

1144

60000

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
Subsección C

Consejera Ponente: OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ (E)

Bogotá D.C., tres (3) de junio de dos mil quince (2015)

Radicación: 13001-23-31-000-1996-11303-01 (31.011)
Demandante: Alfredo Macía Barraza
Demandado: Municipio de Turbaco
Referencia: Apelación sentencia contractual

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 20 de enero de 2005, por el Tribunal Administrativo de Bolívar -fls. 191 a 197, cdno. ppal.-, que negó las pretensiones de la parte actora, en los siguientes términos:

"Deniéganse las súplicas de la demanda"

ANTECEDENTES

1. La demanda

Alfredo Macía Barraza -en adelante el demandante o la parte actora- en ejercicio de la acción contractual, presentó demanda contra el Municipio de Turbaco -en adelante el contratante, el demandado o el municipio- con el fin de que se accediera a las siguientes pretensiones:

"DECLARACIONES Y CONDENAS PRINCIPALES:

- "PRIMERA: Que entre el Municipio de Turbaco (Bolívar) y el señor **ALFREDO MACÍA BARRAZA** existen dos (2) Contratos Estatales de empréstito.
- "SEGUNDA: Que el objeto del contrato de empréstito fue la entrega en mutuo oneroso de una suma de dinero al Municipio de Turbaco (Bolívar), del cual dio cumplimiento el actor el día en que se perfeccionaron los contratos, y a su vez el Municipio de Turbaco (Bol.) se comprometió a reintegrar el dinero el (sic) término de Doce (12) meses.
- "TERCERA: Que las partes contratantes acordaron una cláusula penal por incumplimiento equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor total del contrato.
- "CUARTA: Que el Municipio de Turbaco (Bolívar) ha incumplido su obligación contractual de reintegrar con sus intereses el dinero dado en mutuo.
- "QUINTA: Que se condene al Municipio de Turbaco (Bol.) a dar cumplimiento a los contratos pagando el capital prestado con sus respectivos intereses corrientes y moratorios, actualizados al momento de dictar sentencia.
- "SEXTA: Que se condene al Municipio de Turbaco (Bol.) a pagar el valor de la cláusula penal establecida en el 50% del valor total del contrato según la cláusula tercera de los contratos, actualizada al momento de dictar sentencia.
- "SEPTIMA: Que se condene al Municipio de Turbaco (Bol.) a indemnizar los perjuicios morales y materiales que ha sufrido la actora.
- "OCTAVA: Que se condene al Municipio de Turbaco (Bol.) al pago a favor del Tesoro Nacional de la multa consagrada en el parágrafo 2o del artículo 75 de la ley 80 de 1993.
- "NOVENA: Que se condene al Municipio de Turbaco (Bol.) al pago de las costas del proceso, en caso de presentar oposición."

"DECLARACIONES Y CONDENAS SUBSIDIARIAS:

160000

- "PRIMERA:** Que entre el Municipio de Turbaco (Bolívar) y el señor **ALFREDO MACÍA BARRAZA** existen dos (2) Contratos Estatales de Empréstito.
- "SEGUNDA:** Que el objeto del contrato de empréstito fue la entrega en mutuo oneroso de una suma de dinero al Municipio de Turbaco (Bolívar), del cual dio cumplimiento el actor el día en que se perfeccionaron los Contratos, y a su vez el Municipio de Turbaco (Bol.) se comprometió a reintegrar el dinero el (sic) término de Doce (12) meses.
- "TERCERA:** Que las partes contratantes acordaron una cláusula penal por incumplimiento equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor total del contrato.
- "CUARTA:** Que el Municipio de Turbaco (Bol.) ha incumplido su obligación contractual de reintegrar con sus intereses el dinero dado en mutuo.
- "QUINTA:** Que se declare la nulidad del contrato de empréstito celebrado entre **ALFREDO MACÍA BARRAZA** y el municipio de Turbaco (Bol.)
- "SEXTA:** Que se condene al Municipio de Turbaco (Bol.) a reconocer el pago de la suma de dinero entregada por el (sic) actor (sic) en desarrollo de los contratos de empréstito, y recibida efectivamente por el Municipio de Turbaco (Bol.) por intermedio de su Representante Legal, suma que se actualizará al momento de dictar sentencia.
- "SEPTIMA:** Que se condene al Municipio de Turbaco (Bol.) a indemnizar los perjuicios que ha sufrido la actora.
- "OCTAVA:** Que se condene al Municipio de Turbaco (Bol.) al pago en favor del Tesoro Nacional de la multa consagrada en el parágrafo 2o del artículo 75 de la ley 80 de 1993.
- "NOVENA:** Que se condene al Municipio de Turbaco (Bol.) al pago de las costas del proceso."

Para fundamentar las pretensiones adujo que el Concejo Municipal de Turbaco -Bolívar-, por medio del Acuerdo No. 050 del 31 de agosto de 1992, adicionó el Acuerdo No. 046 del 14 de agosto de 1992, que facultó al Alcalde para celebrar contratos y negociar empréstitos con la Nación, entidades de crédito público

bancarias reconocidas por la Superintendencia o *financistas privados* idóneos económica y moralmente, hasta por la suma de 800 millones de pesos.

En desarrollo del acuerdo mencionado, el demandado celebró dos contratos de empréstito con el señor Alfredo Macía Barraza, donde se obligó a entregar \$17'558.226 al momento de perfeccionar el primer contrato, y en el segundo por la cantidad de \$17'558.225 para un total de \$35.116.451; y el municipio se comprometió a pagar dentro de los doce meses siguientes a la firma de cada contrato.

Estas obligaciones se hicieron exigibles el 15 de julio de 1995. Adicionalmente, el Municipio se obligó a pagar un interés remuneratorio del 3% sobre la cifra acordada, y el 4.5% por concepto de intereses mensuales de mora.

