

## **CONTRATO DE OBRA PÚBLICA – Liquidación – No puede modificar aspectos contractuales**

[...] la liquidación no puede ser utilizada para modificar aspectos contractuales, así éstos tengan que ver con la ejecución del objeto contractual, como aconteció en el *sub lite*, sin que se pueda hablar de la corrección de un simple error aritmético o de hecho, pues fue más allá, hasta el punto que bien se puede tomar lo ocurrido como la habilitación de una revocatoria directa, sin consentimiento del afectado<sup>1</sup>. Esto porque fijar la cuantía del siniestro es un tema de fondo<sup>2</sup> que, de abordarse unilateralmente, habiéndose definido, so pretexto de la liquidación unilateral final, influyó necesariamente de manera directa en la decisión previamente adoptada. Vulneración del debido proceso y posición contractual abusiva, particularmente cuando el evento, como ocurre en autos, agravó la situación del contratista y de la aseguradora. Conclusión a la que bien puede arribarse, aunque la Sala no cuenta con los actos administrativos que declararon el incumplimiento, toda vez que en el acta de liquidación final así quedó consignado

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION B**

**Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO**

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 25-000-23-26-000-1998-01361-01(26707)**

**Actor: ASEGURADORA COLSEGUROS S.A.**

**Demandado: EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES –TELECOM**

**Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

---

<sup>1</sup> El artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, en su parte pertinente, dispone: *“Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión”*.

<sup>2</sup> Admitida mayoritariamente: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de junio de 2010, exp. 16.494, M.P. Enrique Gil Botero. *“En los anteriores términos, la Sala reiterará la tesis consolidada hasta ahora, en el sentido de que las entidades públicas pueden declarar el siniestro de las pólizas de seguros constituidas a su favor. Incluso pueden -mejor sería decir que deben-, cuantificar el perjuicio, para determinar qué monto asegurado es el que debe pagar la compañía de seguros y/o el contratista. De allí que, tampoco tiene razón el apelante al cuestionar la decisión del tribunal, porque en su criterio la cuantía del daño sólo podrá determinarse en un proceso judicial, cuando es claro – como lo ha sostenido la Sala- que para hacer efectiva la póliza debe entenderse incluida la facultad de la administración de determinar el monto del daño, previo debido proceso, y con soporte en pruebas del hecho”*.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la Aseguradora Colseguros S.A. en contra de la sentencia del 19 de noviembre de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, para negar las pretensiones de la demanda (fls. 88 a 106, c. ppal 2).

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. LA DEMANDA**

El 24 de abril de 1998 (fl. 13, c. ppal), la Aseguradora Colseguros S.A., en ejercicio de la acción contractual, contenida en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda en contra de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones –TELECOM- (fls. 2 a 13, c. ppal).

#### **1.1.1. Síntesis de los hechos**

Las pretensiones se sustentan en la situación fáctica que se resume así (fls. 3 a 6, c. ppal):

1.1.1.1. El 23 de diciembre de 1992, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones –TELECOM- y el señor Alfredo Iglesias Ramírez celebraron el contrato de obra CVT-0034-92 para la construcción del edificio de TELECOM en Piojó, Atlántico.

1.1.1.2. El contratista constituyó a favor de TELECOM la garantía única de cumplimiento a través de las pólizas 55929 y 55930, con coberturas de buen manejo y correcta inversión del anticipo, cumplimiento, cláusula penal pecuniaria y multas, expedidas por la Nacional Compañía de Seguros Generales de Colombia S.A., en la actualidad Aseguradora Colseguros S.A.

1.1.1.3. El 25 de febrero de 1994, mediante resolución 00300000-225, TELECOM declaró el incumplimiento del contrato, impuso al contratista una sanción penal pecuniaria por valor de \$8.899.717,80 e hizo efectiva la póliza 55929 por el anterior valor y la 55930 por \$7.810.902,29. Además, requirió al contratista para que proceda a pagar directamente, so pena de afectar los valores que le eran adeudados, sin perjuicio del deber de la aseguradora. Igualmente, ordenó efectuar la liquidación del contrato. Resolución que confirmó el 8 de junio de 1994 - 00300000-502-.

