

LIQUIDACION DEL CONTRATO - Noción. Definición. Concepto / LIQUIDACION DEL CONTRATO - Fundamento / LIQUIDACION DEL CONTRATO - Objetivo / LIQUIDACION DEL CONTRATO - Corte de cuentas / LIQUIDACION BILATERAL DEL CONTRATO - Terminación de la relación comercial de común acuerdo / LIQUIDACION UNILATERAL DEL CONTRATO - En aquellos negocios donde la liquidación sea necesaria

La liquidación del contrato constituye la etapa final del negocio jurídico, en la cual las partes se ponen de acuerdo sobre el resultado último de la ejecución de las prestaciones a su cargo y efectúan un corte de cuentas, para definir, en últimas, quién debe a quién y cuánto, es decir para establecer el estado económico final del contrato, finiquitando de esa forma la relación comercial. (...) Aunque en principio dicha liquidación debe realizarse de común acuerdo entre las partes, la Ley 80 de 1993 -norma en vigencia de la cual se celebró el contrato de interventoría por el que la actora formula sus pretensiones- prevé que, si ello no es posible, la entidad contratante deberá hacerlo en forma unilateral, en aquellos contratos en los que la liquidación sea necesaria. **NOTA DE RELATORIA:** En relación con el objetivo principal de la liquidación del contrato, consultar sentencias de: 10 de abril de 1997, exp. 10608; 6 de julio de 2005, exp. 14113 y de 10 de marzo de 2011, exp. 17963. Sobre la liquidación unilateral del contrato, ver sentencia de 4 de diciembre de 2010, exp. 15239

FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993

LIQUIDACION UNILATERAL DEL CONTRATO - Adoptada mediante un acto administrativo amparado por las presunciones de veracidad y legalidad / DECLARATORIA DE NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO - Mediante sentencia judicial que desvirtúe la presunción de legalidad / NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO - Debe encontrarse probado alguno de los vicios que la constituyen / ACTO ADMINISTRATIVO QUE LIQUIDA UN CONTRATO - Mientras no sea declarada su nulidad es válido y conserva su legitimidad

En los términos del artículo 61 de la Ley 80, la liquidación unilateral de un contrato se adopta por un acto administrativo que, como tal, está amparado por las presunciones de veracidad y legalidad que le son propias en virtud de su misma naturaleza de decisión administrativa, de manera que la única forma de desvirtuar tal presunción es por medio de una sentencia judicial en la que se declare su nulidad por alguna de las causales legalmente contempladas para ello, esto es, cuando el juez contencioso administrativo encuentra probado alguno de los vicios que las constituyen: falta de competencia, expedición irregular, falsa motivación, desviación de poder, desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa o violación de la regla de derecho de fondo en que debería fundarse la decisión, de acuerdo con los cargos efectuados en la demanda. En otras palabras, al mediar un acto administrativo de liquidación unilateral del contrato, cualquier pretensión que se esgrima frente a la entidad demandada, con fundamento en el contrato objeto de tal liquidación, debe encauzarse dentro de una demanda contractual de impugnación de la decisión administrativa, para que a través de su estudio en el proceso contencioso administrativo se debata su legalidad o ilegalidad. De igual manera, la obtención de un fallo favorable depende, inexorablemente, de la declaratoria de nulidad del mismo pues, como es sabido, cuando el daño que se alega tiene origen en un acto administrativo ilegal, dicha declaratoria constituye un presupuesto obligado del restablecimiento del derecho desconocido, vulnerado o conculcado. Mientras la nulidad no haya sido declarada, el acto administrativo de liquidación del contrato es válido y conserva su legitimidad, amparado en las

mencionadas presunciones y, por ende, no es posible proferir condenas que, en últimas, implicarían desconocer lo allí determinado.

FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 61

ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Contrato liquidado unilateralmente por la administración mediante acto administrativo / ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Solicitud de declaratoria de incumplimiento del contrato de la entidad contratante y pretensiones indemnizatorias / ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Pretensiones indemnizatorias de acto administrativo que no ha sido anulado / PRETENSIONES INDEMNIZATORIAS - Para que prosperen debe ser impugnado el acto administrativo que liquidó unilateralmente el contrato / OMISION DE DEMANDAR LA NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO - Solicitud de pretensiones indemnizatorias. Procedencia de fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda

[L]a Sala encuentra que, al impetrar la acción de controversias contractuales tendiente a obtener reconocimientos derivados del contrato de interventoría n.º 372 suscrito con la entidad demandada, la sociedad actora se abstuvo de solicitar la declaratoria de nulidad de la resolución n.º 1676 de 26 de junio de 2001, mediante la cual se liquidó unilateralmente dicho contrato –supra párr. 9.10-, circunstancia que, tal como quedó expuesto, impide el estudio de pretensiones indemnizatorias que, en todo caso, tienen que ver con la definición de las obligaciones contractuales. Lo anterior por cuanto este asunto fue decidido en un acto administrativo válido que, se insiste, no puede desconocerse mientras la presunción de legalidad que lo cubre no haya sido desvirtuada. (...) para efectos de hacer valer las pretensiones elevadas en el marco de la presente acción de controversias contractuales, la sociedad actora debió impugnar el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato que dio origen al litigio, de modo que, al no hacerlo, su demanda resulta inepta, lo cual impide pronunciarse de fondo sobre lo solicitado. En efecto, la forma en que se formularon las peticiones de la demanda que dio origen al proceso, torna imposible resolverlas, toda vez que analizar los supuestos incumplimientos contractuales endilgados a la entidad demandada o la invocada ruptura de su equilibrio económico equivaldría, de hecho, a desconocer el contenido, validez y firmeza del acto administrativo de liquidación unilateral, que no fue demandado, en clara vulneración de lo dispuesto por el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo sobre la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos. (...) el fallo sólo puede ser inhibitorio y, en consecuencia, la Sala modificará la sentencia de primera instancia en la medida en que denegó las pretensiones de la demanda. **NOTA DE RELATORIA:** Con aclaración de voto de la doctora Stella Conto Díaz del Castillo

3-RD-1508-2014

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá D. C., nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-26-000-2001-02508-01(28881)

Actor: SYP INGENIEROS LTDA.

