**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES -** **Oportunidad**

De conformidad con el artículo 136 (numeral 10, literal c) del Código Contencioso Administrativo, en los contratos sujetos a liquidación el término para el ejercicio de la acción contractual, cuando ella se haga de común acuerdo, se cuenta a partir del día siguiente a la fecha en que ésta se realice. En el presente caso, la liquidación del contrato se efectuó en forma bilateral el 16 de septiembre de 2002 y la demanda se presentó el 15 de septiembre de 2004, por lo cual se evidencia que ésta se interpuso dentro del término de los dos años.

**DELEGACIÓN - Facultades - Representante legal - Liquidación del contrato**

La liquidación bilateral del contrato que, en estricto sentido se erige como un verdadero negocio jurídico, en la medida en que la ley le confiere determinados efectos, delimitados por su contenido, debe ser hecha, en principio, por el jefe o el representante legal del órgano o de la entidad estatal, sin perjuicio de la facultad de delegación para su suscripción. En este caso, el acta de liquidación bilateral del 16 de septiembre de 2002 fue suscrita por los representantes legales de la unión temporal Vías y Construcciones S.A. VICON S.A. – P.I.V. Ingeniería Ltda. (contratista) y de la interventoría del contrato, por el coordinador del proyecto, por el Director Técnico de Malla Vial y por el Subdirector Técnico de Mantenimiento, los tres últimos en representación del IDU. El acta de liquidación bilateral no aparece suscrita, entonces, por el Director General del IDU, quien es el representante legal de esa entidad descentralizada y su ordenador del gasto; sin embargo, sucede que mediante con la resolución 2089 del 17 de agosto de 2001, proferida por el IDU, se delegaron algunas funciones en los directivos de la entidad. En el artículo 1º de dicha resolución (modificado por la resolución 2162 del 4 de septiembre de 2001) se delegó en los directores técnicos y en los gerentes de renovación urbana, la función de “… Celebrar contratos cuya cuantía inicial no supere 27.973 salarios mínimos, mensuales legales vigentes y realizar todos los trámites requeridos para su adjudicación, suscripción, debida ejecución, modificación, adición, prórroga, terminación, liquidación y demás actos inherentes a la actividad contractual”

**DELEGACIÓN - Suscripción - Acta de liquidación - Función - Director Técnico - Liquidación del contrato - Bilateral**

El funcionario del nivel directivo de la entidad, esto es, el Director Técnico de Malla Vial, se hallaba facultado, por delegación del Director General, para efectuar todos los actos encaminados a llevar a feliz término el contrato, entre ellos, la liquidación del mismo, facultad que, valga decirlo, no se altera por el hecho de que el valor final del contrato haya excedido el monto hasta por el cual se hallaba facultado el funcionario para desplegar las actuaciones contractuales en representación de la entidad, pues debe tenerse en cuenta que la competencia se fija en el momento en que se celebra el negocio jurídico y no se altera por situaciones sobrevinientes que, por ejemplo, hayan hecho más onerosa la ejecución o hayan aumentado el valor final del contrato; de lo contrario, el negocio jurídico se podría ver afectado de nulidad absoluta por falta de competencia del funcionario que lo celebró, entre otros eventos, cuando por causa de los reajustes se exceda el monto hasta por el cual fue delegada la facultad de intervenir en los actos contractuales, lo cual tendría como efecto absurdo o ilógico que solo se fijaría la competencia al momento de determinar el valor final del contrato, con grave detrimento de la seguridad jurídica que debe imperar en las relaciones de obligación. Así, en este caso, el acta de liquidación bilateral es válida y tiene fuerza vinculante para las partes.

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO - Definición**

La liquidación del contrato se ha entendido como un corte de cuentas entre las partes contratantes, es la etapa final del negocio, en la cual se hace el balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y se define el estado en que queda el contrato después de su ejecución o terminación por cualquier otra causa. En ese sentido se ha pronunciado esta Sección: “… la Jurisprudencia (sic) ha establecido que el alcance y sentido de la liquidación definitiva de un contrato es el de un verdadero balance o corte de cuentas, lo cual permite determinar si alguna de las partes de un contrato le debe algo a la otra u otras y (sic) de ser así, cuánto es el monto del valor adeudado”. La liquidación puede ser unilateral o bilateral. Esta última supone un acuerdo de voluntades de naturaleza contractual, porque son las mismas partes del negocio quienes establecen los términos en que finaliza la relación.

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO - Clasificación**

La liquidación puede ser unilateral o bilateral. Esta última supone un acuerdo de voluntades de naturaleza contractual, porque son las mismas partes del negocio quienes establecen los términos en que finaliza la relación. Cuando se trata de liquidación bilateral, la jurisprudencia ha señalado, reiteradamente, que no es posible que las partes intenten una acción judicial, para reclamar por los daños e inconformidades, si la parte interesada no dejó constancias de insatisfacción en relación con el aspecto concreto que aspira a reclamar ante el juez, a menos que se haya configurado en su celebración algún vicio del consentimiento (error, fuerza o dolo). Esta tesis se ha aplicado con fundamento en un criterio jurisprudencial y legal, salvo que se trate de circunstancias que se presenten con posterioridad a la fecha en la que se suscriba el acta de liquidación del contrato.

**ACTA DE LIQUIDACIÓN - Salvedades - Liquidación del contrato - Bilateral - Pretensiones - Improcedencia**

Ahora, si bien es cierto que no existe una fórmula sacramental o ritual para dejar las salvedades, también es cierto que, de conformidad con la jurisprudencia reiterada de la Sala, la observación sí debe ser lo suficientemente clara y precisa como para que se pueda entender diáfanamente con ella cuáles son las razones específicas y concretas que dan lugar a la reclamación, es decir, se deben dejar claro cuáles aspectos no fueron acordados en la liquidación bilateral; así en el caso concreto, no bastaba con que el contratista hiciera una simple afirmación genérica en el sentido de que se reservaba el derecho a demandar por el desequilibrio económico del contrato sino que ha debido precisar o enunciar, brevemente, cuáles eran las causas del mismo, sobre las que no se llegó a un acuerdo y por las que, posiblemente, acudiría ante la jurisdicción. En este orden de ideas, es necesario determinar si la salvedad que dejó el contratista cumple con las condiciones señaladas en la jurisprudencia trascrita, esto es, si se identificó adecuadamente el problema que se presentó entre las partes, si la salvedad fue precisa, expresa, clara, concreta y específica, para que se abra pasó la acción de controversias contractuales. (…) Es necesario determinar si la salvedad que dejó el contratista cumple con las condiciones señaladas en la jurisprudencia trascrita, esto es, si se identificó adecuadamente el problema que se presentó entre las partes, si la salvedad fue precisa, expresa, clara, concreta y específica, para que se abra pasó la acción de controversias contractuales. En el acta de liquidación la unión temporal dijo: “el contratista se reserva el derecho a reclamar por considerar que existe desequilibrio económico en la ejecución del contrato” (…) esta salvedad no cumple con los requisitos de precisión, claridad y especifidad, pues quien la hizo se limitó a señalar le existencia del desequilibrio económico, pero no indicó, de manera concisa, el tópico o la materia por la cual consideró que se generó el desequilibrio económico en la ejecución del contrato, ni dio razón alguna que soportara la reclamación y que permitiera que tal salvedad cumpliera con los requisitos señalados.