1.1.1.4. Los actos administrativos se intentaron cobrar por jurisdicción coactiva, proceso que fue anulado por esta jurisdicción y en la actualidad se tramita jurisdiccionalmente, al igual que el cuestionamiento de su legalidad.

1.1.1.5. La liquidación se realizó el 1 de diciembre de 1995, mediante resolución 00140000-0865, por fuera del límite temporal de los cuatro meses siguientes a la terminación del contrato.

## **1.1.2. Las pretensiones**

Con fundamento en la situación fáctica antes expuesta, la actora deprecó las siguientes pretensiones (fls. 2 y 3, c. ppal):

### **A. DECLARACIONES**

1. *Que es nula la resolución número 014000-865 del 1 de diciembre de 1995, mediante la cual Empresa Nacional de Telecomunicaciones Telecom, aprobó unilateralmente el acta de liquidación unilateral del contrato CVT-0034-92, celebrado con Alfredo Iglesias Ramírez.*

2. *Que es nula la resolución número 0014000-0219 del 29 de marzo de 1996, mediante la cual Empresa Nacional de Telecomunicaciones Telecom, resolvió desfavorablemente, el recurso interpuesto el (sic) apoderado especial de Aseguradora Colseguros S.A., para esa fecha La Nacional Compañía de Seguros Generales de Colombia S.A. contra la resolución número 0014000-865 del 1 de diciembre de 1995.*

### **B. CONDENAS**

1. *Que se condene a LA EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES, TELECOM, a reintegrarle a Aseguradora Colseguros S.A., antes La Nacional Compañía de Seguros Generales de Colombia S.A., las sumas que ilegalmente se vea obligada a pagarle, por concepto de la imposición de la sanción penal pecuniaria por valor de \$8.899.717,80, la declaración de ocurrencia del riesgo amparado por la póliza de cumplimiento No. 55929 por el valor anteriormente citado, la declaración de ocurrencia del riesgo amparado por la póliza No. 55930, de buen manejo y correcta inversión del anticipo hasta por la suma de \$7.810.902,29, teniendo en cuenta que, además, mi representada afronta en este momento Proceso Ejecutivo Contractual, pues la demanda presentada por Empresa (sic) Nacional de Telecomunicaciones Telecom ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, no fue formulada con base en la Resolución aprobatoria del Acta de Liquidación Unilateral sino con fundamento ilegal en los actos administrativos anteriores, y que dicha demanda ejecutiva primero fue formulada por conducto de su propia división de Ejecuciones Fiscales, desconociendo la ley 80 de 1993.*

2. Que se condene a LA EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES TELECOM a pagar a Aseguradora Colseguros S.A. los intereses comerciales moratorios de que trata el artículo 884 del Código de Comercio, causados desde la fecha en que los pagos se hubiesen realizado, hasta la fecha en que se abonen a mi mandante.

3. Que se condene LA (sic) EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES, TELECOM, a pagar a la compañía de seguros que represento los valores causados por perjuicios ocasionados como consecuencia del cobro de las sumas a que se hace referencia en esta demanda y que pretende Telecom, y que corresponden a costos por reservas para pagos de siniestros, incrementos en los costos de reaseguro, asistencia jurídica para la atención de los procesos, costas de los mismos, pólizas, gastos generales, etc., daños a la imagen comercial y demás perjuicios derivados de la actuación ilegal de la entidad demandada, perjuicios que se estiman en por lo menos cincuenta millones de pesos m/cte (\$50.000.000).

4. Que se condene a la entidad demanda a cancelar en favor de Aseguradora (sic) Colseguros S.A., los correspondientes valores sobre las anteriores sumas, por concepto de ajustes al valor de la moneda, por desvalorización, de conformidad con las certificaciones que para el efecto expida el Banco de la República y el Dane, todo cuantificado hasta el momento en que el pago se produzca.