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO-IDU

Referencia: CONTRACTUAL

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la actora en contra de la sentencia proferida por la Sección Tercera-Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 1° de septiembre de 2004, en la cual se declaró probada de oficio la ineptitud sustantiva de la demanda y se denegaron las pretensiones. La providencia será modificada.

SÍNTESIS DEL CASO

El 31 de diciembre de 1998, el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU y la sociedad actora celebraron el contrato n.º 372 de interventoría técnica y administrativa de los estudios y diseños de la ciclo-ruta norte-centro-sur de Bogotá. Ante la renuencia de la sociedad actora para realizar una liquidación conjunta del contrato, la entidad demandada, mediante resolución n.º 1676 de 26 de junio de 2001, lo liquidó unilateralmente. Sin pedir la nulidad de dicha resolución, SYP Ingenieros Ltda. solicitó que se declare el incumplimiento de la contratante y que se reconozcan a su favor sumas a las que considera tiene derecho, asuntos que no pueden estudiarse en virtud de la presunción de legalidad del acto administrativo que liquidó el contrato.

ANTECEDENTES

I. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado el 24 de octubre de 2001, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (f. 2-17 c. 1), a través de su representante legal y

por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de controversias contractuales establecida en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, la sociedad SYP Ingenieros Ltda. solicitó que se realizaran las siguientes declaraciones y condenas:

Primera. Que se declare que el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, incumplió el contrato n.º 372 de 1998, celebrado con la firma SYP Ingenieros LTDA., cuyo objeto era ejercer la interventoría técnica y administrativa de los estudios y diseños de la ciclo-ruta norte-centro-sur, a un precio global fijo, de conformidad con la propuesta de fecha 18 de noviembre de 1998 y con las especificaciones indicadas en los términos de referencia (...).

Segunda. Que como consecuencia de la declaratoria anterior se ordene al Instituto de Desarrollo Urbano-IDU a reconocer y pagar las sumas de dinero y a favor de la firma SYP Ingenieros Ltda, las siguientes cantidades:

- 1. La suma de treinta y siete millones trescientos cuarenta y nueve mil trescientos ochenta y un pesos moneda corriente (\$ 37 349 381), por concepto de saldo de la deuda que a favor de la firma demandante, corresponde a lo pactado en las cláusulas cuarta y quinta del contrato 372 de 1998, cuando establecieron su valor y forma de pago (...).*
- 2. La suma de doce millones de pesos moneda corriente (\$ 12 000 000), por concepto de reajuste por gastos administrativos exigidos en los términos de referencia numerales 1.13, 1.14, 1.15, 1.16 y 2.2.11.*
- 3. La suma de cinco millones novecientos setenta y cinco mil novecientos pesos moneda corriente (\$ 5 975 900), por concepto de reajuste por gasto de servicios, equipos, seguros y papelería, todo ello para la ejecución y cumplimiento de las obligaciones impuestas en los términos de referencia y del contrato 372 de 1998.*
- 4. La suma de veintitrés millones novecientos tres mil seiscientos tres pesos moneda corriente (\$ 23 903 603), por concepto de reajuste por desequilibrio financiero, conforme lo prevé el artículo 27 de la Ley 80 de 1993 (...).*
- 5. La suma de sesenta millones de pesos moneda corriente (\$ 60 000 000), por concepto de indemnización de perjuicios comprendidos por el daño emergente y lucro cesante, por no haberse cumplido la obligación en el pago pactado en el contrato 372 de 1998 cláusulas cuarta y quinta, conforme lo especifican los artículos 1613 y 1614 del Código Civil, suma liquidada desde el momento en que el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU se constituyó en mora e incumplimiento del referido contrato, debiéndose liquidar en los términos que establece el artículo 1617 del Código Civil.*
- 6. La suma de veinticinco millones de pesos moneda corriente (\$ 25 000 000), por concepto de daño moral inherente a la persona de su representante legal, ingeniero Gabriel Roberto Patiño Tellez,*

causado por la privación y menoscabo del bien representado en las sumas de dinero que dejó de percibir oportunamente conforme se estableció en la cláusula quinta del contrato, al indicar cada uno de los porcentajes, esto es, el sesenta por ciento y el diez por ciento respectivamente.

Tercera. Que por el incumplimiento en las obligaciones contractuales de pago y ausencia de liquidación del contrato se condene al correspondiente pago por actualización y cubrimiento de la devaluación de la moneda con base en los intereses corrientes o interés técnico aceptado por el H. Consejo de Estado de conformidad con los certificados que expida la Superintendencia Bancaria al momento de su actualización.

Peticiones subsidiarias:

- 1. Que se declare que existió un rompimiento del equilibrio económico del contrato 372 de 1998 que ocasionó perjuicios a la firma SYP Ingenieros Ltda. y a su representante legal, por las siguientes razones:*
 - a. El sesenta por ciento (60%) del valor total, mediante pagos parciales mensuales de igual valor, contra entrega de informe periódico de las actividades realizadas de acuerdo con el cronograma de actividades, previamente aprobadas por el IDU.*
 - b. El diez por ciento (10%) restante del valor total, con la entrega del informe final, previo recibo a satisfacción, suscripción de las actas de terminación y liquidación de los contratos y previa aprobación del director de sostenibilidad del espacio público del IDU (...).*

1.1. Como fundamento fáctico y jurídico de sus pretensiones, la actora sostuvo que: i) el 12 de noviembre de 1998, suscribió con la demandada el contrato n.º 372 de 1998, cuyo objeto era ejercer la interventoría técnica y administrativa de los estudios y diseños de la ciclo-ruta norte-centro-sur de Bogotá; ii) mediante acta de 19 de abril de 1999, se inició la ejecución del contrato y, no obstante estar cumpliendo los requerimientos del mismo, el IDU objetó de manera injustificada los informes rendidos e incumplió lo pactado en términos económicos; y iii) debido a este incumplimiento se ha visto afectada en costos y gastos y, a pesar de haber formulado cuentas de cobro para pagos parciales, el IDU no ha respondido.

