios de Información de Manizales S A por el de: INFOTIC S A.” (fl. 1 – 3, c2)

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez. Sentencia del 21 de febrero de 2025, proceso Rad. 25000-23-36-000-2019-00270-01 (68.280).

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección A – M.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Sentencia del 6 de noviembre de 2025, proceso Rad. 11001-03-26-000-2025-00016-00 (72.424).

²⁶ *En el convenio marco 027 del 12 de julio de 2010, obligaciones: ICA: Aportar a INFOTIC los recursos que se pactaran en cada Carta de Entendimiento, de acuerdo con lo establecido para el negocio o proyecto particular, Ejercer la supervisión en la forma determinada en la respectiva Carta de Entendimiento para cada proyecto específico, Suministrar toda la información y colaboración necesaria para que INFOTIC pudiera desarrollar y ejecutar el Convenio Marco y las Cartas de Entendimiento que se suscribieran, Elaborar los estudios y documentos previos requeridos para adelantar cada proyecto en TIC en particular, determinando la conveniencia y oportunidad de suscribir la respectiva Carta de Entendimiento. INFOTIC: Acatar las sugerencias y condiciones establecidas por el supervisor designado por el ICA para cada proyecto que llegara a suscribirse, presentar y suscribir los informes de ejecución que fueran solicitados por el supervisor designado para cada caso, salvaguardar la información confidencial obtenida durante la ejecución de sus actividades, salvo requerimiento de autoridad competente, pagar los impuestos generados con ocasión de la suscripción del Convenio Marco o de las Cartas de Entendimiento, en la proporción que le correspondiera, Brindar la capacitación del personal requerido para cada proyecto, de conformidad con lo previsto en la respectiva Carta de Entendimiento, responder por las fallas que afectaran el adecuado funcionamiento del objeto contratado, cuando estas fueran imputables a la actividad desarrollada por INFOTIC, prestar los servicios relacionados con la implementación, garantía, soporte técnico, documentación y demás actividades contempladas en el objeto de cada Carta de Entendimiento, aportar al Convenio Marco y a las Cartas de Entendimiento su experiencia, estructura empresarial, infraestructura tecnológica y conocimientos como integrador y estructurador de soluciones integrales en tecnologías de la información y las comunicaciones.”*

En la carta de entendimiento no. 1, obligaciones: ICA: Realizar la supervisión de la forma como se determine en la presente Carta de Entendimiento, Suministrar toda la información y colaboración que requiera INFOTIC para el desarrollo y ejecución de la presente Carta de Entendimiento, Cumplir los aportes establecidos por la cláusula cuarta “\$100.000.000, en especie”. INFOTIC: Garantizar todos los productos, elementos y dispositivos, de acuerdo a lo indicado por el fabricante para todos los componentes del proyecto, contados a partir de la fecha del acta de recibo a satisfacción suscrita por el supervisor del contrato, dentro del período de garantía, suministrar todos los repuestos o desarrollos nuevos, de iguales o superiores características a los originales, sin costo alguno para el ICA, con el fin de garantizar el correcto funcionamiento del proyecto, Dentro del período de garantía, el horario de atención para el mantenimiento correctivo será el comprendido entre las 08:00 y las 18:00 horas los días hábiles, dentro del período de garantía, atender las llamadas de mantenimiento correctivo en un tiempo máximo de cuatro (4) horas después de reportada la falla, dentro del período de garantía, si pasados dos (2) meses el elemento objeto de la reparación no es entregado en perfecto estado de funcionamiento, reemplazarlo de forma inmediata por uno nuevo de iguales o superiores características, sin costo alguno para el ICA, para todos los componentes, anexar una garantía expedida por el representante del fabricante (firmada por el representante legal), donde se estipule claramente el período de garantía por parte del fabricante, entregar dos (2) copias de la documentación, impresa y magnética, del proyecto, de manera que se conserve la memoria institucional y técnica del proyecto, cumplir con idoneidad y eficacia el objeto del presente estudio y su alcance en las cartas de entendimiento, asumir los costos y demás gastos ocasionados por la ejecución del objeto de la presente Carta de Entendimiento, cumplir con los procedimientos contractuales



54. Conforme a las estipulaciones de la Carta de Entendimiento no. 1²⁷ cada entidad actuaría con autonomía técnica, administrativa y directiva respecto de las actividades a su cargo, lo que evidencia una distribución diferenciada de responsabilidades, incompatible con una actuación conjunta encaminada al ejercicio coordinado de competencias comunes, pues, la citada autonomía respondió a la separación propia entre quien definía la necesidad pública, financiaba el proyecto y verificaba su cumplimiento, y quien asumía de manera independiente la obligación de diseñar, implementar, garantizar y entregar la solución tecnológica contratada. La distribución funcional no estaba orientada al ejercicio coordinado de competencias administrativas comunes, sino a delimitar las obligaciones propias de una entidad contratante y de un ejecutor especializado.

55. Si bien, el convenio marco empleó expresiones como “cooperar” y “aunar esfuerzos”, su calificación jurídica no depende de la fórmula utilizada por las partes, sino del contenido material de las obligaciones asumidas. La ejecución material del proyecto correspondió a INFOTIC, mientras que las obligaciones del ICA se limitaron básicamente a supervisar, suministrar información y aportar recursos²⁸, por tanto, la estructura obligacional no fue la de dos entidades que ejecutaran conjuntamente una función administrativa común.

56. Además, los aportes de las partes no fueron equivalentes. Mientras el ICA aportó recursos por valor de \$2.750.000.000, INFOTIC se obligó a realizar un aporte en especie estimado en \$100.000.000. Esta diferencia evidencia que no existió una verdadera concurrencia de recursos destinada al desarrollo de un propósito institucional común, sino que fue el ICA quien asumió la financiación del proyecto. Asimismo, aunque el convenio calificó como "aporte" la contribución de INFOTIC, esta correspondía, en realidad, a la provisión de recursos tecnológicos y capacidades técnicas necesarias para la ejecución del objeto contractual, esto es, a prestaciones inherentes a las obligaciones asumidas por dicha entidad. En todo caso, su cuantía representaba apenas una fracción del valor total del negocio, lo que reafirma la ausencia de una participación económica equivalente propia de un verdadero convenio asociativo

57. Lo anterior, demuestra que INFOTIC asumía parte de los costos necesarios para cumplir las prestaciones técnicas a su cargo, circunstancia compatible con una relación contractual y no con un convenio de cooperación entre entidades que

que permitan el cumplimiento del objeto y el alcance requeridos, garantizando que el proyecto opere en forma óptima y adecuada, obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando dilaciones y trabas injustificadas, responder en los plazos establecidos en la presente Carta de Entendimiento y sus respectivos anexos, en general, cumplir cabalmente las condiciones y modalidades previstas para la ejecución y desarrollo de la Carta de Entendimiento y el Anexo Técnico, actuando razonablemente en el marco de sus obligaciones contractuales”.