5. Que se dé estricta aplicación al artículo 90 de la Constitución Nacional, frente a la responsabilidad patrimonial del Estado, que en la presente demanda se concreta en la acción o la omisión de los funcionarios de Telecom.

6. A la sentencia que le ponga fin al presente proceso se le dará cumplimiento en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

### **1.1.3. Concepto de la violación**

La actora (fls. 6 a 10, c. ppal) sostuvo que se desconocieron los artículos 2, 4 y 29 superiores, en tanto al “no haberse liquidado el contrato se violaron los principios constitucionales anotados, teniendo en cuenta que no se le dio la oportunidad a mi representada de controvertir las sumas a que se refieren las resoluciones censuradas (del contexto pareciera referirse a las resoluciones que impusieron las multas), pues no se sabía qué obra ejecutó el contratista” (fl. 6, c. ppal).

Igualmente, tuvo como vulnerados los artículos 2, 3, 35 y 84 del Código Contencioso Administrativo, pues se pasa por alto lo acordado entre el contratista y el interventor, siendo que precisamente se trató lo relativo al “el presunto incumplimiento y las razones de la administración para no liquidar el contrato oportunamente” (fl. 7, c. ppal). Además, cuando debió declarar la caducidad del contrato, optó por hacer efectivas las pólizas y cobrarlas, aún sin efectuar la liquidación.

Puso de presente haberle manifestado al interventor la intención de las partes de terminar el contrato y, por ende, de que el contratista entregara las obras en el estado en que se encontraran, sin que ello diera lugar a declarar el incumplimiento; acuerdo que TELECOM desconoció pasando por alto que el artículo 1625 del Código Civil permite a las partes de consuno extinguir sus obligaciones. Para finalizar la aseguradora advierte que *“no puede confundir la entidad demandada, como lo hace en la resolución mediante la cual declara el incumplimiento, cuya nulidad se pretende, el incumplimiento y la no amortización del anticipo, pues son cosas diferentes. Es decir, teóricamente el contratista sí tendría que responder por el anticipo no amortizado, pero no por la cláusula penal pecuniaria”* (fl. 8, c. ppal).

Afirmó que, como no se declaró la caducidad, tampoco pudo asumir su ejecución, además de que no se le comunicó el incumplimiento agravando el riesgo amparado y, por consiguiente, se violaron los artículos 1060 y 1088 del Código de Comercio.

Por último, sostuvo que también los artículos 287 a 289 y 60 del Decreto Ley 222 de 1983 y de la Ley 80 de 1993 respectivamente, fueron desconocidos, si se considera que el contrato se liquidó unilateralmente por fuera de los cuatro meses siguientes a su terminación.

## **1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El curador *ad litem* del señor Alfredo Iglesias Ramírez, vinculado por el *a quo* en el auto admisorio de la demanda (fl. 27, c. ppal), se limitó a manifestar que se atenía a lo probado.

## **1.3. LOS ALEGATOS**

En esta oportunidad, la parte actora reiteró los argumentos de su intervención (fls. 80 a 82, c. ppal).

## **II. LA SENTENCIA APELADA**

Mediante sentencia del 19 de noviembre de 2003 (fls. 88 a 106, c. ppal 2), el *a quo* negó las pretensiones. Para el efecto, sostuvo:

1. El censor asevera que con la expedición de la resolución que liquidó el contrato, se quebrantaron normas constitucionales y legales relativas al debido proceso, al advertir que la administración no le había permitido controvertir las sumas que allí se determinaron, sin embargo se observa, que este privilegio fue garantizado por TELECOM, muestra de ello, es la expedición de la resolución No. 00140000-0219 del 29 de marzo de 1996 que resolvió precisamente su recurso de reposición contra el acto administrativo que liquidó el contrato.

2. Con relación a la violación de los preceptos consagrados en el Código Contencioso Administrativo, puntualmente, los del artículo 35 y 84 fundamentado en la declaración irregular del incumplimiento del contrato, pues considera la accionante que lo procedente era la caducidad del mismo, ya que se cumplían las condiciones legales para ello (...).