**RECLAMACIÓN JUDICIAL - Improcedencia**

Así las cosas, como los únicos aspectos que pueden ser objeto de reclamación judicial son aquellos respecto de los cuales se dejó expresa salvedad, al no cumplir ésta con los requisitos para que se le considere como tal, se confirmará la sentencia de primera instancia, sin que sea necesario, como lo hizo el a quo, estudiar si efectivamente se produjo un desequilibrio económico del contrato, toda vez que, como ya se dijo, ello sería procedente solo si la observación o salvedad contenida en el acta de liquidación fuera clara, concreta y específica, es decir, si indicara en relación con cuáles aspectos se debía estudiar ese supuesto desequilibrio.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2004-01933-01(38568)**

**Actor: VIAS Y CONSTRUCCIONES S.A. VICON S.A.**

**Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU**

**Referencia: ACCIÓN CONTRACTUAL**

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 11 de junio de 2009, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se dispuso lo siguiente (se transcribe como obra en el original):

**“PRIMERO: Se declara no probada** la excepción de falta de legitimación en la causa formulada por la entidad demandada.

“**SEGUNDO: Se niegan** las pretensiones de la demanda.

“**TERCERO:** Sin condena en costas.

“**CUARTO:** Ejecutoriada la presente providencia, liquídense por Secretaría de la Sección los gastos ordinarios del proceso, y en caso de remanentes devuélvanse al interesado, lo anterior de conformidad a lo establecido por el Artículo 7° y 9° del Acuerdo No. 2552 de 2004 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura” (fl. 268, c. ppal.).

### **I.- ANTECEDENTES.-**

**1.- La demanda.-**

Mediante escrito radicado el 15 de septiembre de 2004 en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la unión temporal Vías y Construcciones Ltda., Vicon S.A. – P.I.V. Ingeniería Ltda. formuló demanda, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción contractual, contra el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, con el fin de obtener pronunciamiento respecto de las siguientes pretensiones (se transcribe como obra en el expediente):

“1. Que se declare la nulidad parcial del Acta de Liquidación del Contrato 261 de 2000 suscrito entre el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU y la Unión Temporal Vías y Construcciones S.A. VICON S.A – P.I.V. Ingeniería Ltda., cuyo objeto consistía en la Evaluación y Rehabilitación de la Avenida Boyacá calzada Oriental desde el K0+000 (Puente Río Tunjuelito) al K2+200 y construcciones de obras para el control de inundaciones de los barrios Meissen y México en Santa Fé de Bogotá D.C.

“2. Que se reconozca el desequilibrio de la ecuación contractual del contrato, a favor de la Unión Temporal Vías y Construcciones S.A. VICON S.A – P.I.V. Ingeniería Ltda. en razón a los hechos que adelante se relacionan.

“3. Que se reconozca y pague a la Unión Temporal Vías y Construcciones S.A. VICON S.A – P.I.V. Ingeniería Ltda. la suma de **TREINTA Y SEIS MILLONES NOVENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS MOENDA CORRIENTE ($36,093,389)** en virtud de los mayores costos incurridos por la Unión Temporal correspondientes a los recursos disponibles durante la paralización de la obra en razón a las interferencias encontradas en el lugar de la obra, según se detalla en el hecho cuatro (4) de esta misma demanda.

“4. Que se reconozca y pague a la Unión Temporal Vías y Construcciones S.A. VICON S.A – P.I.V. Ingeniería Ltda. la suma de **SETENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS QUINCE MIL NOVECIENTOS CUARENTA PESOS MONEDA CORRIENTE ($75,315,940)** en virtud de los mayores costos en que debió incurrir la Unión Temporal correspondientes a los recursos disponibles durante la suspensión del contrato decretada en el Acta de Obra número 14, según se detalla en el hecho siete (7) de esta misma demanda, en virtud de la falta de planos y diseño para la continuación de la obra, específicamente en la construcción de la Cámara número 8.

“5. Que se reconozca y pague a la Unión Temporal Vías y Construcciones S.A. VICON S.A – P.I.V. Ingeniería Ltda. la suma de **DIECISIETE MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS MONEDA CORRIENTE ($17,396,473)** por concepto de los mayores costos incurridos por la Unión Temporal en razón del traslado de tuberías a instalar del Patio de depósito a la línea o frente de instalación, según se detalla en el Hecho quinto (5) de esta misma demanda.

“6. Que se reconozca y pague a la Unión Temporal Vías y Construcciones S.A. VICON S.A – P.I.V. Ingeniería Ltda. la suma de **QUINIENTOS VEINTINUEVE MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS MONEDA CORRIENTE ($529,744,898)** o lo que resulte del peritazgo, por concepto de los mayores costos administrativos que no fueron cubiertos por un mayor valor de obra por la mayor permanencia en obra, durante 3.5 meses adicionales de duración del contrato.

“7. Que se reconozca y pague a la Unión Temporal Vías y Construcciones S.A. VICON S.A – P.I.V. Ingeniería Ltda. la suma de **CIENTO CUARENTA Y SIETE MILLONES OCHENTA Y UN MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS MONEDA CORRIENTE ($147,081,355)** o lo que resulte del peritazgo, por concepto de los costos financieros por la demora en la devolución de la retención por parte del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO a raíz de la demora en la liquidación del contrato, no imputable al contratista pero si imputable al IDU.

“8. Que se reconozca y pague a la Unión Temporal Vías y Construcciones S.A. VICON S.A – P.I.V. Ingeniería Ltda. la suma de **ONCE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS MONEDA CORRIENTE ($11,657,294)** por concepto de intereses de mora en el pago de las obligaciones contenidas en las Actas número 10, 12 y 13, de fechas 12 de enero de 2000, 2 de febrero de 2000, y 2 de mayo de 2001, con facturas número 0107 de 22 de enero de 2001 y número 0110 de 7 de marzo de 2001 según cálculo matemático elaborado en el Hecho décimo cuarto (14)de esta misma demanda.