La entidad territorial, para garantizar su cumplimiento, suscribió a favor de la demandante dos pagarés por el valor del capital, en los que acordaron la fecha de vencimiento de las obligaciones. Indicó, además, que la cláusula penal pactada fue del 50% del monto de los contratos.

Sin embargo, adujo que el alcalde que suscribió los documentos fue denunciado penalmente por su sucesor, por la presunta comisión de los delitos de peculado por apropiación, peculado por apropiación oficial diferente y falsedad en documento público, pues no se encontró la destinación de los dineros recibidos por el municipio en mutuo.

El demandante señaló que después de varios conatos para cumplir lo pactado, buscó conciliar extrajudicialmente con el municipio, sin embargo, éste manifestó que la razón por la cual no pagó fue porque el demandante, en los contratos, se comprometió a desembolsar las sumas de dinero, pero no cumplió, quedando la entidad territorial exenta de su deber de pagar.

Finalmente, apoyó normativamente la demanda en el artículo 83 de la Constitución Política; en los artículos 5, 11, 13, 26, 28 y 41 de la Ley 80 de 1993; en los artículos 1519, 1546, 1551, 1592 y 1602 del Código Civil; en los artículos 3, 7 y 13 del Decreto 2682 de 1993, y en el artículo 92 del Decreto 1333 de 1986.

2. Contestación de la demanda

El municipio de Turbaco aceptó unos hechos y negó otros, se opuso a las pretensiones y propuso las excepciones de: i) inexistencia de la obligación; ii) cobro de lo no debido; iii) incumplimiento o mora por parte del demandante; y iv) la derivada del irregular negocio jurídico que motivó la creación del título (art. 784.12 C.Co.) –fls. 45 y ss., cdno. 1-.

Señaló que no podía condenársele por incumplimiento de una obligación que no existió, porque el contratista no desembolsó el dinero. Por el contrario, manifestó que si procedía la nulidad sería porque los negocios jurídicos se celebraron desconociendo las exigencias establecidas en la Ley 80 de 1993. Advirtió, finalmente que las pretensiones se encaminaban a apoyar un enriquecimiento sin causa.

3. Alegatos de conclusión

3.1. Del demandante: Reiteró lo establecido en la demanda, y señaló que: "Si existieron omisiones o actuaciones administrativas realizadas incorrectamente por parte del Municipio de Turbaco, es un aspecto que bajo ninguna circunstancia puede afectar la validez del negocio jurídico..." –fl. 180, cdno. 1-. Agregó que existen elementos de juicio para concluir que el dinero efectivamente se entregó al Municipio de Turbaco.

3.2. Del demandado: No intervino en esta etapa del proceso.

3.3. Concepto del Ministerio Público: Rindió concepto desfavorable a las pretensiones de la demanda -fls. 184 y ss., cdno. 1-, aduciendo que no era viable la acción contractual porque ella supone la existencia inequívoca de un contrato, que a su juicio no fue precisamente lo celebrado entre el municipio de Turbaco y la demandante. Manifestó que para que el contrato de mutuo se perfeccionara se requería de la tradición, sin embargo en el expediente esto no se acreditó. Adicionalmente, señaló que aunque para celebrar estos negocios jurídicos no se requiere licitación, sí es necesario que se cumplan unas exigencias mínimas que en el *sub lite* no se demostraron. Por último, manifestó que lo realmente probado en el proceso fue la forma como el Alcalde Cabarcas manejó el municipio: como un negocio personal.

4. La sentencia

El *a quo* reprochó el incumplimiento de las funciones mínimas de la Tesorería municipal de Turbaco, porque no se constató la existencia de libros de contabilidad ni comprobantes de ingresos y egresos, además de que no habían registros de los movimientos financieros; situación bastante delicada, tratándose de entes territoriales que deben propender por la distribución y uso adecuado del dinero público, atendiendo a las normas presupuestales que los rigen -fl. 195 y 196, cdno ppal.-

Le pareció lógico que se encontraran -por lo mencionado- recibos de ingreso del dinero entregado al alcalde por la parte actora, lo que llevó a concluir que no habiendo respaldo del cumplimiento de la obligación no podía reconocerse la existencia de los dos contratos, que además no fueron debidamente legalizados, porque carecían de número de identificación y de fecha de suscripción.

También expresó que aunque la Ley 80 no exigía un proceso licitatorio para celebrar estos contratos, en todo caso el Decreto 1333 de 1986 estableció algunos

66000093

requisitos mínimos para suscribirlos: justificación de las inversiones, explicación de la utilidad, y autorización del Concejo Municipal para el endeudamiento¹.

A juicio del Tribunal, el Alcalde justificó su actuación en las facultades otorgadas por el Concejo, por medio de los acuerdos mencionados en la demanda, sin embargo señaló que no fueron aportados al proceso, situación que incidió en la decisión, en la medida de que comprobándose la existencia de los mismos podría fundamentarse la actuación del Alcalde.

Finalmente señaló que "...no existe ningún documento que respalde la afirmación de la demandante en cuanto al desembolso del dinero, razón por la cual, no es posible hablar de incumplimiento del contratista, sino del financiero, pues no logró demostrarse plenamente que el dinero haya entrado efectivamente a las arcas del Municipio demandado...". -fl. 197, cdno ppal.-

¹ El *a quo* señaló: "Esto se desprende de la expresa remisión que hace el inciso 6 del parágrafo 2 del Art. 41 de la ley 80 de 1993, que al definir los contratos de empréstito como operaciones de crédito público, dispone:

"(...) "las operaciones de crédito público interno de las entidades territoriales y sus descentralizadas se regularán por las disposiciones contenidas en los decretos 1222 y 1333 de 1986, que continúan vigentes, salvo lo previsto en forma expresa en esta ley. En todo caso, con antelación al desembolso de los recursos provenientes de esta operaciones, éstas deberán registrarse en la división general de crédito público, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público." (...)