2. La entidad demandada presentó escrito de **contestación** (f. 25-32 c.1) en el cual propuso las excepciones de contrato no cumplido e inexistencia de perjuicios alegados por el actor. Sostuvo que, desde el inicio de la ejecución, los informes rendidos por la sociedad actora fueron tardíos y deficientes, razón por la cual le fue impuesta una multa; de allí que fuera imposible proceder a un pago supeditado, justamente, al adecuado cumplimiento de las obligaciones contractuales y, además, a pesar de haberla requerido para la liquidación del

contrato y para finiquitar las cuentas, la actora se mostró renuente a hacerlo, por lo que procedió a liquidar unilateralmente el contrato mediante resolución n.º 1676 de 26 de junio de 2001. Concluyó que, dado el incumplimiento de la actora, la entidad no se encuentra obligada a reconocer o pagar suma alguna por concepto de reajustes o desequilibrio económico.

3. Dentro del término para presentar **alegatos de conclusión de primera instancia** la parte demandada reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda (f. 104-112 c.1) y la sociedad actora insistió en que, de acuerdo con los antecedentes del desarrollo del contrato -aportados por el IDU-, quedó perfectamente demostrado que este último lo incumplió y que, hasta la fecha de presentación del memorial, no había ofrecido fórmula de arreglo alguna, a pesar de las múltiples peticiones elevadas en ese sentido. Finalmente adujo la violación, por parte del IDU, de la "*normatividad establecida en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 expresada su violación en la demanda*", sin agregar explicación alguna respecto de esta vulneración (f. 113-114 c.1).

4. Surtido el trámite de rigor y practicadas las pruebas decretadas¹, la Sección Tercera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió **sentencia de primera instancia** el 1º de septiembre de 2004 (f. 116-125 c. ppl.), mediante la cual decidió declarar probada de oficio la ineptitud sustantiva de la demanda y, por consiguiente, denegó las pretensiones. Fundó su decisión en las siguientes consideraciones:

4.1. Según las pruebas obrantes en el expediente, el contrato 372 de 1998 suscrito entre la sociedad SYP Ingenieros Ltda. y el Instituto de Desarrollo Urbano, fue liquidado unilateralmente por este último mediante resolución n.º 1676 de 26 de junio de 2001, la cual quedó en firme el 31 de julio de 2001 y en la que se determinó un saldo a pagar en favor del contratista de \$ 36 282 256,21. Así pues, el estado de las relaciones obligacionales entre las partes quedó definido en dicha resolución y, por lo tanto, para efectos del resarcimiento de perjuicios, el contratista debió pedir expresamente su nulidad.

4.2. Dado que en el acto administrativo referido no se reconoció ningún tipo de responsabilidad por parte de la administración, no habría lugar a estudiar la

¹ El *a quo* las decretó mediante autos de 31 de julio y 9 de octubre de 2002, f. 34-35 y 54-55 c.1.

existencia de esta última, pues dicho acto goza de presunción de legalidad y veracidad.

4.3. Aunque en la demanda se formuló una pretensión subsidiaria consistente en que se declarara la ocurrencia del rompimiento del equilibrio económico del contrato, éste se hace consistir en el supuesto incumplimiento de la administración y no en factores externos como costos mayores o actos de la administración como Estado.

5. Contra la sentencia de primera instancia, la parte actora interpuso (f. 127 c.ppl.) y sustentó (f. 135-138 c. ppl.) en tiempo **recurso de apelación** con el fin de que se revoque y, en su lugar, se acceda a sus peticiones. Para el efecto manifestó:

5.1. Las pretensiones se fundaron en múltiples hechos a los cuales el *a quo* ni siquiera aludió, lo cual constituye una denegación de justicia.

5.2. De acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente, el IDU incumplió sus obligaciones contractuales y, por ende, causó perjuicios; sin embargo, dichas pruebas no fueron estudiadas en la sentencia de primera instancia.

5.3. El acto de liquidación unilateral del contrato fue proferido con posterioridad a la admisión de la presente acción de controversias contractuales y una vez que la misma actora había manifestado al IDU su intención de acudir ante la jurisdicción.

6. Dentro del término concedido para **alegar de conclusión**, las partes intervinieron así:

6.1. La parte demandada insistió en el incumplimiento de la actora y señaló que si bien es cierto que, luego de la liquidación del contrato, quedó un saldo a favor del contratista que éste no quiso recibir a pesar de los múltiples requerimientos en ese sentido, dicho saldo fue cancelado por pago por consignación declarado válido en sentencia judicial de 16 de junio de 2004 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el trámite del expediente n.º 2002-1800 y, en consecuencia, no hay lugar a resarcimiento alguno (f. 143-148 c. ppl.).

6.2. Por su parte, la parte actora reiteró que fue la demandada quien incumplió el contrato y que, para la fecha de presentación de la demanda, no había respondido las cuentas de cobro de los pagos parciales, aspecto que no fue tenido en cuenta

por el *a quo* (f. 149-150 c. ppl.).

7. El 18 de marzo de 2014 el magistrado Ramiro Pazos Guerrero (f. 257 c. ppl.) manifestó su **impedimento** para conocer del asunto por haber participado en la decisión de primera instancia (f. 125 c. ppl.). Este último fue aceptado mediante auto de 19 de marzo de 2014 (f. 258 c. ppl.).

CONSIDERACIONES

I. Competencia

8. El Consejo de Estado es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en un proceso que, por su cuantía (f. 3 c.1), tiene vocación de doble instancia², de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 80 de 1993³ y el Código Contencioso Administrativo en sus artículos 82⁴ - modificado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006- y 129⁵.

II. Hechos probados

9. Con base en las pruebas obrantes en el expediente, valoradas en su conjunto, se tienen como ciertas las siguientes circunstancias fácticas relevantes:

9.1. El 31 de diciembre de 1998, el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU y la firma SYP Ingenieros Ltda. suscribieron el contrato n.º 372 cuyo objeto fue el de ejercer, a precio global fijo, la interventoría técnica y administrativa de los estudios y

² La pretensión mayor se estimó en treinta y siete millones trescientos cuarenta y nueve mil trescientos ochenta y un pesos m/cte (\$ 37 349 381), monto que supera la cuantía requerida en 2001 (\$ 26 390 000), año de presentación de la demanda, para que un proceso adelantado en acción de controversias contractuales fuera considerado como de doble instancia. Se aplica en este punto el artículo 2.10 del Decreto 597 de 1988 "*por el cual se suprime el recurso extraordinario de anulación, se amplía el de apelación y se dictan otras disposiciones*", que modificaba el artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, pues si bien para la fecha de presentación de la demanda ya había entrado en vigencia la Ley 446 de 1998, sus disposiciones en materia de cuantías aún no eran aplicables, por cuanto no habían entrado a operar los jueces administrativos.