“9. Que se reconozca y pague a la Unión Temporal Vías y Construcciones S.A. VICON S.A – P.I.V. Ingeniería Ltda. la suma de **VEINTICUATRO MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE ($24,000,000)** por concepto del pago realizado a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. ETB en virtud de supuestos daños a redes, nunca probados y que el Contratista tuvo que aceptar y pagar para evitar mayores daños ante la irreflexiva posición de la ETB.

“10. Que se reconozca y pague a la Unión Temporal Vías y Construcciones S.A. – P.I.V. Ingenieros Ltda. los intereses moratorios que se causaron desde el momento en que no se reconocieron los pagos y los que se continúen causando con posterioridad a la presentación de la demanda, según liquidación que se acompaña a esta demanda.

“11. Que se condene al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU en costas y agencias en Derecho” (fls. 1 a 3, c. 1).

**2.- Hechos.-**

Los hechos narrados son, en síntesis, los siguientes:

**2.1.-** El IDU abrió la licitación pública IDU-LP-DTMV-182-1999 con el fin de contratar la evaluación y rehabilitación de la Avenida Boyacá calzada oriental desde el K0+00 (puente Río Tunjuelito) al K2+200 y construcción de obras para el control de inundaciones de los barrios Meissen y México, la que fue adjudicada mediante la resolución 598 del 31 de marzo de 2000 a la demandante.

**2.2.-** El 25 de mayo de 2000 se suscribió el contrato 261 entre el IDU y la unión temporal Vías y Construcciones Ltda., Vicon S.A. – P.I.V. Ingeniería Ltda. y a los trabajos se dio inicio el 25 de junio siguiente. El contrato fue objeto de adiciones, prórrogas y suspensiones.

**2.3.-** El desarrollo de las obras fue normal hasta que algunos frentes de instalación de tubería se suspendieron por diferentes factores tales como: falta de diseño, interferencia con otra tubería y por la cimentación de una torre de energía, lo que fue informado a la interventoría y ésta reconoció que esas circunstancias no le eran imputables al contratista, sino que se derivaron de inconsistencias en los diseños de alcantarillado suministrado por la EAAB.

**2.4.-** El 23 de junio de 2000 la unión temporal informó a la interventoría la entrega tardía de la tubería suministrada por la EAAB, así como que esa empresa debía asumir el costo del transporte interno de la tubería; adicionalmente, allegó el análisis de precios unitarios de la ejecución de actividades no contempladas en el contrato con el fin de que se reconocieran, a lo que no accedió la interventoría.

**2.5.-** Con las diversas suspensiones que tuvo el contrato la unión temporal incurrió en mayor permanencia en la obra, pero no se reconocieron los mayores costos que tuvo que asumir.

**2.6.-** El 9 de mayo de 2001 se firmó el acta 22, de finalización del contrato por obra terminada, en donde se dejó constancia del cumplimiento del contratista.

**2.7.-** El 5 de julio de 2001 la unión temporal presentó la factura 114, por concepto de intereses moratorios sobre unos saldos dejados de pagar, a lo que el IDU contestó que estaba a la espera del concepto jurídico por parte de la interventoría y la Dirección Técnica Legal de esa entidad.

**2.8.-** El 14 de agosto de 2001 se firmó el acta 23, de recibo final de la obra.

**2.9.-** El 10 de enero de 2002 la interventoría le remitió al contratista una comunicación de la ETB, en la que se indica que Vicon ocasionó daños en una de sus redes. A pesar de que la unión temporal no aceptó ese hecho, realizó el pago correspondiente, pues, sin la expedición de paz y salvo de la ETB, el IDU le retenía $550.000.000 al contratista, con lo cual se le ocasionaba un detrimento patrimonial. Finalmente, el referido paz y salvo fue expedido el 4 de septiembre de 2002.

**2.10.-** Con el acta 24 del 16 de septiembre de 2002 se liquidó bilateralmente el contrato y en ella el contratista se reservó el derecho a reclamar por considerar que existe desequilibrio económico del contrato e incorporó, según afirmó, la totalidad de las reclamaciones que le fueron negadas.

**3.- Normas violadas y concepto de la violación.-**

Se invocaron como normas violadas los artículos 2, 6, 83 y 124 de la Constitución Política, los artículos 1502, 1508, 1602, 1608 del Código Civil y los artículos 4 (numeral 8), 5 (numeral 1), 27 y 60 de la Ley 80 de 1993.

Se consideró en la demanda que el IDU no reconoció en favor del contratista las sumas a que tenía derecho, las cuales se causaron como resultado de situaciones imprevistas que ocasionaron la ruptura del equilibrio económico del contrato.

**4.- La actuación procesal.-**

**4.1.-** Por auto del 2 de junio de 2004 se admitió la demanda, se ordenó la vinculación del demandado al proceso (a través de la notificación personal de la providencia al director del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU), se ordenó la notificación personal al agente del Ministerio Público y se dispuso la fijación del negocio en lista.

**4.2.-** El IDU se opuso a la prosperidad de todas las pretensiones, al considerar que carecen de fundamentos fácticos y legales.

Indicó que el contratista no solicitó adición del contrato, ni hizo reclamación alguna por concepto de suspensión de los trabajos, señaló que las causas de ésta fueron circunstancias imprevistas que escaparon a las obligaciones del IDU y que, se encontraban contempladas en el AIU.

Precisó que el traslado de la tubería del depósito a la línea de instalación era un manejo interno que se encontraba a cargo de la unión temporal.

Adujo que en el contrato adicional 1 del 22 de diciembre de 2000 se pactó, específicamente, que no causaría ningún sobrecosto al IDU, sumado al hecho de que, según lo pactado en los pliegos de condiciones, en el análisis de precios unitarios fijos se debía incluir el valor de los imprevistos y de administración.

Agregó que el acta 13 fue pagada dentro de los 45 días pactados en el contrato; sin embargo, puso de presente que en el acta de liquidación el contratista se reservó el derecho a demandar por el supuesto desequilibrio económico, pero nada dijo respecto de los intereses moratorios.

Precisó que el contratista debía responder por los daños que causara a las redes de servicios públicos, según en el contrato.

Si bien aceptó la fecha y número de acta con la que se liquidó el contrato, negó que en ella se hubiera incluido la totalidad de las reclamaciones que no le fueron concedidas al contratista, pues solo se dijo que “se reserva el derecho a reclamar por considerar que existe desequilibrio económico en la ejecución del contrato” (fl. 45, c. 1).

Propuso las siguientes excepciones: i) falta de legitimación en la causa por activa de la unión temporal, ii) “improcedencia de utilizar la propia culpa en beneficio del propio (sic) contratista”[[1]](#footnote-1), iii) “inoperancia (sic) de las pretensiones frente a los compromisos contractuales fijados por las partes”[[2]](#footnote-2), iv) cobro de lo no debido y v) legalidad del acta de liquidación.