"A su vez, el Art. 279 del Decreto 1333 de 1986, consagra como requisitos que debe llenar toda operación de crédito público, los siguientes:

"1. Estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar y sujeción de los planes y programas que estén adelantando las respectivas administraciones seccionales y municipales, junto con la proyección del servicio de la deuda que se va a contraer.

"2. Autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal.

"3. Concepto de la oficina de planeación municipal o de la correspondiente oficina seccional si aquella no existiere sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto.

"4. Relación y estado de la deuda pública y valor de su servicio anual, certificada por la autoridad competente.

"5. Presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso y sus adiciones y modificaciones legalmente autorizadas."

"Requisitos que, el *a quo*, consideró incumplidos, pues no quedaron demostrados plenamente en el curso del proceso."

6. El recurso de apelación

El demandante impugnó la decisión –fls. 198 a 203, cdno. ppal-. Adujo que los requisitos del contrato a los que aludió el Tribunal, omitidos por el municipio, no desvirtuaban la existencia de la obligación de pagar el préstamo, que nació a la vida jurídica por la manifestación de la voluntad de la administración municipal, representada por el Alcalde, de conformidad con las facultades que le confiere la Constitución y la ley.

Los requisitos mencionados corresponden a exigencias procedimentales que debió cumplir la administración, y aseguró que los yerros u omisiones de los servidores públicos no pueden afectar a los administrados que interactúan, de buena fe, ante el Estado, a quienes no se les exigió –en el caso concreto- más que exteriorizar su voluntad en un contrato y cumplirlo.

Así mismo le pareció inadmisibile que se desconociera el fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, que definió la responsabilidad penal del alcalde de Turbaco, en relación con los tipos de peculado por apropiación y por aplicación oficial diferente, por suscribir los contratos de empréstito y los pagarés que son objeto de la controversia, pues en el mismo se aceptan ingresos de dinero al municipio y su posterior apropiación por parte del mandatario –fallo que además obra como prueba dentro del proceso-, de manera que está probado que el dinero efectivamente se entregó.

7. Alegatos en el trámite de la impugnación

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES

Previo al estudio correspondiente para decidir el recurso, advierte la Sala que no se accederá a lo pretendido, y para tal efecto se expondrán las razones que conducen a ello, siendo necesario analizar: i) la competencia de la Corporación para conocer del presente asunto; ii) lo probado en el proceso; iii) el caso concreto, iv) la falta de objeto y la causa ilícita en los contratos de empréstito; v) la competencia para declarar, en segunda instancia, la nulidad del contrato y vi) la falta de configuración del enriquecimiento sin causa como fuente de obligaciones en el caso concreto.

1. Competencia del Consejo de Estado

De acuerdo con lo establecido en el artículo 129² del Código Contencioso Administrativo en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, del Consejo de Estado -modificado por el Acuerdo 55 de 2003³-, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corporación es competente para conocer, en segunda instancia, de las apelaciones de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las controversias de naturaleza contractual.

Adicionalmente, en el asunto que nos ocupa, la demandante presentó -en primera instancia- acción contractual contra el municipio de Turbaco -Bolívar-, por el incumplimiento de los contratos de empréstito celebrados entre ellos. Y cuando se presentó la demanda -1996- para que un proceso fuera de doble instancia su cuantía debía exceder de \$13'460.000, y en el caso bajo estudio la pretensión mayor superaba tal monto, por lo que podía impugnarse.

² "Artículo 129.- El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión. (...)."

³ "Artículo 13.- Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...)

"Sección tercera (...)

"Las controversias de naturaleza contractual."

2. Lo proferido en el proceso

Para enforzar el alcance de la controversia, la Sala hará un recuento detallado de las pruebas aportadas y practicadas en el proceso, que resultan relevantes en el caso bajo estudio.

a. Se destaca, inicialmente, la existencia de un contrato de empréstito –fl. 18 cdno. 1- celebrado entre Alfredo Macía Barraza –denominado El Financiero- y Celedonio Cabarcas Puello, quien obró en su condición de Alcalde del municipio de Turbaco –denominado El Municipio-. Allí se estableció que el financiero “ha entregado al Municipio la cantidad de DIEZ Y SIETE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL DOCIENTOS VEINTE Y CINCO PESOS (\$17'558.225.00) M/L...” –fl. 18, cdno 1-, y además que la suma fue recibida a satisfacción para el pago de obras públicas y funcionamiento del municipio.

En la cláusula tercera, se acordó un plazo de doce (12) meses para el pago, contados a partir de la suscripción del contrato; y también se pactó un porcentaje del 3% mensual, por concepto de intereses remuneratorios, y del 4.5% de intereses moratorios.

Así mismo se incluyó una cláusula penal del 50% del valor total del negocio, en caso de incumplimiento por parte del municipio. Al final, el documento lo firmaron Alfredo Macía Barraza y Celedonio Cabarcas Puello, éste además estampó un sello, que dice “ALCALDIA MPAL, Turbaco Bol.”.

La demandante manifestó que del negocio jurídico nació para el municipio la obligación de pagar, en los siguientes términos: “El Municipio para garantizar la obligación nacida de los contratos estatales, constituye a favor de mi representada pagarés por valor del capital, y en ellos se estipula claramente la fecha de vencimiento de las obligaciones”.⁴

⁴ Escrito de la demanda, fl. 4, cdno. 1.

b. A folio 21 del cuaderno 1 se encuentra el segundo contrato. Allí se confirma que entre la demandante –El financiero- y el municipio de Turbaco, se suscribió un segundo contrato de empréstito, que también señala que el financiero, “ha entregado al Municipio la cantidad de DIEZ Y SIETE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL DOCIENTOS VEINTE Y SEIS PESOS (\$17'558.226.00) M/L...”, se acordó, además, que la suma fue recibida a satisfacción para el pago de obras públicas y funcionamiento del municipio. En la cláusula tercera, pactaron un plazo de doce meses para el pago, contados a partir de la suscripción del contrato; adicionalmente, establecieron un porcentaje del 3% mensual, por concepto de intereses remuneratorios y del 4.5% en caso de mora.