²⁷ “SEPTIMA. - INEXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL: LAS PARTES dejan expresa constancia que por esta Carta de Entendimiento no se constituye un vínculo laboral alguno entre ellas y los funcionarios que cada una ocupe para el cumplimiento de los mismos. LAS PARTES disponen de autonomía y libertad técnica, administrativa y directiva para la ejecución de la Carta de Entendimiento, en lo que hace a cada una de las actividades y compromisos que asumen en forma independiente”.

²⁸ El anexo técnico del 23 de julio de 2010, de la carta de entendimiento no. 1, el objetivo general “Proveer al ICA de una plataforma tecnológica para Proyectos de Integración, Interoperabilidad y Procesos de Negocio, implementar y poner en producción un (1) proceso misional de la entidad; así como, proveer una infraestructura de administración centralizada, que incluya redes LAN en las Seccionales del ICA a nivel nacional, para interconectar la infraestructura de comunicaciones actual e integrarlas de forma rápida y confiable, ofreciendo adicionalmente, seguridad y centralización de la información de cualquier servicio de transferencia de datos que circule por una red de comunicaciones y sea requerido por la entidad”.



concurrir en condiciones equivalentes para satisfacer una finalidad pública compartida.

58. Igualmente, el beneficio del proyecto recayó exclusivamente sobre el ICA, porque la plataforma tecnológica: i) era de su propiedad; ii) se implementó para procesos misionales del ICA; iii) se instaló en su infraestructura; iv) buscaba la modernización institucional del ICA. INFOTIC, por su parte, no obtuvo un beneficio directo del resultado del proyecto, sino que intervino como proveedor especializado y no como cooperante institucional, por tanto, las obligaciones asignadas del demandante no estaban dirigidas al ejercicio conjunto de competencias administrativas, sino a entregar una solución tecnológica específica al ICA bajo parámetros de calidad, garantía, soporte, mantenimiento y recibo a satisfacción, obligaciones características de un proveedor de servicios tecnológicos.

59. Esa conclusión se refuerza con el contenido obligacional de la Carta de Entendimiento no. 1 que impuso a INFOTIC prestaciones propias de un contratista de servicios tecnológicos. Incluso, el propio documento la identifica como “contratista” mientras que los aportes del ICA operaron materialmente como el precio del contrato, pues los desembolsos se condicionaron al cumplimiento de hitos de ejecución: el 50 % con la suscripción del acta de inicio; el 30 % con la entrega del licenciamiento y la aprobación de la supervisión, y el 20 % restante según el avance de la ejecución, previa aprobación del supervisor y presentación del informe final con recibo a satisfacción.

60. Con lo anterior, es claro que los desembolsos no se efectuaron por la sola existencia del convenio ni para financiar actividades comunes, sino de manera escalonada y condicionada al cumplimiento de hitos de ejecución previamente definidos, a la aprobación del supervisor y al recibo a satisfacción de los productos entregados. Esa forma de pago revela una lógica propia de remuneración contractual y no de financiación cooperativa.

61. En la ejecución, las cláusulas del citado negocio autorizaban al ICA a liquidar unilateralmente el negocio, ordenó el reintegro de recursos y atribuyó a INFOTIC incumplimientos contractuales.

62. En consecuencia, aunque el objeto del acuerdo aludía a “cooperar y aunar esfuerzos”, su desarrollo demuestra contraposición de intereses, en lugar de la concurrencia de propósitos dentro del marco funcional de cada entidad pública que caracteriza a los convenios interadministrativos, en la que el ICA financió el proyecto y recibió sus resultados, mientras que INFOTIC ejecutó la solución tecnológica²⁹.

63. Por lo anterior, la ejecución material da cuenta de una relación funcional contratante-contratista, propio de un contrato que se someten al EGCAP, en esa

²⁹ Por su parte, esta Subsección ha explicado: “De acuerdo con lo anterior, los convenios interadministrativos se diferencian de los contratos interadministrativos en tanto los primeros buscan aunar esfuerzos para la materialización de los intereses comunes o ejecución de funciones complementarias con una misma finalidad, mientras que los segundos se caracterizan por la prestación de un servicio específico, la ejecución de una obra o el suministro o dotación de un bien, o la realización de una actividad determinada por parte de una entidad pública, que bien podría llevar a cabo un particular” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 23 de abril de 2021, C.P.: María Adriana Marín. Rad.: 85001-23-31-000-2011-00154-01 (49.148). También se puede revisar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 31 de marzo de 2023, C.P.: María Adriana Marín. Rad.: 25000-23-36-000-2014-00674-01 (56.002).



medida los actos de liquidación unilateral son administrativos, y no convencionales³⁰.

El acto de liquidación unilateral no vulneró el debido proceso

64. Como punto de partida, es necesario examinar cómo se pactó la liquidación de los negocios jurídicos objeto de controversia, a saber:

65. En el Convenio Interadministrativo no. 027 de 2010 se pactó: *“DÉCIMA PRIMERA: (...) acta de entrega de bienes para proceder a efectuar la liquidación del convenio, en los términos establecidos en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 (...) DÉCIMA SÉPTIMA –CAUSALES DE TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN (...) PARÁGRAFO UNICO - LIQUIDACIÓN: En el momento de la terminación del presente Convenio Interadministrativo Marco o de las Cartas de Entendimiento que se suscriban en desarrollo de los mismos LAS PARTES deberán hacer su liquidación, y de ella quedará constancia en un acta que suscriban LAS PARTES”*.