Ahora bien, el incumplimiento contractual puede manifestarse por medio de la caducidad, sólo si a juicio de la entidad contratante aquel imposibilita la ejecución del contrato o le ocasiona perjuicios con su existencia.

De lo anterior se concluye, que la decisión de declarar el incumplimiento o la caducidad es una facultad discrecional de la entidad estatal, luego entonces, la aplicación de una u otra figura se supedita por un lado a las disposiciones legales pertinentes y de otro al juicio interpretativo de la contratante.

En el caso concreto, se reitera, no se configuró ninguna causal contemplada en el artículo 62 *ibídem*, otorgándose automáticamente a la administración un margen interpretativo con relación a la declaración de cualquiera de las cláusulas excepcionales, para el sub *judice* la de incumplimiento o de caducidad, resultando a todas luces más favorable al contratista que la entidad hubiera escogido la primera opción, pues sus consecuencias son menos gravosas en comparación con la otra.

Ahora bien, la resolución que declaró el incumplimiento se encuentra motivada en debida forma, además de brindarle al afectado la posibilidad de impugnar tal decisión, como se desprende de lo anotado a folio 58 del cuaderno 4 en la resolución 0219 del 29 de marzo de 1996, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición; por lo que se deduce, que se profirió con observancia de las garantías constitucionales y legales tarifadas expresamente (...).

3. Manifiesta la accionante la violación de lo consagrado en el artículo 1625 del Código Civil, ya que afirma la existencia de un acuerdo entre TELECOM y la CONTRATISTA para recibir las obras en el estado en que se encontraban.

Considera la Sala, en primer lugar, que no existe respaldo probatorio en el expediente que determine la celebración del aludido acuerdo, aclarando que lo manifestado por el accionante para sustentar este cargo es una supuesta comunicación que le remitió el contratista en tal sentido, lo cual no acredita la intención de las partes de llegar a un arreglo en las condiciones que señala el actor.

En segundo lugar, en gracia de discusión, de haber suscrito dicho pacto, este reñiría abiertamente con los criterios de la contratación estatal, pues las causales de incumplimiento se encuentran señaladas por la ley y el contrato. En el caso concreto, las obligaciones del contratista se orientaban a entregar las obras

completamente terminadas (fl. 14, cláusula DÉCIMA SEGUNDA) y con la observancia de ciertas condiciones técnicas (...).

4. Con relación a la infracción de los artículos 1088 y 1060 del Código de Comercio, por cuanto la entidad agravó el riesgo asegurado al declarar el incumplimiento del contratista, obligando a pagar a la aseguradora las indemnizaciones correspondientes por tal vicisitud.

Dicho cargo no tiene vocación para prosperar, por cuanto la facultad excepcional de la administración para pronunciarse sobre el incumplimiento contractual, era parte integral del contrato suscrito y como se anotó en párrafos precedentes la entidad estatal gozaba de un margen de discrecionalidad para pronunciarse en tal sentido, en consecuencia, como tal situación era de conocimiento de la compañía aseguradora no es posible hablar de una agravación del riesgo, cuando la circunstancia alegada se encuentre inmersa en la naturaleza misma del contrato.

5. Alega el censor que “El acto administrativo mediante el cual se declaró el incumplimiento fue proferido el 25 de febrero de 1994 y la liquidación del contrato viene a hacerse tan sólo el 1 de diciembre de 1995, quedando en firme el 29 de marzo de 1996”, razón por la cual manifiesta la ilegalidad del último en mención, por realizarse fuera del término legal establecido para la liquidación (...).

De acuerdo a esta orientación jurisprudencial, y dado que los hechos se suscitaron antes de la entrada en vigencia de la ley 446 de 1998, menester es, dar aplicación al término previsto por el último inciso del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, que establece el de dos años de “ocurridos los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento” de la demanda.

Como los hechos que desencadenaron la liquidación devienen de la declaratoria del incumplimiento del contrato, el término debe contarse a partir de la fecha en que se expidió la resolución que confirmó tal declaratoria.