Fijaron una cláusula penal del 50% del valor del negocio, en caso de incumplimiento por parte del municipio. Al final, como frente a lo inicialmente acordado, el documento lo firmaron Alfredo Macía Barraza y Celedonio Cabarcas Puello, quien además estampó un sello, que dice “ALCALDIA MPAL, Turbaco Bol.”. Sobre el mismo –al igual que en el anterior- el demandante aduce que de él nació la obligación para el municipio.

c. También obran dos pagarés, el primero –que no tiene fecha de suscripción-, establece que Celedonio Cabarcas Puello, como alcalde municipal de Turbaco, pagará incondicionalmente al vencimiento del mismo -15 de julio de 1995- y a la orden de Alfredo Macía Barraza, “DIEZ Y SIETE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL DOCIENTOS VEINTE Y CINCO PESOS (\$17'558.225.00) Mcte.”. Adicionalmente, estableció el 3% como intereses durante el plazo, y el 4.5% como intereses de mora. –fl. 24, cdno. 1-

El segundo pagaré –que tampoco tiene fecha de suscripción- establece, igualmente, que Celedonio Cabarcas Puello, como alcalde municipal de Turbaco, pagará incondicionalmente al vencimiento del mismo -15 de julio de 1995- y a la orden de Alfredo Macía Barraza, “DIEZ Y SIETE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL DOCIENTOS VEINTE Y SEIS PESOS (\$17'558.226.00)

Mcte.", adicionalmente estableció el 3% mensual como intereses durante el plazo, y el 4.5% de intereses de mora. -fl. 25, cdno. 1-

d. En el oficio del 12 de enero de 1995, suscrito por la Tesorera saliente de la administración, dirigido al funcionario que la reemplazó, se informa sobre el estado financiero del municipio de Turbaco. Expresó que con el propósito de cumplir algunas obligaciones pecuniarias, el municipio firmó a varias personas pagarés dados en garantía, comunicación que además identifica a las personas a favor de quienes se suscribieron esos títulos valores. Y entre ellos -fl. 4 del documento, al final- se relacionan los dos pagarés suscritos a nombre de Alfredo Macía Barraza, así -fl. 29, cdno. 1-:

"PAGARÉS No	VALOR	FECHA DE VENCIMIENTO
2283003	\$17'558.225.00	Julio 15 de 1995
2283007	\$17'558.226.00	Julio 15 de 1995".

e. Se aportó copia de la denuncia que presentó el señor Santiago Rafael Torres Puello, alcalde de Turbaco, contra Celedonio Cabarcas, ex mandatario del municipio, por la presunta comisión de varios hechos punibles: peculado culposo, celebración indebida de contratos, falsedad documental y peculado por apropiación. En efecto -en lo atinente al *sub judice*-, indicó que el señor Cabarcas suscribió unos contratos de empréstito con personas naturales, y que para garantizar la obligación firmó unos pagarés, que reposaban en el Banco Ganadero, que no se sabe en qué se invirtió el dinero entregado en préstamo.

f. En el acta de inspección judicial a la Tesorería del municipio se dedujo -por las copias de los contratos de empréstito y los pagarés que allí reposaban-, que el señor Alfredo Macía Barraza entregó dinero -\$17'558.225.00 en el primer negocio y \$17'558.226.00, en el segundo- al señor Celedonio Cabarcas Puello, monto que no fue ingresado a la Tesorería y que tampoco se registró en la contabilidad presupuestal y financiera del ente territorial.

g. Por último, se allegaron copias de la actuación del proceso penal adelantado contra Celedonio Cabarcas Puello, por los delitos de peculado por apropiación y peculado por aplicación oficial diferente.

3. El caso concreto

Para resolver el caso *sub judice* se reiterarán los criterios expuestos por esta Sala en casos similares, en concreto, las siguientes sentencias: 25.188, del 24 de julio de 2013; 24.615, del 13 de junio de 2013; y 24.696, julio 11 de 2013.

Con fundamento en las pruebas que obran en el proceso, se advierten varias inconsistencias en el recuento de los hechos que hizo la parte actora, según pasa a analizarse, lo que servirá para la decisión que se adoptará en la parte resolutive.

De un lado, se percibe que prácticamente todo lo que manifestó la parte actora sobre los hechos de la demanda es impreciso o falso respecto de la causa de la obligación, pues no provino de los dos contratos de empréstito, sino que los hechos -en el mejor de los casos- son anteriores a ellos.

En efecto, de la sentencia de segunda instancia del proceso penal aportado a este proceso contencioso, se tiene que Celedonio Cabarcas Puello, en su condición de Alcalde municipal de Turbaco "... recibió por concepto de prestamos efectuados con particulares y a favor del municipio, elevadas sumas de dinero por un valor total que supera los cuatrocientos millones de pesos, para garantizar dicho pago entregó a los acreedores cheques correspondientes a la cuenta corriente del municipio en el Banco Ganadero de la ciudad de Cartagena. En vista de que dichos cheques no fueron pagados, los acreedores al ver culminado el mandato electoral, suscribieron con el hoy inculpado contratos de empréstito garantizados con pagarés..." -fl. 28. cdno. de pruebas 2 -.

Por otra parte, de la declaración jurada rendida por Gustavo Adolfo Gaines Guerra, dentro del proceso penal, se desprende que los contratos no fueron

suscritos en julio de 1994, sino muchos meses después; sin lograr precisar cuándo.