**5.- Los alegatos de primera instancia.-**

Las partes reiteraron lo expuesto a lo largo del proceso. El Ministerio Público guardó silencio.

**6.- La sentencia recurrida.-**

Es la proferida el 11 de junio de 2009 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la que se negaron las pretensiones de la demanda y la excepción de falta de legitimación en la causa por activa.

El *a quo* consideró que la controversia radica en determinar si se configura el rompimiento del equilibrio económico del contrato porque el IDU no reconoció, a favor del contratista, los costos administrativos y financieros derivados de la suspensión del contrato y del transporte de tubería, así como por la falta de pago de los intereses moratorios generados sobre las actas de obra y por el valor conciliado por la unión temporal con la ETB.

Luego de planteados los aspectos generales del desequilibrio económico, puso de presente que el contrato se había liquidado de común acuerdo, que el acta de liquidación no podía ser demandada a menos que se invocara algún vicio del consentimiento o cuando las partes hubieran dejado salvedades en el momento de la suscripción de la misma, las que debían ser claras, concretas y específicas, de modo que permitieran determinar con precisión los motivos de inconformidad, evento en el cual la acción contractual solo podía versar sobre esas salvedades.

Dijo que en el acta de liquidación del contrato la unión temporal solo indicó que se reservaba el derecho a reclamar, porque existía desequilibrio económico en la ejecución del contrato; pero, señaló el *a quo*, la salvedad planteada en esos términos no cumple los requisitos de ser clara, concreta y específica, de modo que se puedan determinar los aspectos en los que se centra la reclamación, por lo que, en principio, no es procedente el estudio del desequilibrio de la ecuación contractual, sumado al hecho de que no se invocó ningún vicio del consentimiento.

A pesar de lo anterior, indicó que, en gracia de discusión, de entenderse que la salvedad sí cumple con los requerimientos, la parte actora no probó el desequilibrio económico del contrato, comoquiera que tenía la obligación de demostrar que ejecutó el contrato por fuera del término pactado y que durante ese tiempo incurrió en gastos.

Para el tribunal de instancia, la unión temporal no acreditó que ejecutó el contrato cuando ya no tenía que estar en obra, dado que el mayor tiempo que se alega fue durante la suspensión del contrato (1 mes), suspensión con la que estuvo de acuerdo el contratista.

De otra parte, indicó que no se probó que el contratista hubiera asumido el costo del transporte de la tubería, ni otra clase de costos o gastos de los que se pudiera concluir que generaron desequilibrio económico del contrato.

En cuanto al pago realizado a la ETB, se determinó que no se podía enmarcar dentro del concepto de desequilibrio económico, por cuanto el contratista se obligó a responder por los daños que ocasionara a las redes de servicios públicos.

Finalmente, indicó que la pretensión de reconocimiento de los intereses moratorios no es procedente en el marco del restablecimiento de la ecuación financiera del contrato, que busca llevar al contratista a punto de no pérdida, por lo que ese aspecto desborda la finalidad de la acción.

**7.- El recurso de apelación.-**

Inconforme con la anterior decisión, la parte actora, dentro de la oportunidad prevista para ello por el ordenamiento jurídico, interpuso recurso de apelación.

Manifestó que era contraria a la ley la exigencia de utilizar “exactos o rigurosos formalismos cuando se trata de plasmar observaciones o reparos a un acta de liquidación”[[3]](#footnote-3), la que suscribió con el fin de evitar mayores perjuicios económicos y en la cual expresamente se dejó plasmados el desequilibrio económico del contrato que sufrió el contratista y la posibilidad de una eventual reclamación.

Adujo que no se pueden establecer fórmulas sacramentales para la formulación de observaciones, de lo contrario se estarían negando los derechos del contratista a ejercer las acciones legales para el reconocimiento de las acreencias en su favor.

Adicionalmente,indicó lo siguiente respecto de cada una de las pretensiones que se negaron:

i) Señaló que el acta de liquidación tenía un vicio del consentimiento, toda vez que el contratista se vio obligado a suscribirla con el fin de evitar mayores perjuicios económicos.

ii) En cuanto a las pretensiones 2, 3, 4, 5 y 6, relacionadas con los mayores costos en los que incurrió la unión temporal durante la paralización de la obra, originada en las interferencias encontradas en la instalación de la tubería que ocasionó la suspensión del contrato por 3.5 meses, así como por los costos que asumió el contratista por el traslado de la tubería, el cual no estaba dentro de sus obligaciones, indicó que no se hizo una debida valoración probatoria, de un parte, porque se desconocieron, sin fundamento alguno, el dictamen pericial y el testimonio del ingeniero residente de la obra (Gabriel Restrepo Villegas), y, de otra, porque la valoración probatoria no fue suficiente, ni se interpretaron integralmente los diferentes medios probatorios.

En las actas 9 y 14 se consignaran las diversas causas de suspensión y prórroga del contrato, tales como inconsistencias en los diseños de alcantarillado, interferencias presentadas en la instalación de la tubería, presencia de arenisca dura detectada durante la excavación, hechos ajenos al contratista y no imputables a éste, que ocasionaron, por ende, mayores costos no previstos en la licitación, ni en el contrato, lo cual causó el desequilibrio de la ecuación contractual.

El *a quo* tampoco valoró la certificación expedida por la contadora Silvia Constanza Alarcón, en la que consta que durante los períodos de suspensión del contrato se efectuaron pagos por concepto de salarios (personal directivo y operativo) y operaciones de equipo. Lo mismo ocurre con el dictamen pericial que obra en el proceso, en el que se determinó que en la ejecución del contrato se generó un detrimento económico a la unión temporal.

Concluyó que, con los medios probatorios recaudados dentro del proceso, se encuentra acreditado el rompimiento financiero del contrato, por lo que solicitó acceder a las pretensiones del comienzo de esta numeral.

iii) Indicó que las pretensiones 7, 8 y 10 están encaminadas al reconocimiento y pago de los costos financieros causados “en la devolución de la retención par parte del IDU”[[4]](#footnote-4), de los intereses moratorios sobre las actas 10, 12 y 13 y el reconocimiento de los intereses de mora sobre las obligaciones que resulten a cargo de la entidad y a ellas se debe acceder por encontrarse acreditado el rompimiento del equilibrio económico del contrato.

iv) En lo referente al pago por los daños causados en la red de la Empresa de Teléfonos de Bogotá (pretensión 9), señaló que se vio obligado a hacerlo, con el fin de obtener el paz y salvo de esa empresa, pues era necesario para suscribir el acta de terminación del contrato; sin embargo, ese daño no le es imputable al contratista, pues, según lo manifestado por el residente de la obra, quien rindió testimonio dentro del proceso, la cámara de teléfonos que se afectó no estaba en los mapas que le fueron entregados al contratista, ni estaba señalizada.