66. En la Carta de Entendimiento no. 1 se pactó: *“ CLÁUSULA DÉCIMA CUARTA: LIQUIDACIÓN - El presente convenio será objeto de liquidación de acuerdo con lo establecido en el artículo 60 de la ley 80 de 1993 y artículo 11 de la ley 1150 de 2007. Si alguna de las entidades del convenio no se presenta para efectos de la liquidación del mismo o las partes no llegan a ningún acuerdo, el ICA procederá a su liquidación unilateral de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 de la ley 80 de 1993 y artículo 11 de la ley 1150 de 2007, para lo cual proferirá Resolución motivada susceptible del recurso de reposición”*.

67. Para establecer si el ICA agotó la etapa de liquidación bilateral antes de ejercer la facultad de liquidación unilateral, es necesario reconstruir las actuaciones surtidas desde la terminación del negocio jurídico hasta la expedición de los actos demandados:

68. El 30 de agosto de 2011, el jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información remitió el informe de final de supervisión, firmado por el representante legal y el gerente de proyectos de INFOTIC, en el que se indicó que esta serviría de soporte para la liquidación de mutuo acuerdo, y dejó constancia de que las partes se declaraban recíprocamente a paz y salvo por todo concepto³¹.

69. El 14 de septiembre de 2011, INFOTIC solicitó al ICA información sobre el estado de la liquidación³². El 5 de octubre siguiente, la entidad dio a conocer que el trámite permanecería suspendido hasta conocer los resultados de la auditoría especial solicitada a la Contraloría General de la República³³.

³⁰ Sobre los actos convencionales, se puede consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 19 de mayo de 2025, C.P.: María Adriana Marín. Rad.: 54001-23-33-000-2020-00501-01 (70.504).

³¹ Fls. 516-534, cuaderno 4.

³² Fl. 536, cuaderno 4.

³³ Fl. 538-539, cuaderno 4.



70. El 27 de febrero de 2012, la Contraloría remitió el informe de auditoría y solicitó la adopción de un plan de mejoramiento³⁴.

71. El 28 de diciembre de 2012, la Oficina Jurídica del ICA emitió concepto en el que concluyó, entre otros aspectos, que el supervisor carecía de competencia para declarar a las partes a paz y salvo. Asimismo, advirtió que el convenio continuaba siendo objeto de análisis por parte de la Contraloría y la Procuraduría. En consecuencia, recomendó adelantar la liquidación de la Carta de Entendimiento no. 1³⁵.

72. El 21 de febrero de 2013, el nuevo jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información del ICA certificó la ejecución de la Carta de Entendimiento no.1, e indicó que las obligaciones relacionadas con: i) licenciamiento de la plataforma e ii) infraestructura tecnológica se entregaron se cumplieron, pero la correspondiente a iii) los servicios de implementación y automatización no se entregó, sino únicamente INFOTIC presentó una propuesta³⁶.

73. El 10 de mayo de 2013, el ICA remitió a INFOTIC acta de liquidación de común acuerdo firmada por el gerente general. En la comunicación indicó que el documento correspondía al discutido en la reunión del 7 de abril de 2013, de la que no se aportó acta, y que, respecto de este, no se habían formulado observaciones³⁷.

74. Mediante oficio del 4 de junio de 2013³⁸, INFOTIC manifestó su desacuerdo con el acta, por la expresión “común acuerdo” y expuso lo siguiente:

- Existió un primer acercamiento entre las partes, el proyecto debía revisarse internamente y discutirse en una nueva reunión.
- El encuentro no pudo celebrarse el 7 de abril de 2013, por tratarse de un domingo, sin indicar un día específico, y sostuvo que el asunto requería un

³⁴ Fls. 344 – 359, cuaderno 5. Evaluación de los hallazgos. "1. Implementación del proceso misional VE-P-001-Sistema integrado de información del ICA. Causa: Debilidades en la planeación para la sistematización del proceso misional. Efecto: Se pague por un sistema que no es el ideal y que no cumple con las necesidades que el ICA previo satisfacer con el mismo. 2. Cableado Estructurado y elementos del convenio para la Seccional Norte de Santander. Causa: Se evidencian debilidades de planeación. Efecto: Labores de convenio ejecutadas inconclusas, y riesgos de daños en los equipos adquiridos, 3. Instalación suministro de energía centro de cableado estructurado en la Seccional Norte de Santander. Causa: Debilidades de planeación de la entidad. Efecto: Inutilización de los elementos con riesgos de daños para los mismos, 4. Pago del cableado estructurado en las Seccionales de Norte de Santander y Sucre. Causa: Deficiencias de control del ICA, para la verificación de las actividades de la carta de entendimiento. Efecto: Riesgos en el cumplimiento de las actividades del convenio, 5. Idoneidad de la plataforma adquirida en relación con la plataforma existente en el ICA. Causa: Deficiencias de control del ICA, para la verificación de las actividades de la carta de entendimiento, Efecto: Riesgo en el cumplimiento de las actividades del convenio, 6. Configuración del servicio en la Seccional Sucre. Causa: Debilidades de la entidad en la planeación de las actividades posteriores a la ejecución (sic) del convenio. Efecto: Subutilización del equipo por parte de la seccional, 7. Planta telefónica en la Seccional Sucre. Causa: Deficiencia en la ejecución de actividades posteriores al convenio y carta de entendimiento. Efecto: Deficiencias en la configuración y su de los equipos instalados, 8. Sumatoria de los componentes del Precio Unitario. Causa: Debilidades de Control. Efecto: Pagos adicionales que no debieron realizarse". En Acta no. 33 del 6 de noviembre de 2013 la Contraloría ordenó el archivo de la indagación preliminar, al concluir que no existió mérito para iniciar un proceso de responsabilidad fiscal.

³⁵ Fls. 380 y 381, cuaderno 5.

³⁶ Fls. 402-408, cuaderno 5.

³⁷ Fls. 417- 421, cuaderno 5. El acta de liquidación bilateral concluyó que INFOTIC no entregó los servicios de implementación y automatización de un proceso misional y, por ello, debía reintegrar al ICA la suma de \$326.938.573.

³⁸ Fls. 414 – 416, cuaderno 5.



análisis adicional, dado que los funcionarios que habían intervenido en la ejecución del proyecto ya no laboraban en la empresa.