Ahora bien, la Sala también advierte otra irregularidad, con relación a lo expuesto en la demanda, toda vez que la parte actora adujo que los contratos fueron suscritos el 15 de julio de 1994 –ya que mencionó que la obligación se haría exigible doce meses después de su firma, y en los pagarés se consignó como fecha de vencimiento el 15 de julio de 1995-. Lo expuesto significa, sin duda alguna, que los contratos fueron posteriores a los créditos, y que las partes los celebraron no con la finalidad de hacer surgir las obligaciones pecuniarias sino para legalizar todas las irregularidades cometidas hasta ese momento -1994-, como incluso se concluyó en el proceso penal donde se condenó al Alcalde de Turbaco. De allí que el móvil de los dos contratos no fue un crédito, sino la urgencia de legalizar las irregularidades cometidas hasta ese momento, tanto por la administración –quizás principalmente por ella- como también por la parte actora, quien pasó por encima de la legalidad del contrato.

En estos términos, el documento del 12 de enero de 1995, proferido por la Tesorera saliente de la administración, con destino al nuevo funcionario que la reemplazó, resulta impertinente para formarse un juicio objetivo del caso bajo estudio, porque aunque hace constar la existencia de la obligación, resulta incorrecto que la Corporación acceda a las pretensiones de la acción impetrada cuando la misma se ha basado en inconsistencias que no tienen justificación.

4. La falta de objeto y la causa ilícita en los contratos de empréstito

En virtud de lo expresado en el punto anterior, se puede concluir que los contratos del caso *sub iudice* carecen de objeto, toda vez que no contemplaron ninguna obligación –y prestación en general-, y por esa razón se podría declarar su inexistencia. En efecto, con su suscripción no se adquirió por parte de la contratista el compromiso de prestar una suma de dinero, y tampoco por parte

estatal no es posible hacerle adiciones al mismo. Así se desprende de la definición comprendida en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y de la interpretación uniforme que la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha realizado acerca de los efectos que la liquidación bilateral de un contrato produce sobre la correspondiente relación obligacional; en la norma en cita se precisa que la liquidación bilateral de un contrato constituye un negocio jurídico donde se hacen constar *"los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo"*, en consecuencia, por elemental sustracción de materia, cuestión que comporta una imposibilidad tanto ontológica como jurídica, las adiciones no pueden tener lugar después de que tal finiquito ha ocurrido.

"En atención a lo expuesto, la Sala considera que la *"Adición al Contrato de Obra Pública No. 247 - 95"* es inexistente, de conformidad con lo prescrito en el inciso segundo del artículo 898 del Código de Comercio:

"Será inexistente el negocio jurídico cuando se haya celebrado sin las solemnidades sustanciales que la ley exija para su formación, en razón del acto o contrato y cuando falte alguno de sus elementos esenciales"

"Pues bien, en la actuación que pretendieron llevar a cabo tanto la sociedad Tracto Casanare Ltda., como el del Departamento de Casanare relacionada con la suscripción de una supuesta *"Adición al Contrato de Obra Pública No. 247 - 95"*, se advierte la falta de un elemento esencial de los contratos, como es el objeto, puesto que según quedó probado en el expediente, a partir de la declaración del propio representante legal de la compañía contratista, ahora demandante y de los demás elementos probatorios mencionados con anterioridad, la obra que pretendía constituir el objeto material de la *"Adición al Contrato de Obra Pública No. 247 - 95"* fue ejecutada con anterioridad a la suscripción de éste último documento, por tal razón la *"Adición al Contrato de Obra Pública No. 247 - 95"* carecía de objeto material y por ello mismo carecía también de objeto jurídico dada la imposibilidad física en que se encontraban las partes para convenir y ejecutar, hacia el futuro, unas obras que ya existían, ya habían sido ejecutadas y ya habían sido liquidadas de manera bilateral y definitiva."

En gracia de discusión, la Sala considera que si acaso existen los dos contratos a que se refiere la demanda, porque fueron aportados al proceso, lo cierto es que la razón por la que se suscribieron adolecería de *causa ilícita*, que el Código Civil define en los siguientes términos --y que aplica por remisión de los arts. 13, 32 y

40 de la ley 80 de 1993, por tratarse de un negocio celebrado por el Estado con una persona natural no comerciante-:

"Art. 1524. No puede haber obligación sin una causa real y lícita; pero no es necesario expresarla. La pura liberalidad o beneficencia es causa suficiente.

"Se entiende por causa el motivo que induce al acto o contrato; y por causa ilícita la prohibida por la ley, o contraria a las buenas costumbres o al orden público.

"Así la promesa de dar algo en pago de una deuda que no existe, carece de causa; y la promesa de dar algo en recompensa de un crimen o de un hecho inmoral, tiene una causa ilícita."

En este horizonte, la causa que indujo al acto o contrato no fue la intención de hacer un verdadero préstamo de dinero al municipio de Turbaco, como se expresa en la demanda, sino legalizar la irregularidad que hasta ese momento se venía presentando, desde hace varios meses, quizá años, entre las mismas partes de estos contratos. De manera que la causa de los contratos no era *seria* ni *real*, porque su objeto no se iba a cumplir, o mejor, no existía préstamo qué hacer, sólo se quería legalizar el crédito irregular que se hizo antes, y que fue superior en su monto al ahora "pactado", sólo que la suma acordada corresponde al valor adeudado y no pagado, es decir incumplido en su pago.

En este orden de ideas, no había objeto en este contrato, porque no se hizo desembolso del crédito al momento de celebrarlo –pese a que afirman hacerlo-, ni siquiera los pagarés que respaldarían esa suma se suscribieron con posterioridad, es decir, se trató de una maniobra fraudulenta, y burda, para incorporar en un contrato, que cumpliera con los requisitos de la Ley 80, las sumas impagadas meses o años atrás.