Por tanto, si la resolución mediante la cual se declaró el incumplimiento fue confirmada mediante la resolución 00300000-502 proferida el día 8 de junio de 1994, el término máximo dentro del cual TELECOM podía liquidar el contrato era el de dos años, es decir hasta el 8 de junio de 1996.

Por consiguiente si el acto acusado se dictó el 1 de diciembre de 1995 (...), la administración estaba en tiempo para obrar de esa manera (fls. 99 a 102 y 105, c. ppal 2).

### **III. SEGUNDA INSTANCIA**

Inconforme con la decisión, la parte actora interpone recurso de apelación (fls. 117 a 123, c. ppal 2). Insiste en la comunicación, según la cual las partes acordaron terminar por mutuo acuerdo el contrato y TELECOM se habría comprometido, atendiendo a la información suministrada por el contratista, a no sancionarlo. En consecuencia, la aseguradora se aparta del parecer del *a quo*, relativo a echar de menos el documento, “pues sí existe la aludida comunicación” (fl. 119, c. ppal 2).

De otro lado, reitera que “[n]o puede confundir TELECOM, como lo hace en la resolución mediante la cual declara el incumplimiento, cuya nulidad se pretende, el incumplimiento y la no amortización del anticipo, pues son cosas diferentes. Es decir, teóricamente el contratista sí tendría que responder por el anticipo no amortizado, pero no por la cláusula penal pecuniaria” (fl. 119, c. ppal 2).

Repite sus argumentos de (i) agravación del riesgo, en tanto la declaratoria de caducidad del contrato habría aminorado las consecuencias del incumplimiento, además de forzosa en los contratos de obra, según el artículo 65 del Decreto Ley 222 de 1983 y (ii) falta de competencia temporal para liquidar, en similares términos a los expuestos en su demanda.

#### **IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **4.1. COMPETENCIA**

Esta Corporación es competente para resolver el recurso interpuesto por la parte actora, toda vez que el numeral 1º del artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 2 del Decreto 597 de 1988, le asigna su conocimiento<sup>3</sup>.

##### **4.2. PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico en el presente asunto se concreta en establecer, en el ámbito de la ejecución del contrato CVT-0032-92 suscrito entre la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y el señor Alfredo Iglesias Ramírez el 23 de diciembre de 1992, la validez de las resoluciones que aprobaron el acta de liquidación unilateral, previa valoración de los cargos formulados por la Aseguradora Colseguros S.A. y, si es del caso, resolver sobre las pretensiones económicas deprecadas.

---

<sup>3</sup> El numeral 8 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 2 del Decreto 597 de 1988, asignaba, en primera instancia, a los Tribunales Contencioso Administrativos la competencia de los asuntos contractuales que para 1998, cuando se presentó la demanda (fl. 19 rev., c. ppal), superaran los \$18.850.000. En la estimación de la cuantía, la parte actora consideró que la misma superaba \$50.000.000 en consideración a los perjuicios por la actuación ilegal (fls. 3 y 12, c. ppal) y, por ende, la competencia para desatar dicho recurso corresponde a esta Corporación.

### 4.3. LA CUESTIÓN DE FONDO: NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LIQUIDACIÓN

4.4.1. Primeramente, es dable aclarar que las pruebas documentales que aquí se citan y analizan fueron aportadas y decretadas en las oportunidades procesales correspondientes.

4.4.2. Igualmente, precisa señalar que el 23 de diciembre de 1992, es decir al tiempo de la suscripción del contrato de obra CVT-0032-92<sup>4</sup>, TELECOM, dada su condición de establecimiento público<sup>5</sup>, se sujetaba, en materia contractual, a las previsiones del Decreto Ley 222 de 1983<sup>6</sup>, en los términos del artículo 1<sup>7</sup>.