- Afirmó que el director jurídico Iván Dario Mena Muñoz, se comunicó telefónicamente con Juan Camilo Martínez, funcionario del ICA, para manifestarle su desacuerdo con el contenido del acta.
- Finalmente, reiteró la necesidad de celebrar una nueva reunión el 12 de junio de 2013 a las 9:00 a.m. en las instalaciones de INFOTIC.

75. Mediante Resolución no. 002909 del 26 de junio de 2013, el ICA liquidó unilateralmente el Convenio Interadministrativo no. 027-2010 y la Carta de Entendimiento no. 1. Dicho acto se notificó el 16 de julio de 2013³⁹.

76. El 31 de julio siguiente, INFOTIC interpuso recurso de reposición⁴⁰. En Resolución no. 003933 del 12 de septiembre de 2013 resolvió la impugnación y lo confirmó⁴¹.

77. En materia de liquidación contractual, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007⁴² dispone que la facultad para liquidar unilateralmente el contrato procede cuando: i) el contratista no comparece a la liquidación bilateral, previa notificación o convocatoria, o ii) que las partes no logran un acuerdo. Se trata, por tanto, de una competencia subsidiaria respecto de la bilateral⁴³.

-Valoración de la Sala

78. Del trámite contractual expuesto se desprenden las siguientes conclusiones:

79. El informe final de supervisión del 30 de agosto de 2011 se elaboró con posterioridad a la terminación de la Carta de Entendimiento no. 1, aunque durante la vigencia del Convenio Interadministrativo no. 027 de 2010. Además, el supervisor carecía de competencia para declarar a las partes a paz y salvo conforme a las

³⁹ Fls. 422-431, cuaderno 5.

⁴⁰ Fls. 434-467, cuaderno 5.

⁴¹ Fls. 477-486, cuaderno 5.

⁴² "ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

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

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

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

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, C.P. Nicolás Yepes Corrales, Sentencia del 2 de marzo de 2022, Rad. 25000-23-36-000-2017-00442-01 (64165): "(...)la liquidación unilateral es subsidiaria de la bilateral, es decir que solamente cuando se configura alguna de las mencionadas hipótesis la Administración se encontrará habilitada para ejercer la facultad de liquidar el contrato mediante la expedición del acto administrativo correspondiente, pues la ley le reconoce al contratista el derecho a acordar la liquidación bilateral, de tal manera que deberá ser convocado por la entidad contratante a efectos de intentar la liquidación del contrato de mutuo acuerdo, procurando su participación activa en la misma".



competencias contractuales asignadas, sin que se observe o acredite un acto de delegación, por parte del representante legal⁴⁴.

80. Si bien el 14 de septiembre de 2011, cuando aún no había finalizado el Convenio Interadministrativo, INFOTIC solicitó al ICA información sobre el estado de la liquidación, el 5 de octubre siguiente la entidad respondió que el trámite permanecería suspendido hasta conocer los resultados de la auditoría especial solicitada a la Contraloría General de la República. En consecuencia, no es acertada la afirmación del demandante según la cual el ICA guardó silencio durante dos años.

81. En todo caso, el Convenio Interadministrativo No. 027 de 2010 solo podía ser objeto de liquidación una vez expirado el plazo de ejecución, esto es, a partir del 31 de diciembre de 2012. En consecuencia, las actuaciones adelantadas con anterioridad tuvieron carácter preparatorio y no constituyeron una verdadera etapa de negociación para la liquidación bilateral

82. Con posterioridad al 31 de diciembre de 2012, el nuevo jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información, en calidad de supervisor, remitió a la subgerente Administrativa y Financiera del ICA el certificado de ejecución del proyecto, en el que indicó que no se cumplió el *ítem iii*).

83. Obra en el expediente que, el 10 de mayo de 2013, la subgerente Administrativa y Financiera del ICA remitió al gerente general de INFOTIC el acta de liquidación de común acuerdo, previamente suscrita por la gerente general de la entidad. En dicha comunicación se expresó lo siguiente:

⁴⁴ Según el citado convenio en su cláusula décima: *"Funciones del supervisor del ICA (...) 1.) Verificar el cumplimiento de los requisitos para la ejecución del presente convenio interadministrativo de cooperación técnica. 2.) Constatar que todos los Trabajadores que laboren al servicio del convenio, se encuentren afiliados al sistema de seguridad social, en cumplimiento de lo estipulado en el artículo 23 de la ley 1150 de 2007. 3.) Practican visitas periódicas de supervisión a las Instalaciones donde se ejecutará el convenio o las caras de entendimiento. 4.) Impartir instrucciones y sugerencias por escrito al personal involucrado en la ejecución del convenio y las cartas de entendimiento, y formular las observaciones pertinentes para el desarrollo del mismo. 5.) Suministrar la información de manera completa, clara, concreta y fidedigna al Grupo de Gestión Contractual - Convenios 6.) Remitir al Grupo de Gestión Contractual - Convenios en original las actas y demás actuaciones en desarrollo del presente convenio y las cartas de entendimiento. CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA. - INFORMES: Durante el desarrollo del presente convenio a través de sus cartas de entendimiento, el supervisor del mismo deberá: 1.) Enviar de manera obligatoria, los informes de Seguimiento Técnico-Financieros, en los formatos establecidos previamente por el Grupo de Gestión Contractual Convenios de cada año o cada vez que el Instituto lo requiera. 2.) Una vez se cumpla el plazo del presente convenio interadministrativo de Cooperación técnica con sus respectivas caras de entendimiento, el supervisor del convenio deberá remitir al Grupo de Gestión Contractual Convenios, un informe final técnico financiero con los respectivos soportes, entre otros: certificación de cumplimiento del objeto pedida por el supervisor del convenio, acta de entrega de bienes para proceder a efectuar, los estudios previos, las propuestas que se presenten".*
Respecto a la carta de entendimiento no. 1 "DECIMA SEGUNDA SUPERVISIÓN. El ICA realizará la supervisión de la presente carta de entendimiento a través del jefe de la oficina de información o quien este delegue. PARÁGRAFO: Funciones del Supervisor. (...): 1) Verificar el cumplimiento de los requisitos para la ejecución del presente convenio de cooperación. 2). Practicar visitas de supervisión a la ejecución del convenio. 3) Verificar y controlar la oportuna entrega de los informes técnicos y financieros en los formatos establecidos por el ICA para tal fin, que a su vez deberán ser enviados al Grupo de Gestión Contractual - Convenios del ICA 4) Suministrar la información de manera completa, clara, concreta y fidedigna al Grupo de Gestión Contractual Convenios, inmediatamente se venza el término de duración del "presente convenio de cooperación técnica, con el fin de elaborar el Acta de Liquidación del Convenio y enviarla a los correos electrónicos correspondientes al grupo de Gestión Contractual -- Convenios. 5) Enviar al grupo de Gestión Contractual - Convenios en original las actas y 'demás actuaciones que impliquen avance o modificación de las pautas inicialmente planteadas, propias del desarrollo normal del presente convenio, que tengan injerencia directa en el óptimo avance del mismo".