Por lo expuesto, la Sala declarará que los dos contrato de empréstito –sin fecha conocida- si en gracias de discusión existen, adolecen de nulidad absoluta, pues es ilícita la causa que los originó, en este caso comoquiera que, a la luz de los principios de la Ley 80 de 1993, los negocios jurídicos sólo se pueden suscribir

660000

para que generen obligaciones, no para engañar o mentir sobre las que se causaron mediante actuaciones materiales pasadas; así que este intento de legalizar los hechos cumplidos lo proscribe la ley, sobre todo si el contenido de las obligaciones trata de hacer ver que apenas se van a ejecutar, cuando en realidad fueron cumplidas tiempo atrás.

Además se origina la nulidad absoluta, por vicio en su causa, puesto que la conducta acreditada en este proceso –que también se demostró en el penal, que se incorporó al contencioso administrativo por petición de la parte actora- es “contraria a las buenas costumbres”, al igual que “al orden público”, pues no cabe duda que atenta contra la moral administrativa y el buen comportamiento tanto de los servidores públicos –el alcalde de Turbaco en este caso- y de la contratista, fingir la celebración de un contrato, incorporando obligaciones que no se ejecutarán, para engañar a todos los ciudadanos y a los órganos públicos interesados en la contratación estatal, dando un ejemplo inverso de lo que en su lugar sí debe hacer la administración: enfrentar, por los causes administrativos y procesales que corresponden, los hechos consumados, que materializó de la mano del particular que le prestó dinero al Estado.

Es sabido que ni las “buenas costumbres”, que corresponden a los comportamientos correctos, generalmente admitidos y compartidos por la comunidad –en este caso cuando se celebran negocios jurídicos- ni el “orden público”, representado en este evento en las leyes imperativas en materia contractual, toleran un comportamiento semejante, que buscó engañar a los que conocieran estos contratos, mintiendo sobre la causa, el origen y el alcance de las obligaciones que aparentemente nacerían allí.

En igual sentido expresó la sentencia citada antes, del 18 de febrero de 2010 –exp. 15.596-:

“3.2.3. Nulidad por causa ilícita.

"Sin perjuicio de lo que se acaba de señalar, la Sala considera que de haber llegado a tener existencia la *"Adición al Contrato de Obra Pública No. 247 - 95"* sería posible declarar la nulidad absoluta del mismo por causa ilícita, entendida en los términos correspondientes del Código Civil:

"Artículo 1524.- No puede haber obligación sin causa real y lícita; pero no es necesario expresarla. La pura liberalidad o beneficencia es causa suficiente.

"Se entiende por causa el motivo que induce al acto o contrato; y por causa ilícita la prohibida por la ley, o contraria a las buenas costumbres o al orden público.

"Así, la promesa de dar algo en pago de una deuda que no existe, carece de causa; y la promesa de dar algo en recompensa de un crimen o de un hecho inmoral, tiene una causa ilícita"

"De acuerdo con la declaración rendida en el proceso por parte del actor, las obras adicionales fueron ejecutadas en febrero de 1996, a pesar de que no había un documento escrito en el cual se diera cuenta de la adición respectiva, porque el Gobernador de ese entonces, William Pérez, le había dicho a José Emilio Riveros Riaño, Gerente de Tracto Casanare Ltda., *"termine la obra que yo le legalizo"*, luego de que el mencionado Gobernador recibiera la solicitud de la comunidad de *"terminar la vía y empatar con la enraja a la escuela del Das o vía a Muní que era algo más de un kilómetro"*.

"En atención a lo anterior, la Sala concluye que la *"Adición al Contrato de Obra Pública No. 247 - 95"* tenía como causa la intención contraria al orden público de dar la apariencia de legalidad a unos hechos que habían sido cumplidos por fuera de ella, puesto que no era posible adelantar obras adicionales sin que tuviera lugar el lleno de los requisitos legales. En otras palabras, de haber existido el negocio jurídico este habría estado viciado de causa ilícita puesto que con la suscripción de la *"Adición al Contrato de Obra Pública No. 247 - 95"*, sólo se perseguía, en apariencia, arreglar las cosas que irregularmente se habían cumplido con anterioridad."

Por las razones anotadas, y siguiendo la línea jurisprudencial citada, la Sala accederá a la pretensión quinta subsidiaria -y negará las demás- que dispone: **"QUINTA:** Que se declare la nulidad del contrato de empréstito celebrado entre **ALFREDO MACÍA BARRAZA** y el municipio de Turbaco (Bol.)".

Ahora bien, aunque la parte actora no justificó la razón de esta pretensión, es decir, no indicó cuál causal de nulidad se configuró, en todo caso debe recordarse que si esto constituyera un obstáculo para estudiar de fondo y decidir conforme se anuncia, debe tenerse en cuenta que el juez tiene poderes oficiosos para actuar de esta manera, incluso en segunda instancia, según pasa a explicarse.

5. Enriquecimiento sin causa como fuente de obligaciones en el caso concreto.

Incluso, tampoco se accederá a las pretensiones de la demanda desde otro ángulo pues ni siquiera se configuran los elementos propios de la *teoría del enriquecimiento sin causa*, ya que si bien existe certeza respecto del "aumento del patrimonio" de un sujeto -el municipio-, a juzgar por los resultados del proceso penal, que condenó al alcalde por el delito de peculado-, y el empobrecimiento de otro, lo cierto es que ello tuvo lugar por culpa del acreedor, pues se demostraron las irregularidades y su imprudencia al suscribir documentos que no correspondían a la verdad -e interponer una acción con fundamento en inconsistencias, para "salvar" su dinero- lo cual le resta certeza a esta Sala en relación con que lo ocurrido sucedió únicamente por la irresponsabilidad del Alcalde de turno.