En efecto, del contenido del contrato administrativo en mención se tiene que se contrató la construcción del edificio de TELECOM en el municipio de Piojó, Atlántico –cláusula primera-, por el sistema de precios unitarios con reajuste (fls. 7 y 8, c. 4)-; por valor de \$44.498.584, incluido el A.I.U. y el impuesto a las ventas –cláusula segunda (fl. 8, c. 4)-, pagaderos a través de un anticipo del 30%, exigible a la legalización del contrato y el 70% restante contra actas de entregas parciales mensuales –cláusula cuarta (fls. 9 y 10, c. 4)-; el plazo se fijó en ciento veinte días calendario, contados a partir de la fecha de entrega del anticipo, siempre que el contratista hubiera obtenido de las autoridades competentes los correspondientes permisos. En todo caso, la iniciación se formalizaría con la respectiva acta –cláusula quinta (fls. 10 y 11, c. 4)-. La liquidación se adelantaría dentro de los

---

<sup>4</sup> El artículo 16 del Decreto Ley 222 de 1983 disponía: “*De la clasificación y de la naturaleza de los contratos. Son contratos administrativos: (...) 2. Los de obras públicas*”.

<sup>5</sup> Fue TELECOM creada y organizada mediante las Leyes 6a de 1943 y 83 de 1945 y los Decretos 1684 de 1947, 1233 de 1950, 1184 de 1954, 1635 de 1960 y 3267 de 1963, como un establecimiento público; el 29 de diciembre de 1992, por medio del Decreto 2123 cambió su naturaleza jurídica al de empresa industrial y comercial del Estado; por Decreto 1615 de 2003, se suprimió y se ordenó su liquidación. El Decreto 4781 de 2005 dispuso la creación de un patrimonio autónomo para asumir los derechos y obligaciones de la entidad liquidada.

<sup>6</sup> En efecto, el artículo 13 de la citada ley así lo disponía: “*DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley*”.

<sup>7</sup> “*De las entidades a las cuales se aplica este estatuto. Los contratos previstos en este decreto que celebren la Nación (Ministerios y Departamentos Administrativos), y los Establecimientos Públicos se someten a las reglas contenidas en el presente estatuto*”.

cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de entrega total de la obra y unilateralmente dentro los tres meses siguientes a la notificación de la resolución que nombrara el liquidador –cláusula vigésima tercera (fls. 18 y 19, c. 4)-. La vigencia iría desde el perfeccionamiento hasta la entrega de las obras –cláusula vigésima cuarta (fl. 19, c. 4)-.

4.4.3. Antes de abordar el fondo del asunto, precisa definir si los cargos dirigidos a cuestionar la declaratoria unilateral de incumplimiento del contrato, contenido en acto administrativo no demandado en el *sub lite*, pueden ser objeto de análisis en esta sede. Para el efecto, vale considerar:

(i) La resolución 00140000-865 del 1 de diciembre de 1995 fue expedida por TELECOM para acoger la liquidación final contenida en el acta CVT-0034-92 del 8 de abril de 1994<sup>8</sup>, en la que además se incorporaron los valores de las resoluciones que impusieron multas al contratista y declararon el incumplimiento, así:

*8) Que mediante resolución 00300000-8053 de noviembre de 18 de 1993, se le impuso al contratista, (sic) una multa contractual por un valor de \$2.002.36.28, la cual le fue notificada en diciembre 9/92 (...).*

*11) Que la Empresa entregó al contratista como anticipo un 30% del valor fiscal del contrato, como lo estipula el mismo. Como el Contratista no ejecutó el valor del contrato solamente amortizó de este anticipo las cantidades siguientes:*

<i>a) Valor total del anticipo</i>	<i>\$13.349.575.20</i>
<i>b) Valor amortización anticipo acta parcial No. 01</i>	<i>\$1.287.473.80</i>
<i>c) Valor amortización anticipo acta parcial No. 02</i>	<i>\$3.513.419.41</i>
<i>d) Valor amortización anticipo acta liquidación final</i>	<i>\$330.444.41</i>
<i>e) Total amortización anticipo</i>	<i>\$5.131.337.62</i>
<i>f) El contratista adeuda a la Empresa por amortización del anticipo</i>	<i>\$8.218.237.58 (...)</i>

---

<sup>8</sup> Así lo imponía el artículo 289 del Decreto Ley 222 de 1983: “(...) Si no hubiere acuerdo para liquidar un contrato, se tendrá por firme la liquidación presentada por la entidad contratante, la cual se expedirá mediante resolución motivada que estará sujeta a los recursos ordinarios por la vía gubernativa (...)”.