³ Artículo 75 de la Ley 80 de 1993. "*Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa*".

⁴ Esta norma establece que la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas.

⁵ Este artículo le atribuye al Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, la competencia para conocer en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias proferidas por los tribunales en primera instancia.

diseños de la ciclo-ruta norte-centro-sur de Bogotá. En la cláusula cuarta se estipuló que el valor del contrato era de \$ 53 356 258,37 y en la quinta se pactó que dicha suma se pagaría, una vez fueran tramitadas las respectivas órdenes de pago, así:

1) Un treinta por ciento (30%) del valor total del contrato a título de pago anticipado, el cual se cancelará una vez cumplidos los requisitos legales para iniciar su ejecución; 2) Un sesenta por ciento (60%) del valor total del contrato, mediante pagos parciales mensuales de igual valor, contra entrega del informe periódico de las actividades realizadas de acuerdo con el cronograma de actividades, previamente aprobado por el IDU; 3) El diez por ciento (10%) restante del valor total del contrato, con la entrega del informe final, previo recibo a satisfacción, suscripción de las cartas de terminación y liquidación de los contratos y previa aprobación del Director Técnico de Sostenibilidad del Espacio Público del IDU (copia auténtica del contrato, f. 21-26 c.2).

9.2. Dicho contrato que, según lo consagrado en su cláusula novena, tendría un plazo de ejecución de 7 meses y una vigencia de 2 meses más, es decir, de 9 meses en total, comenzó a ejecutarse el 19 de abril de 1999 y terminó el 19 de noviembre del mismo año, de manera que estuvo vigente hasta el 19 de enero de 2000 (copia auténtica del acta de iniciación y de la resolución n.º 1676 de 26 de junio de 2001, f. 59-60 c.2 y 6 c.11).

9.3. Mediante resolución n.º 870 de 17 de agosto de 1999, el director general del IDU impuso al contratista una multa equivalente al 2% del valor del contrato en razón de su reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones. En resolución n.º 1488 de 2 de diciembre de 1999 se rechazó por extemporáneo el recurso de reposición interpuesto contra la n.º 870 y se señaló que esta última quedó en firme el 30 de septiembre de 1999 (copias auténticas de las resoluciones, f. 169-172 y 287-288 c.11).

9.4. De acuerdo con los documentos obrantes en la carpeta legal del contrato n.º 372 de 1998, aportada por el IDU, los oficios remitidos por este último sí eran recibidos por el representante legal de la sociedad actora, pues varios de ellos fueron contestados. Así, la comunicación de 4 de enero de 2000 fue respondida el 20 siguiente; la del 25 de enero del mismo año lo fue el 23 de febrero y, finalmente, la del 30 de marzo de 2000 fue contestada mediante oficio radicado el 5 de abril de 2000 (copias auténticas de los oficios y sus respuestas, f. 75-76, 83-85 y 95-96 c.11).

9.5. En oficio radicado en el IDU el 31 de agosto de 2000, el representante legal

de la sociedad contratista entendió requerirlo para constituirlo en mora por el “*total incumplimiento del contrato*”. Manifestó que, en la medida en que no se ha liquidado el contrato a pesar de que SYP Ingenieros Ltda. cumplió con las obligaciones contractuales dentro del término convenido, el IDU se encuentra en mora de: i) cancelar las obligaciones a su cargo y a favor de la firma contratista, ii) reconocer a esta última los reajustes del contrato por haberse roto su equilibrio financiero, y iii) liquidar la indemnización a que tendría derecho SYP Ingenieros Ltda. por el incumplimiento de la contratante. Finalmente solicitó que se le citara para la liquidación del contrato (copia auténtica del oficio, f. 63-65 c.2).

9.6. Mediante oficio de 19 de diciembre de 2000 dirigido al representante legal de SYP Ingenieros Ltda., vía fax⁶, la directora técnica de Espacio Público del IDU le indicó que, en la medida en que no atendió los múltiples requerimientos telefónicos para hacerse presente en el Instituto con el fin de llegar a un acuerdo bilateral sobre la liquidación del contrato, se le citaba nuevamente y por última vez a una reunión el 22 de diciembre de 2000 “*a la cual debe hacerse presente allegando toda la documentación que considere relevante para soportar su interpretación sobre la correcta liquidación del contrato. En caso de no presentarse a esta reunión, entenderemos que definitivamente usted no está interesado en llegar a un acuerdo bilateral y procederemos (...) a liquidar unilateralmente el contrato*”. Según referencia de formato fax de 21 de diciembre de 2000, se comunicó al contratista: “*Liquidación contrato 372/98. Atendiendo su solicitud telefónica de ayer, le confirmamos que la reunión programada para el 22 de diciembre de 2000 se llevará a cabo a las 2:30 p.m. en el piso 7, Gerencia de Estudios y Diseños de Espacio Público. Por favor, confirmarnos la recepción de este documento*” (copia auténtica del oficio y del formato de fax, f. 55-56 c.11).

9.7. En memorando de 26 de diciembre de 2000, la dirección técnica de espacio público informó a la dirección técnica legal:

Agotando las instancias necesarias para poder proceder luego a su liquidación unilateral, esta Dirección citó al contratista a una última reunión, el día 22 de diciembre, para acordar bilateralmente la liquidación del contrato de la referencia. En esta reunión, a la que asistieron el coordinador para la liquidación del contrato, Arq. Écar Ceballos F. y el representante legal del contratista, Gabriel R. Patiño, éste último manifestó que, a través de su abogado, ya había interpuesto

⁶ En la referencia del documento denominado Formato fax se consignó: “*Envío de citación (GCP-5400-2458) a la reunión de conciliación para la liquidación bilateral del contrato 372/98. Por favor, confirmarnos la recepción de estos documentos*” (f. 55 c. 11).

una demanda ante un juzgado competente para determinar las condiciones legales de la liquidación del contrato, que esperará a que se produzca una decisión judicial y que, por lo tanto, no aceptará la proposición del Instituto de liquidar por mutuo acuerdo el contrato y pagar estrictamente el saldo contractual, descontando de éste la multa impuesta por la Dirección General (copias auténticas del formato y el memorando, f. 53-54 c.11).