Agregó que el tribunal le atribuyó responsabilidad al contratista por una supuesta falta de diligencia y cuidado en la ejecución del contrato, lo que no fue probado, con lo cual desconoció el principio de buena fe y las disposiciones de responsabilidad contractual.

Concluyó que el daño en la red de teléfonos fue ocasionado por desconocimiento de la ubicación, por la falta de información y asesoría de la ETB y por la ausencia de señales, todo lo cual exime de responsabilidad al contratista y configura un hecho imprevisto y ajeno a la unión temporal, lo que ocasionó el desequilibrio de la ecuación económica del contrato, en consecuencia se le debían reconocer los perjuicios solicitados en la demanda.

v) Finalmente, dijo que como las pretensiones 10 y 11 son de orden general, sobre intereses moratorios, la condena en costas y agencias en derecho, se debe acceder a las mismas, dado que se demostró la ausencia de responsabilidad del contratista.

**8.- Trámite de segunda instancia.-**

**8.1.-** El recurso se concedió el 4 de febrero de 2010, el 14 de mayo siguiente se corrió traslado a la parte actora para que lo sustentara, se admitió el 27 de octubre de ese mismo año.

**8.2.-** Habiéndose dado traslado para alegar, las partes reiteraron lo expuesto a lo largo del proceso y la demandada insistió en que en los precios unitarios contenidos en la propuesta presentada por la unión temporal, según los pliegos de condiciones se debían incluir los imprevistos, los que debieron ser calculados por el contratista.

**8.3.-** El Ministerio Público guardó silencio.

**II. CONSIDERACIONES**

**1.- La competencia.-**

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 11 de junio de 2009, por cuanto la pretensión mayor fue estimada razonadamente en $589’744.898. Para la época de interposición del recurso de apelación[[5]](#footnote-5), eran susceptibles de acceder a la segunda instancia los procesos promovidos en ejercicio de la acción contractual cuya cuantía excediera la suma de $179’000.000[[6]](#footnote-6), monto que acá se encuentra ampliamente superado.

Por otra parte, es de anotar que el Consejo de Estado es funcionalmente competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, conforme a lo dispuesto por el artículo 129 del C.C.A.

**2.- Ejercicio oportuno de la acción.-**

De conformidad con el artículo 136 (numeral 10, literal c) del Código Contencioso Administrativo, en los contratos sujetos a liquidación el término para el ejercicio de la acción contractual, cuando ella se haga de común acuerdo, se cuenta a partir del día siguiente a la fecha en que ésta se realice.

En el presente caso, la liquidación del contrato se efectuó en forma bilateral el 16 de septiembre de 2002 y la demanda se presentó el 15 de septiembre de 2004, por lo cual se evidencia que ésta se interpuso dentro del término de los dos años.

**3.-Análisis del caso.-**

La parte actora interpuso recurso de apelación, el cual se dirige a que se revoque la sentencia de primera instancia y se acceda a las pretensiones de la demanda, pues considera que no se puede exigir una fórmula sacramental para las salvedades que se consignan en el acta de liquidación del contrato y, adicionalmente, porque -en su concepto- el *a quo* no valoró el material probatorio en debida forma, pues las pruebas recaudadas permitían llegar a la convicción necesaria para acreditar el rompimiento del equilibrio económico del contrato.

**3.1.-** Previo al estudio del recurso de apelación, la Sala se debe detener sobre un aspecto que resulta fundamental, cual es el relacionado con la competencia de los servidores públicos que, en representación del IDU, suscribieron el acta de liquidación bilateral, aspecto que resulta importante para definir la eficacia de dicho negocio jurídico y, por ende, establecer los puntos que pueden ser materia de reclamación judicial por parte del contratista.

Debe recordarse que, en los términos del artículo 11[[7]](#footnote-7), en armonía con los artículos 12, 25 (numeral 10) y 26 (ordinal 5º) de la Ley 80 de 1993, la competencia para adelantar los procesos de selección y para celebrar contratos es del jefe o representante legal, según se trate de un órgano u organismo o entidad estatal.

Las normas citadas parten del supuesto de que la competencia para proferir actos o celebrar negocios jurídicos es del jefe o del representante de la entidad; sin embargo, el mismo estatuto, en su artículo 12, permite delegar y desconcentrar, específicamente, el desarrollo de los procesos de selección de los contratistas, en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel “… directivo, ejecutivo o en sus equivalentes …”.

Pero, la ley no solo permite la desconcentración y la delegación en relación con los procesos de selección; en efecto, en desarrollo del mandato establecido en el artículo 209 de la Constitución, según el cual la función administrativa se desarrolla con arreglo a los principios de descentralización, delegación y desconcentración de funciones, la Ley 489 de 1998 autorizó radicar competencias o funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o de la entidad administrativa (desconcentración) y a los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de organismos o entidades que posean estructura propia y autonomía administrativa les permitió delegar en los empleados de los niveles directivo y asesor o en otras autoridades con funciones afines la decisión de asuntos a ellos confiados (Ley 489 de 1998 artículos 8 a 12).

Es así como la liquidación bilateral del contrato que, en estricto sentido se erige como un verdadero negocio jurídico, en la medida en que la ley le confiere determinados efectos, delimitados por su contenido, debe ser hecha, en principio, por el jefe o el representante legal del órgano o de la entidad estatal, sin perjuicio de la facultad de delegación para su suscripción.

En este caso, el acta de liquidación bilateral del 16 de septiembre de 2002 fue suscrita por los representantes legales de la unión temporal Vías y Construcciones S.A. VICON S.A. – P.I.V. Ingeniería Ltda. (contratista) y de la interventoría del contrato, por el coordinador del proyecto, por el Director Técnico de Malla Vial y por el Subdirector Técnico de Mantenimiento, los tres últimos en representación del IDU.

El acta de liquidación bilateral no aparece suscrita, entonces, por el Director General del IDU, quien es el representante legal de esa entidad descentralizada y su ordenador del gasto; sin embargo, sucede que mediante con la resolución 2089 del 17 de agosto de 2001, proferida por el IDU, se delegaron algunas funciones en los directivos de la entidad. En el artículo 1º de dicha resolución (modificado por la resolución 2162 del 4 de septiembre de 2001) se delegó en los directores técnicos y en los gerentes de renovación urbana, la función de “… Celebrar contratos cuya cuantía inicial no supere 27.973 salarios mínimos, mensuales legales vigentes y realizar todos los trámites requeridos para su adjudicación, suscripción, debida ejecución, modificación, adición, prórroga, terminación, **liquidación** y demás actos inherentes a la actividad contractual” [[8]](#footnote-8) (se resalta).