De otro lado, es necesario enfatizar el hecho de que los préstamos que pudo hacer el demandante no surgieron de verdaderos contratos de empréstito, sino que los negocios jurídicos se suscribieron cuando las obligaciones se habían cumplido por la parte actora, y lo que se pretendió con su aparente celebración fue que el cambio de administración no dudara de la existencia de los compromisos adquiridos por el municipio. Esto no puede admitirlo la Sala, cuando lo cierto es que para estos contratos la ley exige solemnidades que no pueden imprudentemente eludir las partes. La Corporación lo ha señalado en los siguientes términos:

"Pero, además el enriquecimiento sin causa no puede ser admitido en este caso porque se trata de un evento en que con él se está pretendiendo desconocer el cumplimiento de una norma imperativa como lo es aquella que exige que los contratos estatales se celebren por escrito, agotando desde luego los procedimientos de selección previstos en la ley"⁶.

Y aunque el derecho sustancial prevalece sobre las formalidades, por mandato constitucional, lo cierto es que ni la administración pública ni la administración de justicia pueden reconocer prestaciones dinerarias cuando desde el principio se les indujo a error, con la presentación de documentación inconsistentes, para respaldar obligaciones que no cumplen las características fundamentales, ya que las mismas no son claras, ni expresas. En este sentido en la sentencia de Sala Plena de la Sección Tercera, del 19 de noviembre de 2012 –exp. 24.897-, se concretó esta idea en los siguientes términos:

12. La anterior reseña de la evolución jurisprudencial pone en evidencia que hay una pluralidad de posiciones sobre estos temas que finalmente se traducen en una situación de ambigüedad e inseguridad, razón por la cual se hace necesario que la Sección Tercera proceda a unificar la jurisprudencia aplicable a éste tipo de asuntos y por ello ha asumido el conocimiento del presente caso.

12.1 Para este efecto la Sala empieza por precisar que, **por regla general**, el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la *actio de in rem verso*, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia⁷ a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831⁸ del Código de Comercio, no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la *actio de in rem verso* requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente.

Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 los contratos estatales son solemnes puesto que su perfeccionamiento exige la solemnidad del escrito, excepción

⁶ Sentencia de 19 de noviembre de 2012, rad. 03075-01(24.897)

⁷ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, de 12 de mayo de 1955. G.J. LXXX, 322.

⁸ Artículo 831: Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro.

760000

del Municipio de constituir pagarés o comprometerse a pagar en un plazo establecido, con determinada tasa de interés corriente y moratorio.

Se trata de una típica circunstancia de inexistencia de objeto, porque el negocio jurídico sólo pretende formalizar las prestaciones de dar y hacer que se ejecutaron entre las partes sin contrato, unos meses o años antes. Así que el origen de la obligación realmente nació de los hechos, no de los contratos, que se presentaron en esa época.

En este sentido, la Sección Tercera señaló en un caso semejante –sentencia del 18 de febrero de 2010. Exp. 15.596–, donde se celebró un contrato adicional con el exclusivo propósito de legalizar la ejecución de una obra que ya se había cumplido, que:

"3.2.1. "Adición al Contrato de Obra Pública No. 247 – 95". ¿Contrato nuevo o adición?

(...)

"De acuerdo con lo anterior, en el clausulado de la pretendida "Adición" se evidencia, de manera clara, que la común intención de las partes era la de adicionar el Contrato 247 – 95. Así se demuestra en su título, en el encabezamiento y en las diferentes cláusulas: en la primera, "objeto"; en la segunda, "valor"; en la tercera, "plazo"; en la cuarta, "forma de pago"; en la sexta, "vinculación"; en la séptima, "garantías"; en la octava, "vigencia"; y en la novena, "liquidación". En todas ellas se refleja de manera inequívoca que el querer de las partes, plasmado en el texto, era el de adicionar el contrato en obras, plazo y valor, a pesar de que, como se concluyó con anterioridad, el Contrato 247 – 95 ya había sido liquidado.

"Menos aún se puede acoger el argumento de la prevalencia de la supuesta común intención de hacer un contrato nuevo, cuando en las declaraciones rendidas al proceso por el mismo actor, acompañadas por el llamado en garantía Carlos Alirio Espitia Cárdenas, se afirma algo completamente contrario, es decir que no hubo contrato nuevo alguno, puesto que la obra adicional había sido ejecutada con anterioridad tanto a la suscripción del Acta de Liquidación Bilateral como de la propia "Adición".

"En observancia de lo dicho hasta el momento, la Sala concluye que, en efecto, lo que realmente se perseguía con el documento llamado

"Adición al Contrato de Obra Pública No. 247 – 95", era adicionar la obra, el valor y el período de ejecución del Contrato 247 – 95 y no celebrar un nuevo contrato.

"3.2.2. Inexistencia de la 'Adición al Contrato de Obra Pública No. 247 – 95'."

"De acuerdo con pronunciamientos efectuados en ocasiones anteriores por la Sala⁵, la figura de la inexistencia jurídica de los actos o contratos es de recibo en la contratación estatal. Los argumentos que sirven para sustentar tal afirmación están concentrados especialmente en lo siguiente: en primer lugar cabe precisar que en cuanto el artículo 41 de la Ley 80, proferida en el año 1993, determinó los requisitos indispensables para el perfeccionamiento de los contratos estatales, de manera implícita pero clara le dio cabida a la figura de la inexistencia, puesto que a partir de dicha disposición resulta evidente que no podrán tenerse por existentes, es decir que se reputarán como inexistentes en el mundo jurídico, los pretendidos contratos estatales que no alcancen a perfeccionarse; en segundo lugar, cabe sostener que ante la ausencia de una regulación expresa y completa acerca de la figura de la inexistencia de los actos o contratos en el régimen contractual de las entidades del Estado, necesariamente habrá lugar a la aplicación de los dictados del inciso 2º del artículo 898 del Código de Comercio, por cuanto los mismos fueron incorporados a la Ley 80 por orden expresa del inciso 1º de su artículo 13; en tercer lugar, el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo determina con claridad que la acción de controversias contractuales tiene entre sus fines el de conseguir que el juez competente resuelva los litigios que pudieren surgir acerca de la existencia o inexistencia de los respectivos contratos, aspecto a propósito del cual esa norma legal señala, de manera expresa y precisa, que mediante el ejercicio de dicha acción *"cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia."*