“Adjunto remitimos el acta de liquidación de común acuerdo del convenio inter administrativo (sic) marco de cooperación en tecnología de la información y comunicaciones (TIC) No. 027 – 2010 y de la carta de entendimiento No. 1 derivada del mismo, firmada por el ICA, para la firma del representante legal de INFOTIC.

El acta esta (sic) en los mismos términos de la minuta entregada y discutida con INFOTIC el pasado abril 7 del presente año y respecto del cual no hubo observaciones.

Atentamente le solicitamos devolver el acta firmada por INFOTIC y hacer el pago correspondiente al saldo por ejecutar la mayor brevedad, de acuerdo con lo que se establece en cláusula séptima” (Negrilla fuera del texto).

84. Frente a esa comunicación, INFOTIC formuló los reparos que fueron reseñados en el párrafo 67 de esta providencia.

85. Para la Sala, de lo expuesto en los párrafos anterior las partes sostienen diferentes sobre la fecha de la reunión que se celebró en abril de 2013. Mientras el ICA afirma que ocurrió el 7 de abril, INFOTIC sostiene que ello no fue posible porque ese día correspondía a un domingo, lo que es cierto, pero tampoco precisó una fecha.

86. Lo relevante es que ambas partes coinciden en que la reunión sí se celebró. Según el ICA, en esa oportunidad se presentó el proyecto de acta de liquidación sin que se formularan observaciones, tal como lo indicó en la comunicación del 10 de mayo de 2013. Por su parte, INFOTIC sostuvo que el documento debía revisarse internamente y discutirse nuevamente porque los funcionarios que asistieron eran nuevos y no habían participado en la ejecución del proyecto. No obstante, esa afirmación carece de respaldo probatorio.

87. Tales circunstancias no permiten concluir que la administración hubiera actuado de manera arbitraria. Por el contrario, el expediente demuestra que el ICA brindó una oportunidad real y efectiva para adelantar la liquidación de común acuerdo, al propiciar un espacio para que las partes discutieran el balance final del contrato. La reunión celebrada durante el mes de abril constituye prueba de ello.

88. Conviene precisar que la asistencia a una reunión de liquidación bilateral no constituye una formalidad vacía. Las partes deben actuar con una diligencia mínima que evidencie una verdadera intención de alcanzar un acuerdo, en el marco del principio de Buena fe y colaboración entre las partes que rige a los contratos, Artículo 1603 del Código Civil, que exige que mis actos materiales reflejen mi comportamiento⁴⁵. Ello supone comparecer con funcionarios que conozcan el contrato objeto de liquidación y cuenten con observaciones o propuestas concretas para su discusión. Ninguno de esos presupuestos fue acreditado por el demandante.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, sentencia del 19 de noviembre de 2012, Rad. 25000-23-26-000-1998-00324-01(22043) “se desprende que en todo el iter contractual, esto es antes, durante y después de la celebración del contrato, y aún después de su extinción, se impone a los intervinientes el deber de obrar de conformidad con los postulados de la buena fe (...) el artículo 863 de esa misma codificación ordena que “las partes deberán proceder de buena fe exenta de culpa en el periodo precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que se causen”, precepto este que en la contratación pública ha de tenerse como un desarrollo del principio general de planeación que debe informar a toda la actividad contractual del Estado”



89. Los reparos formulados por INFOTIC se sustentan, principalmente, en que los funcionarios que asistieron a la reunión eran nuevos y desconocían los antecedentes del proyecto. Ese argumento no desvirtúa la actuación administrativa, pues, constituía una carga mínima comparecer con servidores debidamente informados sobre el contrato. Admitir esa explicación conduciría a sostener que únicamente quienes participaron en la ejecución contractual estarían habilitados para intervenir en la liquidación bilateral, conclusión incompatible con la dinámica propia de las plantas de personal de las entidades públicas y privadas.

90. De igual manera, INFOTIC sostuvo que la reunión constituyó apenas un primer acercamiento y que, durante su desarrollo, manifestó la necesidad de revisar internamente el proyecto de acta antes de continuar la discusión. Sin embargo, esa afirmación también carece de respaldo probatorio. En particular, la Sala echa de menos los testimonios o cualquier otro elemento de convicción que permitiera corroborar esa versión.

91. Igual conclusión merece la supuesta comunicación telefónica entre el director jurídico, Iván Darío Mena Muñoz, y Juan Camilo Martínez, funcionario del ICA, pues, no se aportó prueba alguna que acreditara su ocurrencia o menos su contenido.

92. Finalmente, respecto de la invitación formulada por INFOTIC para celebrar una nueva reunión el 12 de junio de 2013, a las 9:00 a. m., en sus instalaciones, aunque el expediente no registra una respuesta del ICA, esa circunstancia no desvirtúa la legalidad del procedimiento. Para entonces, la entidad ya había dado por concluida la etapa de negociación, según lo expresó en la comunicación del 10 de mayo de 2013.

93. A ello se suma que la respuesta de INFOTIC fue presentada el 6 de junio de 2013, cuando ya había vencido el término previsto para la liquidación bilateral, término que transcurrió desde el 1 de enero de 2013 al 1 de mayo de 2013. En esas condiciones, el ICA no tenía la obligación de acceder a una nueva etapa de negociación.