La cláusula sexta del contrato de obra 261 dice que “… el valor del presente contrato se estima en la suma de CINCO MIL DOSCIENTOS SETENTA MILLONES DE PESOS ($5.270’000.000) M/CTE, equivalente a veinte mil doscientos sesenta y un (20.261) salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2.000 …”[[9]](#footnote-9), de donde se concluye que el funcionario del nivel directivo de la entidad, esto es, el Director Técnico de Malla Vial, se hallaba facultado, por delegación del Director General, para efectuar todos los actos encaminados a llevar a feliz término el contrato, entre ellos, la liquidación del mismo, facultad que, valga decirlo, no se altera por el hecho de que el valor final del contrato haya excedido el monto hasta por el cual se hallaba facultado el funcionario para desplegar las actuaciones contractuales en representación de la entidad, pues debe tenerse en cuenta que la competencia se fija en el momento en que se celebra el negocio jurídico y no se altera por situaciones sobrevinientes que, por ejemplo, hayan hecho más onerosa la ejecución o hayan aumentado el valor final del contrato; de lo contrario, el negocio jurídico se podría ver afectado de nulidad absoluta por falta de competencia del funcionario que lo celebró, entre otros eventos, cuando por causa de los reajustes se exceda el monto hasta por el cual fue delegada la facultad de intervenir en los actos contractuales, lo cual tendría como efecto absurdo o ilógico que solo se fijaría la competencia al momento de determinar el valor final del contrato, con grave detrimento de la seguridad jurídica que debe imperar en las relaciones de obligación.

Así, en este caso, el acta de liquidación bilateral es válida y tiene fuerza vinculante para las partes.

**3.2.-** De otra parte, es necesario recordar que, cuando se trata de contratos que se han liquidado en forma bilateral, el estudio de las pretensiones se ve condicionado a que se hayan dejado las respectivas constancias o salvedades en el momento de la suscripción del acta respectiva.

En efecto, la liquidación del contrato se ha entendido como un corte de cuentas entre las partes contratantes, es la etapa final del negocio, en la cual se hace el balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y se define el estado en que queda el contrato después de su ejecución o terminación por cualquier otra causa. En ese sentido se ha pronunciado esta Sección:

“… la Jurisprudencia (sic) ha establecido que el alcance y sentido de la liquidación definitiva de un contrato es el de un verdadero balance o corte de cuentas, lo cual permite determinar si alguna de las partes de un contrato le debe algo a la otra u otras y (sic) de ser así, cuánto es el monto del valor adeudado”[[10]](#footnote-10).

La liquidación puede ser unilateral o bilateral. Esta última supone un acuerdo de voluntades de naturaleza contractual, porque son las mismas partes del negocio quienes establecen los términos en que finaliza la relación.

Cuando se trata de liquidación bilateral, la jurisprudencia ha señalado, reiteradamente, que no es posible que las partes intenten una acción judicial, para reclamar por los daños e inconformidades, si la parte interesada no dejó constancias de insatisfacción en relación **con el aspecto concreto** que aspira a reclamar ante el juez, a menos que se haya configurado en su celebración algún vicio del consentimiento (error, fuerza o dolo). Esta tesis se ha aplicado con fundamento en un criterio jurisprudencial[[11]](#footnote-11) y legal[[12]](#footnote-12), salvo que se trate de circunstancias que se presenten con posterioridad a la fecha en la que se suscriba el acta de liquidación del contrato. En este orden de ideas se dejó sentado:

“En este sentido, constituye requisito de la acción contractual la existencia de **la inconformidad**, que **debe quedar expresa y escrita en el acta de liquidación bilateral**. Por eso ha considerado esta Sala –sentencia de julio 6 de 2.005. Exp. 14.113- que: ‘… **la constancia** que el contratista inconforme consigna en el acta **no puede ser de cualquier tipo; es necesario** que reúna las siguientes características: **que** **identifique adecuadamente los problemas surgidos con ocasión de contrato**, es decir, que **sea clara, concreta y específica;** no obstante no tiene que expresar técnicamente toda una reflexión y justificación jurídico-económica, pero si **debe contener**, así sea de modo elemental, la identificación del problema, es decir, **los motivos concretos de inconformidad**…’”[[13]](#footnote-13) (negrillas adicionales).

Sobre los requisitos que deben cumplir las observaciones que se dejen en el acta de liquidación bilateral del contrato se ha dicho:

“De modo que los requisitos de las inconformidades que se deben incluir en el documento de liquidación bilateral, (sic) son las (sic) siguientes:

“i) es preciso que se identifiquen de manera adecuada y clara los problemas o circunstancia que le sirven de fundamento fáctico a la reclamación. Es decir, **que se indiquen cuáles son los motivos en los que se estructura esa glosa.**

“ii) **La inconformidad debe ser señalada de manera expresa, clara, concreta y específica;** por lo tanto, **no son válidas salvedades genéricas que no especifiquen de forma puntual el tópico o la materia** sobre la que recaen las mismas.

“iii) Es preciso que se incluya al menos una breve consideración sobre las razones que dan soporte a la reclamación, sin que ello suponga la necesidad de incluir argumentos de índole técnica o jurídica, pero sí al menos las razones o fundamentos por los que se considera que es viable la salvedad”[[14]](#footnote-14) (negrillas adicionales).

En este orden de ideas, es necesario determinar si la salvedad que dejó el contratista cumple con las condiciones señaladas en la jurisprudencia trascrita, esto es, si se identificó adecuadamente el problema que se presentó entre las partes, si la salvedad fue precisa, expresa, clara, concreta y específica, para que se abra pasó la acción de controversias contractuales.

En el acta de liquidación la unión temporal dijo: “EL CONTRATISTA SE RESERVA EL DERECHO A RECLAMAR POR CONSIDERAR QUE EXISTE DESEQUILIBRIO ECONÓMICO EN LA EJECUCION DEL CONTRATO”[[15]](#footnote-15).

La Sala considera que le asiste razón al *a quo* al considerar que esta salvedad acabada de transcribir anteriormente no cumple con los requisitos de precisión, claridad y especifidad, pues quien la hizo se limitó a señalar le existencia del desequilibrio económico, pero no indicó, de manera concisa, el tópico o la materia por la cual consideró que se generó el desequilibrio económico en la ejecución del contrato, ni dio razón alguna que soportara la reclamación y que permitiera que tal salvedad cumpliera con los requisitos señalados.