18 Que con resolución No. 003000000-225 de febrero 25/94 se le declara el incumplimiento total al contratista ing. ALFREDO IGLESIAS RAMÍREZ en artículo primero.

19) Que en el artículo segundo de la misma resolución se le impone a título de sanción penal pecuniaria al contratista ing. Alfredo Iglesias Ramírez la suma de OCHO MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS DIECISEIS PESOS CON OCHENTA CENTAVOS M/L (\$8.899.716.80) la cual equivale al 20% del valor estimado del contrato CVT-0034-92, suma esta que se considera como pago parcial pero definitivo de los perjuicios causados a Telecom en virtud del incumplimiento contractual (...).

“20) Que en su artículo tercero dice declarar que ha ocurrido el riesgo amparado por la póliza de cumplimiento No. 55929 expedida por la Nacional Compañía de Seguros Generales de Colombia S.A. por el valor consignado en el artículo segundo.

21) Que en su artículo cuarto la resolución dice: “Declarar que ha ocurrido el riesgo amparado por la Póliza No. 55930 de buen manejo y correcta inversión del anticipo, expedida por la Nacional Compañía de Seguros Generales de Colombia S.A.

**22) Que es necesario modificar el valor \$7.810.902.29 equivalente al valor no amortizado del anticipo por el contratista, por la suma de \$8.218.237.58 resultado final luego de corregir el acta de liquidación final a solicitud del Vicepresidente Administrativo. El valor a corregir se encuentra anotado en el artículo cuarto de la resolución 00300000-225 de febrero 25/94 (...)**

24) Que con resolución Nro. 8053 del 18 de noviembre de 1993 se resuelve imponer multa contractual al contratista Sr. Alfredo Iglesias Ramírez por un valor de DOS MILLONES DOS MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS CON VEINTIOCHO CENTAVOS M/L (\$2.002.436.28). Al contratista según liquidación final se le adeuda la suma de NOVECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL QUINIENOS DIECISIETE PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS M/L (\$943.517.92) o sea que este valor se puede descontar de la multa así:

a) Valor multa impuesta	\$2.002.436.28
b) Valor adeudado al contratista	\$943.517.92
c) Valor que el contratista adeuda A la Empresa de la multa	\$1.058.918.36

25) Que el valor adeudado por el contratista a la Empresa es:

a) Valor adeudado por amortización anticipo	\$8.218.237.58
b) Sanción penal pecuniaria	\$8.899.716.80
c) Valor que el contratista adeuda a la Empresa por multa contractual	\$1.058.918

Valor total adeudado por el contratista a la Empresa \$18.176.872.74 (se destaca) (fls. 77 a 79, c. 4).

(ii) La incorporación, tanto de los valores de los actos administrativos que impusieron multas como del que declaró el incumplimiento y ordenó hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, a la liquidación unilateral, más que un nuevo incumplimiento, no tiene alcance distinto a establecer con carácter definitivo el estado de las prestaciones, como lo tiene definido esta Corporación<sup>9</sup>. Lo anterior si se considera que la etapa liquidatoria tiene como único objeto el establecimiento de la cuenta final, para lo cual es menester considerar si lo recibido honró el pacto contractual y asimismo definir quién debe y a cuánto ascienden las obligaciones. Evento al cual le sigue el cuestionamiento judicial, toda vez que *“una vez media el acto de liquidación unilateral la única forma de controvertir aspectos relacionados con la celebración o ejecución del contrato estatal es mediante el levantamiento del velo de legalidad de que goza el acto administrativo que contiene la misma, circunstancia que torna exigente, como lo ha señalado esta Corporación, la formulación de la causa petendi y el fundamento jurídico de la responsabilidad, pues será requisito sine qua non deprecar la declaratoria de ilegalidad total o parcial del acto que contiene la liquidación así como la indicación y el desarrollo del concepto de la violación en el que se apoya la censura respectiva”*<sup>10</sup>.