9.8. Mediante oficio de 3 de enero de 2001, con formato de envío vía fax, el director técnico legal del IDU manifestó, en respuesta a comunicaciones del contratista de 31 de agosto, 4 de diciembre y 21 de diciembre de 2000⁷, que: i) no es cierto que el IDU haya incumplido con la obligación de liquidar el contrato pues el acta no podía suscribirse *“sin que antes se resolviera el recurso interpuesto contra el acto administrativo que impuso la sanción a la firma SYP Ingenieros Ltda.”*; ii) la demora en los pagos no es imputable al IDU sino al mismo contratista quien se negó a firmar las actas necesarias para proceder a los pagos establecidos en el contrato; y iii) para obtener el reconocimiento de los rubros solicitados el contratista debe *“demostrarlos y documentar su causación, con el fin de someterlos a consideración de la oficina coordinadora respectiva y de la Dirección Técnica Legal”*. Finalmente lo instó a que se dirigiera a la oficina coordinadora del contrato para iniciar los trámites correspondientes a su liquidación (copia auténtica de la comunicación y del formato fax de envío, f. 44-49 c.11).

9.9. La subdirección técnica de contratos y convenios del IDU solicitó al subdirector técnico de procesos judiciales que certificara *“a la mayor brevedad posible si el contratista SYP Ingenieros Ltda. interpuso demanda ante la jurisdicción, con el fin de que le fueran determinadas las condiciones legales en la liquidación del contrato tal y como lo afirmó en reunión sostenida con el coordinador del mismo”*, lo anterior para fines de adelantar la liquidación unilateral del contrato. El 12 de marzo de 2001 la subdirección competente informó que, para la fecha, no se había notificado presentación de demanda alguna (f. 227-229 c.11).

9.10. Mediante resolución n.º 1676 de 26 de junio de 2001, la directora general del IDU liquidó unilateralmente el contrato n.º 372. Los datos generales del estado financiero fueron los siguientes:

⁷ En dicha comunicación el contratista había manifestado que con base en el silencio administrativo negativo respecto de la solicitud de 31 de agosto de 2000, requería por constitución en mora para el cumplimiento del contrato (f. 52 c.1).

Valor inicial del contrato:	\$ 53 356 258,37
Valor pago anticipado:	\$ 16 006 877
Valor contrato ejecutado:	\$ 53 356 258,37
Saldo a pagar:	\$ 37 349 381,37
Valor multa:	\$ -1 067 125,16
Total pagado:	\$16 006 877
Valor saldo a pagar al contratista:	\$36 282 256,21

(copia auténtica de la resolución, f. 5-10 c.11).

9.11. En el acto administrativo se consignaron, entre otras, las siguientes consideraciones:

Que se ha requerido al contratista con el fin de suscribir el acta de liquidación bilateral del contrato 372 de 1998, mediante oficio con número de radicación IDU 132615 de 19 de diciembre del 2000, el cual manifestó no aceptar dado que había interpuesto una demanda con el fin de determinar las condiciones legales en la liquidación del contrato.

Que con el mismo oficio se le advirtió al contratista que de no llegarse a un acuerdo bilateral en la liquidación del contrato, se procedería a liquidar el mismo en los términos del artículo 61 de la Ley 80 de 1993.

Que la Subdirección Técnica de Contratos y Convenios le solicitó a la Subdirección Técnica de Procesos Judiciales, mediante memorando STCO-6300-0445 del 8 de marzo de 2001, información acerca de la demanda interpuesta por el interventor y la cual contestó con memorando STPJ-6400-400 del 12 de marzo del 2001, que revisados los archivos a la fecha no existe prueba alguna de lo expuesto por el interventor en relación a la demanda interpuesta (copia auténtica de la resolución, f. 5-10 c.11).

9.12. Contra dicha resolución procedía recurso de reposición ante la directora general del IDU, pero no hay constancia de que se haya interpuesto. Fue notificada por edicto desfijado el 23 de julio de 2001 y, en consecuencia, “*quedó debidamente ejecutoriada el 31 de julio de 2001, de conformidad con el art. 62 numeral 3° del C.C.A*” (copias auténticas de las constancias de desfijación del edicto y de ejecutoria de la resolución suscritas por la directora técnica legal y la subdirectora técnica de contratación del IDU, respectivamente, f. 11-14 c.11).

9.13. En comunicación dirigida al representante legal de la sociedad actora, la demandada le solicitó hacer llegar los documentos necesarios para cancelarle el saldo del valor contratado, liquidado unilateralmente por la entidad. Sin embargo, según memorandos intercambiados entre las Subdirecciones Técnicas de Tesorería y Recaudo y de Ejecución de Obras de Espacio Público del IDU, fue imposible localizar al contratista para que adelantara los trámites requeridos (copias auténticas del oficio y los memorandos, f. 27, 29, 31 y 32 c. 11).

III. Problema jurídico

10. Corresponde a la Sala determinar si, a pesar de que la entidad demandada liquidó unilateralmente el contrato suscrito con la sociedad actora, acto administrativo cuya nulidad no fue solicitada, hay lugar a pronunciarse sobre las pretensiones derivadas del supuesto incumplimiento de un contrato y/o de la ruptura de su equilibrio económico.

IV. Análisis de la Sala

11. De acuerdo con el *petitum* y la *causa petendi* de la demanda, la sociedad actora pretende que se declare la responsabilidad contractual del Instituto de Desarrollo Urbano-IDU por el supuesto incumplimiento del contrato de interventoría de los estudios y diseños de la ciclo-ruta norte-centro-sur de Bogotá n.º 372, suscrito el 31 de diciembre de 1998, el cual hace consistir en el hecho de que esta última objetó de manera injustificada los informes rendidos y, por ende, dejó de realizar los pagos parciales estipulados -supeditados a la entrega de los informes-, lo que habría implicado que: i) dicha sociedad dejara de percibir el saldo de lo pactado en el contrato, ii) se afectaran los costos y gastos necesarios para la ejecución de este último, iii) se rompiera el equilibrio financiero del mismo, iv) se causaran perjuicios en la modalidad de daño emergente y lucro cesante en los términos del Código Civil, y iv) se causaran perjuicios morales en cabeza de su representante legal. Subsidiariamente la sociedad actora pretende que se declare la existencia de un rompimiento del equilibrio financiero del contrato.