94. La Sala otorga mayor fuerza demostrativa a la versión del ICA porque encuentra respaldo en las actuaciones que integran el trámite administrativo. En contraste, la postura de INFOTIC presenta vacíos probatorios que no pudieron ser superados durante el proceso. En efecto, no aportó el acta de la reunión celebrada en abril de 2013 ni los testimonios de quienes participaron en ella para corroborar su versión. Tampoco explicó por qué, pese a haber asistido a ese encuentro, no formuló observaciones al proyecto de liquidación bilateral ni dejó constancia de sus reparos frente al acta que posteriormente le fue remitida para su firma.

95. Por lo expuesto, la Sala concluye que no se acreditó la vulneración del debido proceso. Las pruebas obrantes en el expediente demuestran que el ICA brindó una oportunidad real y efectiva para adelantar la liquidación bilateral del contrato y no llegaron a un acuerdo decisión que es legítima⁴⁶.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, M.P. Alberto Montaña Plata, Sentencia del 22 de mayo de 2026, Rad. 25000-23-36-000-2019-00363-01 (72500): "La liquidación bilateral corresponde a un negocio jurídico que los sujetos contratantes celebran en ejercicio de la



Respecto de los demás cargos de nulidad de la demanda⁴⁷

96. Como el Tribunal declaró la nulidad de los actos demandados únicamente por la vulneración del debido proceso, omitió pronunciarse sobre los restantes cargos de nulidad. En consecuencia, corresponde a la Sala abordarlos en esta instancia.

97. -Violación al principio de buena fe, confianza legítima y prohibición de venir contra el acto propio. El demandante alegó que el supervisor del convenio elaboró el informe final dentro de sus competencias, por tanto, produjo efectos jurídicos y generó confianza legítima.

98. El acto de liquidación unilateral modificó injustamente lo pactado en el citado informe y frustró la confianza legítima, al cambiar las reglas de juego, porque se pasó de un documento que declaraba a las partes en paz y a otro que imponía la devolución de \$326.938.573. Se desconoció un documento bilateral sin procedimiento alguno.

99. Para la Sala el cargo no prospera, pues, revisado el clausulado y conforme al párrafo 82, el supervisor no tenía la competencia para declarar a las partes en paz y salvo. En ese contexto, el informe final de supervisión constituye únicamente un insumo para la liquidación contractual y, por sí solo, no produce efectos definitivos sobre el balance del contrato ni limita la competencia de la entidad para adoptar la decisión de liquidación, siempre que esta se encuentre debidamente motivada.

100. -El negocio era un convenio interadministrativo que se rige por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, por tanto, no existe una posición superior de una entidad sobre otra ni la posibilidad de incluir cláusulas excepcionales, entre ellas, la de liquidación unilateral, por tanto, el ICA carecía de competencia legal para liquidar unilateralmente el convenio.

101. El cargo no tiene vocación de prosperidad, como ya se expuso en párrafos anteriores se está frente a un contrato, sumado a ello, en el párrafo 69 se indicó que la cláusula décima cuarta de la Carta de Entendimiento no. 1 pactó que la liquidación del negocio jurídico se haría en los términos del artículo 11 de la ley 1150 de 2007. Además, la liquidación unilateral no es estrictamente una cláusula excepcional, sino una figura a través de la cual es posible efectuar el corte de cuentas del contrato sin la aquiescencia del contratista⁴⁸.

autonomía de su voluntad, por lo que, así como pueden llegar a un acuerdo en relación con el balance final del contrato, pueden no hacerlo, y ambas decisiones resultan, a priori, legítimas, comoquiera que hacen parte de la libertad que en virtud del mencionado principio tienen para disponer de los intereses propios, en general, y para decidir cuáles negocios jurídicos celebrar, en particular”.

⁴⁷ El análisis se hace conforme al artículo 187 del CPACA y 287 del CGP.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, C.P. Nicolás Yepes Corrales, Sentencia del 10 de marzo de 2025, Rad. 25000-23-36-000-2012-00501-01 (67190) La jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que la liquidación unilateral no es estrictamente una cláusula excepcional, sino una figura a través de la cual es posible efectuar el corte de cuentas del contrato sin la aquiescencia de la parte contratista, siempre que previamente se haya agotado la posibilidad de realizar tal labor de manera bilateral. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 19 de junio de 2020. Radicado 68001233100020060347901 (64471), acumulado con el expediente con radicado 68001233100020050091402. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 3 de septiembre de 2020. Radicado 25000- 23-26-000-2009-00131-01 (42003).



102. -Finalmente, el demandante cuestionó que la liquidación unilateral no se atempera a la realidad contractual y a la ejecución del negocio jurídico, por tanto, no es procedente la devolución de recursos.

103. Argumentó que el *ítem iii) Servicios, “implementación y automatización de un proceso misional del ICA”*, conforme a la propuesta de INFOTIC, exigía que la plataforma con tecnología BPM contara con procesos totalmente, identificados, estandarizados y documentados, criterio que no cumplió la información que entregó el ICA.

104. El 27 de septiembre de 2010, INFOTIC hizo la secuencia de implementación para la simulación del proceso. De ello, las áreas misionales y los representantes del ICA concluyeron que el proceso contratado y modelado no reflejaba la totalidad de lo que abarcaba el proceso de vigilancia epidemiológica como lo indicaba el aplicativo DOCMANAGER.

105. Por ello, sin ser esta su obligación INFOTIC hizo el levantamiento de información más detallado, tendiente a determinar la necesidad real de la entidad. Del análisis se determinó que faltaba información y que en algunas áreas no era necesario adelantar el proyecto o tendría un impacto mínimo, lo que denotó una falta de planeación del ICA.

106. En el Acta no. 20 del 30 de noviembre de 2010, que consolidó las mesas de trabajo, se aprobó la propuesta de alcance consistente en automatizar el registro de predios para exportación de flores y boletines epidemiológicos semanales complementando el alcance de los servicios a implementar, por ello INFOTIC continuó con el levantamiento de la información hasta el 31 de diciembre de 2010.

107. El demandante, el 25 de enero de 2011, estructuró, elaboró y entregó un documento. El levantamiento de la citada información significó un costo mayor a \$500.000.000.