"Habida cuenta de lo anterior, en relación con el caso concreto, corresponde a la Sala analizar qué tipo de sanción judicial podría predicarse de la infructuosamente pretendida *"Adición al Contrato de Obra Pública No. 247 – 95"*, para lo cual se debe principiar por recordar que fue suscrita el día 29 de abril de 1996 y que con anterioridad, el 28 de febrero de 1996, ya se había liquidado el Contrato 247 – 95; esto significa claramente que se pretendió adicionar un contrato que ya estaba liquidado, iniciativa que de acuerdo con el ordenamiento jurídico nacional no es susceptible de reconocimiento jurídico puesto que una vez liquidado el contrato

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 22 de julio de 2009. Exp. N°16.106. Actores: Luz Marina González y otros.

hecha de ciertos eventos de urgencia manifiesta en que el contrato se torna consensual ante la imposibilidad de cumplir con la exigencia de la solemnidad del escrito (Ley 80 de 1993 artículo 41 inciso 4º). En los demás casos de urgencia manifiesta, que no queden comprendidos en ésta hipótesis, la solemnidad del escrito se sujeta a la regla general expuesta.

No se olvide que las normas que exigen solemnidades constitutivas son de orden público e imperativas y por lo tanto inmodificables e inderogables por el querer de sus destinatarios.

En consecuencia, sus destinatarios, es decir todos los que pretendan intervenir en la celebración de un contrato estatal, tienen el deber de acatar la exigencia legal del escrito para perfeccionar un negocio jurídico de esa estirpe sin que sea admisible la ignorancia del precepto como excusa para su inobservancia.

Y si se invoca la buena fe para justificar la procedencia de la *actio de in rem verso* en los casos en que se han ejecutado obras o prestado servicios al margen de una relación contractual, como lo hace la tesis intermedia, tal justificación se derrumba con sólo percatarse de que la buena fe que debe guiar y que debe campear en todo el *iter* contractual, es decir antes, durante y después del contrato, es la buena fe objetiva y no la subjetiva.

En efecto, la buena fe subjetiva es un estado de convencimiento o creencia de estar actuando conforme a derecho, que es propia de las situaciones posesorias, y que resulta impropia en materia de las distintas fases negociales pues en estas lo relevante no es la creencia o el convencimiento del sujeto sino su efectivo y real comportamiento ajustado al ordenamiento y a los postulados de la lealtad y la corrección, en lo que se conoce como buena fe objetiva.
(...)

Por consiguiente la creencia o convicción de estar actuando conforme lo dispone el ordenamiento jurídico en manera alguna enerva los mandatos imperativos de la ley para edificar una justificación para su elusión y mucho menos cuando la misma ley dispone que un error en materia de derecho "*constituye una presunción de mala fe que, no admite prueba en contrario.*"⁹

Pero por supuesto en manera alguna se está afirmando que el enriquecimiento sin causa no proceda en otros eventos diferentes al aquí contemplado, lo que ahora se está sosteniendo es que la *actio de in rem verso* no puede ser utilizada para reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado en favor de la

⁹ Inciso final del artículo 768 del Código Civil.

administración sin contrato alguno o al margen de este, eludiendo así el mandato imperativo de la ley que prevé que el contrato estatal es solemne porque debe celebrarse por escrito, y por supuesto agotando previamente los procedimientos señalados por el legislador.

12.2. Con otras palabras, la Sala admite hipótesis en las que resultaría procedente la *actio de in rem verso* sin que medie contrato alguno pero, se insiste, estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó.

Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la *actio de in rem verso* a juicio de la Sala, serían entre otros los siguientes:

- a) Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su *imperium* construyó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.
- b) En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.
- c) En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta

000102

Exp. 31.011
Alfredo Macía Barraza Vs. Municipio de Turbaco

exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.

12.3. El reconocimiento judicial del enriquecimiento sin causa y de la *actio de in rem verso*, en estos casos excepcionales deberá ir acompañada de la regla según la cual, el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio y por consiguiente el demandante, de prosperarle sus pretensiones, sólo tendrá derecho al monto del enriquecimiento. Ahora, de advertirse la comisión de algún ilícito, falta disciplinaria o fiscal, el juzgador, en la misma providencia que resuelva el asunto, deberá cumplir con la obligación de compulsar copias para las respectivas investigaciones penales, disciplinarias y/o fiscales.

Entonces, el juez debe analizar cada situación en concreto para establecer si bajo las correspondientes premisas hay lugar al reconocimiento del enriquecimiento sin causa o, si por el contrario, la conducta desplegada por el particular trasgrede tan groseramente el ordenamiento jurídico de tal forma que su comportamiento fue el directo desencadenante del traslado patrimonial; situación en la cual dicho detrimento estaría justificado dada la conducta desplegada por el sujeto de derecho privado, lo que sucedió en el caso sub iudice.

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

FALLA

Modifícase la sentencia proferida el 20 de enero de 2005, por el Tribunal Administrativo de Bolívar, la cual quedará así:

Primero: Declárase la nulidad de los contratos de empréstito celebrados entre el señor Alfredo Macía Barraza y el Municipio de Turbaco.

Segundo: Niéganse las demás pretensiones de la demanda, tanto las principales como las subsidiarias.

Ejecutoriada esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al tribunal de origen.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.


OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ
Presidenta

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
Aclaración de voto