Ahora, si bien es cierto que no existe una fórmula sacramental o ritual para dejar las salvedades, también es cierto que, de conformidad con la jurisprudencia reiterada de la Sala, la observación sí debe ser lo suficientemente clara y precisa como para que se pueda entender diáfanamente con ella cuáles son las razones específicas y concretas que dan lugar a la reclamación, es decir, se deben dejar claro cuáles aspectos no fueron acordados en la liquidación bilateral; así en el caso concreto, no bastaba con que el contratista hiciera una simple afirmación genérica en el sentido de que se reservaba el derecho a demandar por el desequilibrio económico del contrato sino que ha debido precisar o enunciar, brevemente, cuáles eran las causas del mismo, sobre las que no se llegó a un acuerdo y por las que, posiblemente, acudiría ante la jurisdicción.

Así las cosas, como los únicos aspectos que pueden ser objeto de reclamación judicial son aquellos respecto de los cuales se dejó expresa salvedad, al no cumplir ésta con los requisitos para que se le considere como tal, se confirmará la sentencia de primera instancia, sin que sea necesario, como lo hizo el a quo, estudiar si efectivamente se produjo un desequilibrio económico del contrato, toda vez que, como ya se dijo, ello sería procedente solo si la observación o salvedad contenida en el acta de liquidación fuera clara, concreta y específica, es decir, si indicara en relación con cuáles aspectos se debía estudiar ese supuesto desequilibrio.

**3.3.-** Por último, en el recurso de apelación la parte actora pidió anular el acta de liquidación porque -dice- está afectada por un vicio del consentimiento; sin embargo, sobre ese aspecto nada se dijo en la demanda, lo que en principio, haría inviable un estudio de ello, pues se vulnerarían los derechos de defensa y de contracción del demandado.

En la demanda, la unión temporal habló de que se vio obligado a pagar los daños ocasionados a la ETB para que se le expidiera el paz y salvo, el cual era necesario para proceder a la liquidación del contrato, no indicó que se hubiera visto obligada a suscribir el acta de liquidación por alguna circunstancia. A esto se agrega que el recurrente no aclaró en su recurso qué clase de vicio del consentimiento (error, fuerza o dolo) sufrió.

Si bien la validez del acta de liquidación por vicios del consentimiento no fue cuestionada en el presente proceso, el artículo 1742 del Código Civil[[16]](#footnote-16) contempla la facultad oficiosa del juez para pronunciarse respecto de la nulidad absoluta del acto jurídico cuando ésta aparezca de manifiesto en el mismo, con el fin de garantizar la prevalencia del orden público que debe regir las relaciones jurídicas.

Las causales de nulidad absoluta están concebidas por el ordenamiento jurídico como una sanción que implica privar de eficacia los actos jurídicos y los contratos que se han erigido en contravía de los intereses superiores, por cuya protección propende el orden jurídico, con el fin de proteger al conglomerado social de los efectos adversos que puedan desprenderse de un acto jurídico o de un contrato viciado de tal tipo de ilegalidad[[17]](#footnote-17).

Sin embargo, la facultad del juez no es ilimitada; en efecto, para declarar la nulidad de manera oficiosa, éste debe observar: i) que no haya transcurrido el término de prescripción extraordinaria a la cual se refiere el artículo 1742 del Código Civil, pues, ocurrida ésta, se produce el saneamiento de los vicios[[18]](#footnote-18), ii) que en el proceso se hallen vinculadas las partes intervinientes en el negocio jurídico o sus causahabientes y iii) que el vicio surja de manera ostensible, palmaria o patente[[19]](#footnote-19).

Ahora, el término de prescripción extraordinaria que rige en el caso concreto es el de 20 años, según lo dispuesto por el artículo 2532 del C.C[[20]](#footnote-20), norma de carácter sustancial que se hallaba vigente[[21]](#footnote-21) para la fecha en que comenzó a correr el término[[22]](#footnote-22), el cual resulta aplicable conforme al artículo 41 de la Ley 153 de 1887[[23]](#footnote-23).

Pues bien, la Sala no encuentra reunidos los presupuestos para declarar, de manera oficiosa, la nulidad del acta de liquidación, pues, a pesar de que no han transcurrido los veinte años (20) años de la prescripción extraordinaria contemplada por el artículo 2532 del C.C. y de que se encuentran vinculadas al proceso las partes que la suscribieron, el vicio no se hace palmario o patente, dado que ninguna prueba se encaminó a demostrar que la entidad demandada ejerció presión para que se firmara el acta, o que indujo a un error para ello al contratista, ni mucho menos se ejerció actividad probatoria alguna con el fin de demostrar el dolo de la entidad[[24]](#footnote-24).

En efecto, la prueba documental recaudada está constituida por el pliego de condiciones, la propuesta presentada por el actor, el contrato, las diferentes actas que se suscribieron a lo largo de la ejecución del contrato, diversas comunicaciones entre las partes referentes a la ejecución del contrato, concretamente a aspectos tales como el traslado interno de la tubería, el precio de instalación de la misma, la entrega de planos de construcción, las interferencias encontradas en las obras, los daños ocurridos en la redes de ETB, la necesidad de pagarle a esta última para que se expidiera el correspondiente paz y saldo y se pudiera proceder a la liquidación del contrato, la solicitud de la interventoría para que se agilizaran los trámites para que se liquidaran el contrato de obra y el de interventoría, la conciliación entre ETB y la unión temporal por los daños ocasionados en las redes telefónicas y varios recibos de pago (cuaderno de pruebas 2).

También se encuentran diversos documentos relacionados con especificaciones técnicas e instrucciones dadas durante la ejecución del contrato, así como comunicaciones internas del IDU y entre éste y las empresas de servicios públicos (c. 1, 2 de pruebas), así como varios documentos que se expidieron con posterioridad a la liquidación del contrato (c. 3 de pruebas).

De otra parte, la prueba testimonial solicitada por la parte actora tuvo como objeto el conocimiento que tenían los testigos respecto del estado de la maquinaria y el personal de la obra durante el tiempo de suspensión del contrato, así como las causas de un informe para determinar si era viable el pago de la factura 14 (fl. 153, c. 1).

A su vez, el dictamen pericial se decretó con el fin de establecer los mayores costos en que incurrió el contratista (fl. 153 vto., c, 1).

Como se observa, ninguna de las pruebas recaudadas se refiere a las circunstancias previas a la liquidación bilateral del contrato, ni dan cuenta de la forma en la que las partes contratantes llegaron a ese acuerdo, con lo que se hace imposible determinar el alegado vicio del consentimiento; en consecuencia, éste no se hace palmario, ni surge de manera ostensible, motivo por el cual no puede ser declarada de oficio la nulidad del acta de liquidación.