11.1. Al margen del análisis sobre la improcedencia de reclamar, a favor de la sociedad –que fue la que demandó-, el reconocimiento de los perjuicios morales supuestamente sufridos por su representante legal, es claro que las pretensiones elevadas por la actora están directamente relacionadas con la definición de las obligaciones contractuales a cargo del IDU y sobre la manera como estas se cumplieron y ejecutaron.

11.2. No obstante, tal como está probado en el expediente, el contrato sobre el cual versan las pretensiones de la demanda fue objeto de liquidación unilateral por parte de la Administración –supra párr. 9.9 y 9.10-, lo cual significa que dichas obligaciones ya fueron por ella determinadas y, por lo tanto, dado que su legalidad no fue cuestionada mediante una solicitud expresa de nulidad, no hay lugar a pronunciarse sobre los aspectos por ella zanjados.

11.3. En efecto, como es bien sabido, la liquidación del contrato constituye la etapa final del negocio jurídico, en la cual las partes se ponen de acuerdo sobre el resultado último de la ejecución de las prestaciones a su cargo y efectúan un corte de cuentas, para definir, en últimas, quién debe a quién y cuánto, es decir para establecer el estado económico final del contrato, finiquitando de esa forma la relación negocial. Como de tiempo atrás lo tiene establecido la jurisprudencia de la Corporación:

La liquidación final del contrato tiene como objetivo principal que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado quedan después de cumplida la ejecución de aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato, y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes. La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende, no pueden con posterioridad demandarse reclamaciones que no hicieron en ese momento⁸.

11.4. Aunque en principio dicha liquidación debe realizarse de común acuerdo entre las partes, la Ley 80 de 1993 -norma en vigencia de la cual se celebró el contrato de interventoría por el que la actora formula sus pretensiones- prevé que, si ello no es posible, la entidad contratante deberá hacerlo en forma unilateral, en aquellos contratos en los que la liquidación sea necesaria⁹. En relación con este

⁸ Sección Tercera, sentencia de 10 de abril de 1997, expediente 10.608. Esta posición es reiterada en numerosas decisiones de esta Sección, como por ejemplo, sentencia de 6 de julio de 2005, expediente 14113, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez y de la Subsección B, sentencia de 10 de marzo de 2011, exp. 17963, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁹ Esta Ley establecía: “VI. De la liquidación de los contratos. Artículo 60º.- De Su Ocurrencia y Contenido. Los contratos de tracto sucesivo, aquéllos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga. // También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar. // En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las

tipo de liquidación, ha dicho la jurisprudencia¹⁰:

Liquidación unilateral, la cual, como su nombre lo indica, no corresponde a una actuación negocial o conjunta de las partes del contrato sino a una decisión que adopta la entidad estatal contratante sin necesidad de contar con la voluntad o con el consentimiento del respectivo contratista particular, modalidad a la cual habrá lugar en los eventos y con las exigencias establecidas para esos casos por la ley; esta modalidad de liquidación ha sido concebida y regulada como subsidiaria de la liquidación bilateral o conjunta.

El carácter subsidiario que le corresponde a la liquidación unilateral, respecto de la bilateral o conjunta, lo evidencia la norma legal que la consagra en cuanto supedita su procedencia a una cualquiera de las siguientes hipótesis fácticas: i) que el contratista particular no se presente a la liquidación, con lo cual imposibilita la realización de una liquidación bilateral o conjunta, ó ii) que las partes no lleguen a acuerdo sobre el contenido de la liquidación, cuestión que igualmente impide la adopción conjunta del respectivo corte de cuentas.

Así pues, sólo si se configura una de las circunstancias enunciadas, la Entidad Estatal queda facultada para practicar la liquidación correspondiente de manera directa y unilateral, caso en el cual procederá a adoptarla mediante la expedición de un acto administrativo debidamente motivado, el cual será pasible del recurso de reposición en vía gubernativa (resaltado del original).

11.5. Ahora, en los términos del artículo 61 de la Ley 80, la liquidación unilateral de un contrato se adopta por un acto administrativo que, como tal, está amparado por las presunciones de veracidad y legalidad que le son propias en virtud de su misma naturaleza de decisión administrativa, de manera que la única forma de desvirtuar tal presunción es por medio de una sentencia judicial en la que se declare su nulidad por alguna de las causales legalmente contempladas para ello, esto es, cuando el juez contencioso administrativo encuentra probado alguno de los vicios que las constituyen: falta de competencia, expedición irregular, falsa motivación, desviación de poder, desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa o violación de la regla de derecho de fondo en que debería fundarse la

partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. // Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

Artículo 61º.- De la Liquidación Unilateral. Si el contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a acuerdos sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la entidad y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición”.

¹⁰ Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2006, exp. 15239, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

decisión, de acuerdo con los cargos efectuados en la demanda.

11.6. En otras palabras, al mediar un acto administrativo de liquidación unilateral del contrato, cualquier pretensión que se esgrima frente a la entidad demandada, con fundamento en el contrato objeto de tal liquidación, debe encauzarse dentro de una demanda contractual de impugnación de la decisión administrativa, para que a través de su estudio en el proceso contencioso administrativo se debata su legalidad o ilegalidad. De igual manera, la obtención de un fallo favorable depende, inexorablemente, de la declaratoria de nulidad del mismo pues, como es sabido, cuando el daño que se alega tiene origen en un acto administrativo ilegal, dicha declaratoria constituye un presupuesto obligado del restablecimiento del derecho desconocido, vulnerado o conculcado. Mientras la nulidad no haya sido declarada, el acto administrativo de liquidación del contrato es válido y conserva su legitimidad, amparado en las mencionadas presunciones y, por ende, no es posible proferir condenas que, en últimas, implicarían desconocer lo allí determinado.

11.7. En este orden de ideas, es importante señalar que, en virtud de lo consagrado en el artículo 77 de la Ley 80 de 1993¹¹, la acción de controversias contractuales es la vía idónea para solicitar que se declare la nulidad del acto de liquidación, sin embargo, se insiste, dada la naturaleza de esta pretensión, la parte demandante debe utilizar la configuración propia de las acciones impugnatorias, es decir, debe formular una demanda expresa sobre el particular, con la identificación e individualización del acto demandado y la manifestación de los fundamentos de derecho de la demanda, constituidos por las normas violadas y el concepto de la violación.