108. Respecto al cargo, se tiene que la liquidación unilateral se fundamentó en las siguientes operaciones numéricas:

ITEM	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL	ESTADO
1	Servicios de implementación de la plataforma Oracle (instalación)	1	132.213.585	132.213.585	ENTREGADO
2	Integración de la solución de voz en las seccionales	1	138.000.000	138.000.000	ENTREGADO
3	Servicios de implementación y automatización de un proceso misional del ICA	1	281.843.598	281.843.598	NO ENTREGADO
			SUB TOTAL:	552.057.183,00	
			IVA:	88.329.149,28	
			TOTAL:	640.386.332,28	



CONCEPTO	VALOR
VALOR TOTAL ICA	\$2.750.000.000
VALOR GIRADO A INFOTIC	\$2.366.155.139
VALOR DESCUENTOS DE LEY	\$284.896.652
VALOR TOTAL PAGADO POR ICA	\$2.651.051.791
SALDO NO GIRADO	\$98.948.209
SUMAS IGUALES	\$2.750.000.000

109. Con base en lo anterior, el ICA considera que INFOTIC le debe reintegrar \$326.938.573: \$281.843.598 correspondiente al trabajo no desarrollado y pagado de servicios de implementación y automatización de un proceso misional del ICA y \$45.094.975 por concepto de IVA.

110. El trámite administrativo da cuenta de que el demandante en el recurso de reposición argumentó que se desconocieron las actividades adicionales que hizo y que el incumplimiento no fue su responsabilidad, sino la incorrecta planificación del ICA, porque la documentación no estaba identificada ni estandarizada, lo que impedía automatizar los procesos BPM.

111. En la Resolución 0003933 de 2013, el ICA confirmó la liquidación unilateral, indicó que las actividades adicionales alegadas fueron asumidas por INFOTIC de hecho sin la expresa voluntad de las partes. No se declaró el incumplimiento, sino que el ICA liquidó con base en las actividades desarrolladas por INFOTIC y su correspondencia con los aportes del ICA.

112. Conforme a lo expuesto, para la Sala, no se discute que la actividad de levantamiento de información se hizo, sino que para el demandante el costo de tal actividad debió ser parte de la liquidación unilateral.

113. Al respecto se tiene que el pliego de condiciones tenía como objeto: *“suministro, instalación y configuración de la plataforma tecnológica de SOA y BPM, análisis, ajuste, modelado, simulación, implementación y puesta en producción de (14) catorce procesos misionales correspondientes a la primera fase del sistema integrado misional del ICA”*.

114. En agosto de 2010, INFOTIC presentó la propuesta, en ella la clasificación del riesgo, en el numeral 2.5.2.3 riesgos de carácter técnico *“se deben tener algunas condiciones técnicas que garanticen la ejecución del contrato. Por ese motivo los riesgos que se puedan presentar son (...) la entidad no dispone la información para poner en producción los sistemas, falta de disponibilidad logista para los consultores de nuestra compañía (...)”*⁴⁹.

115. Los estudios previos en el numeral 2.6 en la cooperación, se estableció como obligaciones *“además de la legales y las pactadas en las cartas de entendimiento, para el ICA: (...) c) suministrar toda la información y colaboración que se requiera para el desarrollo y ejecución del presente convenio marco y de las cartas de entendimiento (...) para la entidad cooperante: (...) f) responder, según el caso, por las fallas que afecten el buen funcionamiento del objeto contratado en el convenio marco y las cartas de entendimiento que se suscriban, por causas imputables a la actividad que desarrolla el cooperante, g) prestar los servicios relacionados con la*

⁴⁹ Fl. 202, cuaderno 4.



implementación, garantía soporte técnico, documentación y similares que se contemplen en el objeto de cada Carta según el caso (...).”

116. Sumado a ello; “Asignación: El instituto Colombiano Agropecuario ICA, no reconocerá reajuste alguno al valor del contrato interadministrativo cuando se produzca este tipo de riesgo. Son aquellos contemplados por la aplicación de conocimientos en la entrega e instalación de los bienes objeto de la convocatoria (...).”

117. El Convenio marco no. 027-2010 “SEGUNDA - OBLIGACIONES DE LAS PARTES: (...) Para el ICA: (...) C.) suministrar toda la información y colaboración que requiera INFOTIC para el desarrollo y ejecución del presente convenio marco y de las cartas de entendimiento (...) para INFOTIC (...) f) responder, según el caso, por las fallas presentadas que afecten el buen funcionamiento del objeto contratado en el convenio marco o las cartas de entendimiento que se suscriban, por causas imputables a la actividad que desarrolla el cooperante, g) prestar los servicios relacionados con la implementación, garantía (sic) soporte técnico, documentación y similares que se contemplen en el objeto de cada Carta según el caso (...).

118. La Carta de Entendimiento no. 1 “SEGUNDA - OBLIGACIONES DE LAS PARTES: (...) 2.1) Para el ICA: (...) b.) suministrar toda la información y colaboración que requiera INFOTIC para el desarrollo y ejecución de la presente carta de entendimiento (...) para INFOTIC i) asumir los costos y demás gastos ocasionados por la ejecución del objeto de la presente carta de entendimiento, j) cumplir con los procedimientos contractuales que permitan el cumplimiento del objeto y el alcance requeridos, garantizando que el proyecto opere en forma óptima y adecuada”.

119. El anexo técnico en el numeral “2.6.2 Servicios los servicios a proveer estarán orientadas a instalar y configurar las herramientas ofertadas y realizar el análisis, ajuste, modelado, simulación, implementación y puesta en producción de un (1) proceso misional correspondiente al Sistema Integrado misional del ICA, el cual es VE-P-001 – Detección y Seguimiento de Enfermedades y Plagas de control Oficial. Los entregables que se consideran para los servicios son:

Actividades	Objetivos	Entregables
Identificar cadena de valor	Documentar la secuencia de ejecución de los procesos y las interrelaciones entre sí para identificar situaciones comunes entre procesos.	Documento de cadena de valor.
Secuencia de implementación	Definir con EL ICA la secuencia en la cual serán implementados los procesos.	Documento de secuencia de implementación de procesos.
Levantamiento de proceso	Modelar los procesos y determinar actividades humanas, automáticas e interrelaciones con otros sistemas.	Documento de modelo de proceso. Documento de flujo de pantallas.
Simulación de proceso		Resultados de simulación



Actividades	Objetivos	Entregables
Levantamiento de Servicios	Especificar los servicios requeridos para los procesos.	Documento de especificación de servicios
Implementación de proceso	Implementación en la herramienta BPM del proceso modelado incorporando el flujo de pantallas.	Archivos de proyecto fuente del proceso BPM modelado
Implementación de Servicios	Integración de los servicios e Implementación de los Nuevos Servicios	Archivos fuente de los nuevos servicios
Pruebas		
Desarrollo BAM del proceso	Desarrollar los tableros de control con las estadísticas del proceso	BAM implementado para el proceso
Puesta en producción	Paso a producción de los procesos implementados	Procesos implementados en la arquitectura

120. Además, estableció como riesgos “2.8.3.2 Riesgos de carácter técnico (...) los riesgos que se presentan son: (...) la entidad no dispone de la información para poner en producción los sistemas (...), pero no se hizo su tipificación, asignación y mitigación del riesgo.