**4.- Condena es costas**

No se impondrá condena en costas, porque la conducta de las partes no se enmarca dentro de las previsiones del artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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

**F A L L A:**

**1.- Confírmase** la sentencia proferida el 11 de junio de 2009 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**2.-** Sin condena en costas.

**3.-** En firme esta providencia, **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA ADRIANA MARÍN MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

1. Fl. 49, c. 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. Fl. 50, c. 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. Fl. 293, c. ppal. [↑](#footnote-ref-3)
4. Fl. 292, c. ppal. [↑](#footnote-ref-4)
5. 25 de junio de 2009. [↑](#footnote-ref-5)
6. Monto equivalente a 500 SMLMV para la fecha de interposición de la demanda (Ley 954 de 2005). [↑](#footnote-ref-6)
7. “ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. En las entidades estatales a que se refiere el artículo [2](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html#2)o.:

   “1o. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso.

   “2o. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Nación, el Presidente de la República.

   “3o. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

   “a) Los ministros del despacho, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes, los jefes de unidades administrativas especiales, el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes, los Presidentes de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y de sus Consejos Seccionales, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, y el Registrador Nacional del Estado Civil.

   “b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

   “c) Los representantes legales de las entidades descentralizadas en todos los órdenes y niveles”. [↑](#footnote-ref-7)
8. Consultada en: <https://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16625> [↑](#footnote-ref-8)
9. Fl. 421, c, pruebas 2. [↑](#footnote-ref-9)
10. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de agosto de 2007, expediente 25000-23-26-000-1994-09845-01(14854). [↑](#footnote-ref-10)
11. Debe tenerse en cuenta que, desde hace ya muchos años, esta Sala ha sostenido que “La liquidación suscrita sin reparos es un auténtico corte de cuentas entre los contratistas, en la cual se define quién debe a quien (sic) y cuánto. Como es lógico es un acuerdo entre personas capaces de disponer y las reglas sobre el consentimiento sin vicios rigen en su integridad.

    “Pero si el acta se suscribe con salvedades o la elabora unilateralmente la administración ante la negativa del contratista a suscribirla, le queda abierta a éste su posibilidad de impugnarla jurisdiccionalmente ante el juez del contrato” (sentencia de febrero 20 de 1987, expediente 4838. actor: Ingeniería Civil Ltda.). [↑](#footnote-ref-11)
12. En sentencia de esta Sección de julio 6 de 2005 -exp. 14.113-, se manifestó que existen dos razones que dan soporte normativo a esta exigencia: “A este respecto se debe precisar que, **el deber de dejar en el acta de liquidación, en forma clara y concreta, las constancias o reclamaciones, sí tiene fundamento normativo** y por eso mismo es exigible en las relaciones contractuales.

    “En primer lugar, este hecho se funda en el artículo 1602 del Código Civil, aplicable por remisión al derecho de los contratos estatales, según el cual ‘Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado, sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.’ (sic) No puede perderse de vista que el acta de liquidación bilateral comparte la misma naturaleza del contrato, tanto por su formación como por sus efectos, de modo que lo allí acordado produce las consecuencias a que se refiere el artículo citado. Desde este punto de vista, cuando no se deja en el acta constancia concreta de reclamación, se entiende que no existe inconformidad.

    “En segundo lugar, este deber se funda en el ‘principio de la buena fe’, el cual inspira, a su vez, la denominada ‘teoría de los actos propios’, cuyo valor normativo no se pone en duda, pues se funda, en primer lugar, en el artículo 83 de la CP, según el cual ‘las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante estas’, y en forma específica, en materia contractual, en el artículo 1603, según el cual ‘los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por la ley pertenecen a ella.’ (sic)

    “Queda, entonces, claro que la posición del *a quo*, compartida por esta Sala, tiene fundamento normativo suficiente, razón por la cual esta jurisdicción ha exigido su cumplimiento en las actas de liquidación bilateral de los contratos estatales” (negrillas fuera de texto).

    Lo anterior fue reiterado por esta Subsección en sentencia del 31 de marzo de 2011, expediente 16.246. [↑](#footnote-ref-12)
13. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, expediente 21.843, sentencia del 18 de julio de 2012. [↑](#footnote-ref-13)
14. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de mayo de 2015, expediente 05001-23-31-000-1998-03276-01(31347). [↑](#footnote-ref-14)
15. Fl. 188, c. 3. [↑](#footnote-ref-15)
16. Artículo 1742.- Subrogado. Ley 50 de 1936, art. 2º. Acción de nulidad absoluta. Titularidad. La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aun sin petición de parte, cuando aparezca de manifiesto en el acto o contrato; puede alegarse por todo el que tenga interés en ello; puede asimismo pedirse su declaración por el Ministerio Público en el interés de la moral y de la ley. Cuando no es generada por objeto o causa ilícitos, puede sanearse por la ratificación de las partes y en todo caso por prescripción extraordinaria. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ver BRUGI, Biagio: “Instituciones de Derecho Civil”, Editorial Hispano – América, México, 1946, págs. 122 y s.s. [↑](#footnote-ref-17)
18. Corte Constitucional, sentencia C-597 de 1998. [↑](#footnote-ref-18)
19. Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 16 de febrero de 2006, exp.13.414 [↑](#footnote-ref-19)
20. Conforme al artículo 2532 del Código Civil, el tiempo necesario para adquirir por esta especie de prescripción es de veinte años y no se suspende a favor de las personas enumeradas por el artículo 2530. El artículo original disponía un término de 30 años para la prescripción extraordinaria, pero ésta fue reducida a 20 años por el artículo 1º de la Ley 50 de 1936. [↑](#footnote-ref-20)
21. Para la fecha en que comenzó a correr dicho término no se hallaba vigente el artículo 6º de la Ley 791 del 27 de diciembre de 2002, en virtud del cual se redujo el término de prescripción extraordinaria a 10 años. [↑](#footnote-ref-21)
22. Debe entenderse que el término comenzó a correr a partir de la fecha de suscripción del acta de liquidación, esto es, el 16 de septiembre de 2002. [↑](#footnote-ref-22)
23. “La prescripción iniciada bajo el imperio de una ley, y que no se hubiere completado aún al tiempo de promulgarse otra que la modifique, podrá ser regida por la primera o la segunda, a voluntad del prescribiente; pero eligiéndose la última, la prescripción no comenzará a contarse sino desde la fecha en que la ley nueva hubiere empezado a regir”. [↑](#footnote-ref-23)
24. Artículo 1508 del C.C.: “Los vicios de que puede adolecer el consentimiento, son error, fuerza y dolo”. [↑](#footnote-ref-24)