11.8. Sin embargo, en el caso bajo análisis la Sala encuentra que, al impetrar la acción de controversias contractuales tendiente a obtener reconocimientos derivados del contrato de interventoría n.º 372 suscrito con la entidad demandada, la sociedad actora se abstuvo de solicitar la declaratoria de nulidad de la resolución n.º 1676 de 26 de junio de 2001, mediante la cual se liquidó unilateralmente dicho contrato –supra párr. 9.10-, circunstancia que, tal como quedó expuesto, impide el estudio de pretensiones indemnizatorias que, en todo

¹¹ A cuyo tenor: “Los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo serán susceptibles de recurso de reposición y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo”.

caso, tienen que ver con la definición de las obligaciones contractuales. Lo anterior por cuanto este asunto fue decidido en un acto administrativo válido que, se insiste, no puede desconocerse mientras la presunción de legalidad que lo cobija no haya sido desvirtuada.

11.9. Es de anotar que aunque en el recurso de apelación se afirmó que la liquidación del contrato se produjo con posterioridad a la presentación de la demanda, de acuerdo con las copias auténticas de la carpeta legal del contrato n.º 372, arrimadas al proceso con su contestación (f. 31 c.1), salta a la vista que, para el 24 de octubre de 2001 –fecha de interposición de la acción-, el IDU ya había proferido -26 de junio de 2001- y notificado la liquidación unilateral del contrato – supra párr. 9.10 y 9.12-, de allí que, en principio, la sociedad actora no podía desconocerla y, en consecuencia, estaba en condiciones de formular contra ella la pretensión impugnatoria que se extraña en su libelo introductorio.

11.10. Ahora, si ello no era así, es decir, si la demandante realmente ignoraba la existencia de dicho acto administrativo y/o no tuvo la posibilidad de solicitar su nulidad en la demanda instaurada, le correspondía manifestarlo en el trámite de la instancia y desarrollar los argumentos tendientes a demostrarlo. Sin embargo, advierte la Sala que, aunque las pruebas relacionadas con la liquidación unilateral del contrato y su notificación fueron aportadas desde la contestación de la demanda, la demandante omitió pronunciarse sobre ellas a pesar de que no sólo no cuestionó su validez y veracidad, sino que les reconoció plena credibilidad al afirmar, en sus alegatos de conclusión de primera instancia, que eran suficientemente demostrativas del incumplimiento del contrato por parte de la entidad demandada.

11.11. En ese sentido la Sala encuentra que la parte actora obvió la discusión que se planteaba a partir de los medios de convicción aportados por la demandada y que implicaba desvirtuar expresamente lo que podía inferirse a partir de ellos, en esa medida su silencio no puede interpretarse como un indicio del desconocimiento del acto administrativo mediante el cual se liquidó el contrato - desconocimiento que, en todo caso, no podía prolongarse más allá del momento en que el mismo fue aportado al plenario-, sino como la ausencia de voluntad o de motivos para controvertir su existencia.

11.12. Esto último se corrobora si se tiene en cuenta que, de acuerdo con los

demás elementos probatorios obrantes en el expediente, no controvertidos por la sociedad actora, todo indica que el representante legal de esta última: i) mantenía comunicación con la entidad demandada –supra párr. 9.4-; ii) estaba al corriente del trámite de liquidación del contrato de interventoría fuente del litigio –supra párr. 9.5 y 9.6-; iii) fue renuente a la hora de proceder a una liquidación conjunta a pesar de haber sido citado para ello –supra párr. 9.6 y 9.7-; y, iv) por lo tanto, le era previsible que, de conformidad con los términos establecidos en el marco normativo que regía el trámite de la liquidación y que el demandante no podía ignorar, es decir, los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993¹² y el numeral 10.d del artículo 136 del C.C.A., modificado por el 44 de la Ley 446 de 1998¹³, la entidad proferiera un acto de liquidación unilateral¹⁴ y, sin embargo, esperó varios meses antes de presentar la demanda, circunstancia que fue verificada por la entidad demandada antes de proferir el acto administrativo –supra párr. 9.9-. En otros términos, todo en el expediente indica que la sociedad actora no podía desconocer la existencia de la liquidación unilateral del contrato en la cual se determinó el estado económico final del mismo y, en particular, se reconoció un saldo a su favor que, como está demostrado en el expediente, la entidad demandada siempre estuvo en la disponibilidad de cancelarle –supra párr. 9.13-.

11.13. Así las cosas, concluye la Sala que, para efectos de hacer valer las pretensiones elevadas en el marco de la presente acción de controversias contractuales, la sociedad actora debió impugnar el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato que dio origen al litigio, de modo que, al no hacerlo, su demanda resulta inepta, lo cual impide pronunciarse de fondo sobre lo solicitado. En efecto, la forma en que se formularon las peticiones de la demanda que dio origen al proceso, torna imposible resolverlas, toda vez que analizar los

¹² Normas según las cuales la liquidación bilateral debía efectuarse dentro de los 4 meses siguientes a la finalización del contrato, esto es, hasta el 19 de mayo de 2000 –supra párr. 9.2-.

¹³ Disposición a cuyo tenor: “*En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así: (...)d. En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar*”. No obstante, es de anotar que

¹⁴ Aunque es importante precisar que los términos fijados en la normativa que viene de citarse para efectos de realizar la liquidación unilateral tienen por objeto establecer el momento a partir del cual el contratista queda habilitado para acceder a la jurisdicción, pero de ninguna manera determinan que, una vez transcurridos –como ocurrió en este caso- la entidad pierda la competencia para proferir el acto de liquidación.

supuestos incumplimientos contractuales endilgados a la entidad demandada o la invocada ruptura de su equilibrio económico equivaldría, de hecho, a desconocer el contenido, validez y firmeza del acto administrativo de liquidación unilateral, que no fue demandado, en clara vulneración de lo dispuesto por el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo sobre la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos: “(...) los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo (...)”.

11.14. De conformidad con lo expuesto, el fallo sólo puede ser inhibitorio y, en consecuencia, la Sala modificará la sentencia de primera instancia en la medida en que denegó las pretensiones de la demanda.

V. Costas

12. El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 establece que se condenará en costas a la parte que hubiere actuado en forma temeraria. En el presente caso la Sala no observa comportamiento temerario en las actuaciones procesales de los intervinientes dentro del presente trámite, razón por la cual no se condenará en costas.