121. Prórroga a la Carta de Entendimiento no. 1 del Convenio Interadministrativo no. 027-2010:

“CONSIDERACIONES

(...)

h. Que se ha venido desarrollando y ejecutando a cabalidad las obligaciones establecidas en la Carta de Entendimiento citada, sin embargo, se han presentado dificultades internas para lograr la implementación exitosa de un BPM como prerequisite indispensable para contar con los procesos estandarizados y documentados oficialmente, pues la documentación de los procesos no hacen parte del alcance del proyecto.

i. Que acorde con el levantamiento de información realizado, se han encontrado procesos que no están totalmente documentados, detallados e identificados, puesto que gran parte de la documentación de los mismos se encuentra en elaboración al interior de la entidad y ha sido necesario trabajar tiempo adicional con el contratista y los usuarios misionales para lograr su entendimiento, información y clasificación necesaria a efectos de la automatización de los mismos con la herramienta BPM adquirida por el ICA.

j. Que el ICA actualmente se encuentra elaborando y documentando los procesos antes mencionados, en cabeza de la Oficina Asesora de Planeación.

*k. Que teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, **LAS PARTES** acuerdan que se hace necesario ampliar el plazo inicial para lograr la implementación del alcance requerido*

(...)

VALOR DEL CONTRATO: No se modifica esta cláusula de la carta de entendimiento no. 1 del Convenio Interadministrativo no. 027-2010”.



122. Con base en lo anterior, se modificó la cláusula tercera de la Carta de Entendimiento no.1, en el sentido de prorrogar su duración hasta el 30 de abril de 2011. Sin modificar las demás cláusulas.

123. Conforme a lo expuesto en los párrafos del 107 al 116, para la Sala es claro que la información para poner en producción los sistemas fue un tema indeterminado en la relación contractual, sin embargo, en el anexo técnico se estableció como un riesgo, pero no se tipificó, asignó ni mitigó.

124. Ahora, es precisamente la información para poner en producción los sistemas la que fundamentó la prórroga, pues, ambas partes coincidieron en que esta no hacía parte del alcance del proyecto y, por ello, se acordó únicamente prorrogar el plazo de duración, sin modificar el valor del contrato.

125. Si bien es cierto, respecto a las reclamaciones y su relación con las modificaciones al contrato, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia para señalar que la ausencia de salvedades o reclamaciones expresas en los contratos adicionales u otros ítes celebrados durante la ejecución no implica una renuncia automática a eventuales reclamaciones⁵⁰. Ello no tiene lugar en el caso concreto porque sí hubo un acuerdo expreso y ocurrió en la prórroga al pactar que solamente era necesario un aumento de plazo, pero no del precio.

126. Por todo lo expuesto, contrario a lo manifestado por el demandante, la liquidación sí se atempera a la realidad contractual; el cargo no prospera. Por ello, no hay lugar a declarar la nulidad de la resolución de liquidación y su acto confirmatorio.

127. Como los actos de liquidación unilateral conservan su presunción de legalidad, desaparece el fundamento de la liquidación judicial del contrato. En consecuencia, es innecesario pronunciarse sobre los reparos formulados contra esa decisión.

128. En suma, se revoca la sentencia de primera instancia.

Condena en costas

129. El artículo 365, numeral 4 del Código General del Proceso señala que *“cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas”*. El numeral 8 de ese mismo artículo la condiciona a *“... cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*.

130. A su vez, el artículo 361 ibidem prevé que este concepto está integrado por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el trámite de la controversia, así como por las agencias en derecho. El artículo 6 del Acuerdo no. 1887 de

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 27 de julio de 2023, radicado n.º 39121, C.P.: Guillermo Sánchez Luque: “El deber del juez será desentrañar, en cada caso, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance según las reglas de interpretación de los contratos, las normas supletivas aplicables a los tipos contractuales contenidas en las reglas civiles y comerciales y, por supuesto, la ejecución de buena fe del contrato. Conforme a dichas reglas, establecerá si las partes pretendieron o no, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se formula y los términos de ese pacto. De ahí que, si no se acordó nada por las partes o se guardó silencio, deberá estudiarse, en cada caso, si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado”.



2003⁵¹⁵², vigente para el momento en el que se interpuso la demanda, en materia contenciosa administrativa dispuso:

131. i) En primera instancia (numeral 3.1.2) *“Con cuantía: Hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia”*.

132. ii) En segunda instancia (numeral 3.1.3) *“Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia”*.

133. Se causaron costas a favor del ICA, el recurso de apelación prosperó y dio lugar a la revocatoria de la sentencia del Tribunal. Se fijan en primera instancia el 2% de las pretensiones. En segunda instancia el 1% de las pretensiones porque su intervención se limitó a interponer el recurso de apelación y el pronunciamiento frente al citado recurso, sin solicitudes probatorias o asistencia a audiencias que den cuenta que incurrió en mayores gastos. Las costas se liquidarán de forma concentrada por el Tribunal de origen.

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 de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 27 de febrero de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

TERCERO: CONDENAR en costas a INFOTIC, en ambas instancias, en primera el 2% de las pretensiones y en segunda instancia el 1% de las pretensiones, a Favor del ICA. Su liquidación se hará por secretaría del Tribunal de origen.

CUARTO: DEVOLVER, por Secretaría, el expediente al tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Aclaración de voto

VF

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



⁵¹ Del Consejo Superior de la Judicatura.