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

FALLA

MODIFICAR la sentencia de 1º de septiembre de 2004, proferida por la Sección Tercera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual quedará así:

PRIMERO. Declarar probada de oficio la ineptitud sustantiva de la demanda, en los términos expuestos en los considerandos de este proveído.

SEGUNDO. En consecuencia, inhibirse para resolver de fondo las pretensiones de la demanda.

TERCERO. Sin costas.

En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen para lo de su competencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente de la Sala
Impedido

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

DANILO ROJAS BETANCOURTH

**ACLARACION DE VOTO DE LA DOCTORA STELLA CONTO DIAZ DEL
CASTILLO**

ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Contrato liquidado unilateralmente por la administración mediante acto administrativo / ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Solicitud de declaratoria de incumplimiento del contrato de la entidad contratante y pretensiones indemnizatorias / ACTUACION DEL TRIBUNAL DE INSTANCIA - No ejerció la facultad de saneamiento y adecuación de la demanda conforme a los requisitos legales / DEBER INELUDIBLE DE LOS JUECES - Evitar las sentencia inhibitorias. Proceso que pudo ser subsanado a tiempo / DECISIONES INHIBITORIAS - Descrédito para el sistema judicial. Actuación negligente desde el inicio del proceso

En el sub judice el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pese a que advirtió que las pretensiones estaban dirigidas a que se liquidara el aludido contrato de interventoría No. 372, por el supuesto incumplimiento del Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, no propendió, en ejercicio de su facultad de saneamiento, por descartar la existencia de un acto de finiquito, en sede administrativa, de esa relación contractual -de común acuerdo o de forma unilateral- y, en caso de

verificar su existencia, por ordenar la adecuación de la demanda conforme a los requisitos legales, para garantizar que esta culminara normalmente con sentencia de mérito. Máxime cuando la firma actora asevera en la demanda que formuló, en varias ocasiones, cuentas de cobro a la demandada. La anterior falencia, conllevó a que (i) una vez se estableciera en el curso del proceso que la resolución No. 1676 de 26 de junio de 2001 liquidó unilateralmente dicho contrato de interventoría, no se pudieran conocer las pretensiones indemnizatorias de la firma actora, porque el asunto fue decidido en un acto administrativo válido que no fue controvertido y no puede desconocerse, dada su presunción de legalidad no desvirtuada y (ii) la demanda fuera considerada inepta. En mi criterio, es un deber ineludible de los Jueces evitar, hasta donde ello sea posible, las sentencias inhibitorias por cuanto ellas nada resuelven y son el reconocimiento de un trámite inadecuado del proceso que bien pudo ser corregido o subsanado desde el comienzo. Las decisiones inhibitorias, como la confirmada en este caso, son un descrédito para el sistema judicial porque ponen en evidencia una actuación negligente desde el inicio del proceso, que impide detectar falencias y brindar la oportunidad de subsanarlas o corregirlas.

3-RD-1508-2014

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá D. C., nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-26-000-2001-02508-01(28881)

Actor: SYP INGENIEROS LTDA.

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO-IDU

Referencia: CONTRACTUAL

ACLARACION DE VOTO

Con el debido respeto por la posición mayoritaria, expongo a continuación las razones que me llevaron a aclarar el voto, las cuales si bien no están relacionadas con la decisión inhibitoria adoptada en el fallo de 1º de septiembre de 2004, por ineptitud sustantiva de la demanda, sí con la omisión en que se incurrió a tiempo

de la admisión de la demanda, oportunidad que habría permitido su corrección y asimismo un fallo de fondo.

En el *sub judice* la firma demandante pretendió que se declare la responsabilidad contractual del Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, por el supuesto incumplimiento del contrato de interventoría de los estudios y diseños de la ciclo ruta norte-centro-sur de Bogotá D.C. No. 372 de 31 de diciembre de 1998, el cual hizo consistir en el hecho de que la demandada objetó de manera injustificada los informes rendidos y, en consecuencia, dejó de realizar los pagos parciales estipulados, lo que repercutió en (i) el no recibo de la totalidad del saldo; (ii) la alteración de los costos y gastos fijados desde un inicio para la ejecución y (iii) la causación de perjuicios materiales y morales.

En el *sub judice* el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pese a que advirtió que las pretensiones estaban dirigidas a que se liquidara el aludido contrato de interventoría No. 372, por el supuesto incumplimiento del Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, no propendió, en ejercicio de su facultad de saneamiento, por descartar la existencia de un acto de finiquito, en sede administrativa, de esa relación contractual -de común acuerdo o de forma unilateral- y, en caso de verificar su existencia, por ordenar la adecuación de la demanda conforme a los requisitos legales, para garantizar que esta culminara normalmente con sentencia de mérito. Máxime cuando la firma actora asevera en la demanda que formuló, en varias ocasiones, cuentas de cobro a la demandada.

La anterior falencia, conllevó a que (i) una vez se estableciera en el curso del proceso que la resolución No. 1676 de 26 de junio de 2001 liquidó unilateralmente dicho contrato de interventoría, no se pudieran conocer las pretensiones indemnizatorias de la firma actora, porque el asunto fue decidido en un acto administrativo válido que no fue controvertido y no puede desconocerse, dada su presunción de legalidad no desvirtuada y (ii) la demanda fuera considerada inepta.

En mi criterio, es un deber ineludible de los Jueces evitar, hasta donde ello sea posible, las sentencias inhibitorias por cuanto ellas nada resuelven y son el reconocimiento de un trámite inadecuado del proceso que bien pudo ser corregido o subsanado desde el comienzo.

Las decisiones inhibitorias, como la confirmada en este caso, son un descrédito para el sistema judicial porque ponen en evidencia una actuación negligente desde el inicio del proceso, que impide detectar falencias y brindar la oportunidad de subsanarlas o corregirlas.

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en el expediente No. 5663, sobre el particular, señaló:

*Hay consenso, entonces, en torno a lo anterior. Es que todo proceso judicial está organizado para que el juzgador adopte una decisión que dirima la controversia planteada, pues esa y no otra constituye su razón de ser, su justificación, **de manera que puede calificarse como un verdadero fracaso el trámite que culmina con una resolución de carácter inhibitorio** (negrita con subrayas fuera del texto).*

En los términos anteriores dejo consignado mi aclaración de la decisión.

Fecha *ut supra*

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

Magistrada