(iii) En todo caso y sin perjuicio que no pueden pasarse por alto, los actos que preceden a la liquidación no se confunden con ésta de modo que su mención en el acto de liquidación unilateral no tiene efecto distinto a realizar el cruce de cuentas. De modo que las controversias en contra del ejercicio liquidatorio, amén de otras decisiones contractuales, bien pueden entablarse conjunta o separadamente, pero siempre habrán de individualizarse los actos administrativos objeto de la impugnación judicial<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Sobre el punto ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 10 de marzo de 2011, exp. 16.856, M.P. Stella Conto Díaz Del Castillo. Igualmente, sentencia del 28 de febrero de 2013, exp. 25.802, de la misma ponente.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de agosto de 2010, exp. 16.941, M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>11</sup> Así lo impone el artículo 138 del Código Contencioso Administrativo, vigente para la época: *“INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS PRETENSIONES. Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión. // Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda. // Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión. Si se alega el silencio administrativo a la demanda deberán acompañarse las pruebas que lo demuestren”*.

Vale precisar que la posibilidad de demandar separadamente tiene como limitante que, una vez presentada la demanda en contra de los actos distintos a aquellos contentivos de la liquidación final, no se puede volver sobre los primeros, así se cuestione judicialmente esta última, porque de ser así se vaciaría el objeto de la *litis* previamente entablada. Ese entendimiento permite a su vez superar las excepciones de pleito pendiente o cosa juzgada, toda vez que se tratan de causas complementarias, que no iguales, al punto que en su conjunto permitirán dilucidar el balance final del contrato.

(iv) Visto lo anterior, la Sala se abstendrá de estudiar los cargos dirigidos a cuestionar la legalidad de los actos administrativos que declararon el incumplimiento, toda vez que no sólo desborda el objeto de la presente *litis*, que recae sobre la nulidad de las decisiones que liquidaron de manera unilateral, sino que, además, la misma actora advierte que para controvertirlos instauró demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, radicada con el número 95-D-11202.

En primer lugar, se advierte que el cargo de la demanda, acorde con el cual, como la aseguradora no tuvo la oportunidad de controvertir el monto de las sumas incluidas en la liquidación, se desconocieron los artículos 2, 4 y 29 superiores, no fue considerado al interponer y sustentar el recurso de apelación. En consecuencia, la Sala nada tiene que resolver al respecto<sup>12</sup>.

Ahora, tampoco debe la Sala pronunciarse sobre los cargos (i), (ii), (iii) y (iv) relacionados en la alzada, pues si bien están dirigidos a cuestionar los actos administrativos que declararon el incumplimiento, tienen que ver con actos administrativos demandados separadamente, como quedó explicado. Esto porque

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de agosto de 2010, exp. 18.894, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. En esa oportunidad se precisó: *“En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia su marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia de la sentencia como el principio dispositivo, razón por la cual la jurisprudencia nacional ha sostenido que “las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: ‘tantum devolutum quantum appellatum’”*. En el mismo sentido: Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de septiembre de 2012, exp. 25.630, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

no de otra forma se explica que, en su orden, se aduzca que TELECOM y el contratista se comprometieron a terminar de mutuo acuerdo el contrato de obra en estudio sin ningún tipo de sanción; que la impuesta no puede corresponder a la cláusula penal pecuniaria porque *“teóricamente el contratista (...) tendría que responder por el anticipo no amortizado”* y que se agravó el riesgo asegurado, pues se omitió la declaratoria de caducidad y la aseguradora no fue informada sobre los incumplimientos.

En esos términos, el pronunciamiento de fondo se limitará al cargo de (iv) falta de competencia temporal para liquidar.

#### **4.4.4. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE LIQUIDARON EL CONTRATO C-0034 DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1992**

4.4.4.1. De entrada es preciso recordar que el contrato en estudio fue suscrito en vigencia del Decreto Ley 222 de 1983 (fls. 7 a 19, c. 4) y que las resoluciones 00140000-865 y 00140000-0219 emitidas el 1 de diciembre de 1995 y el 29 de marzo del siguiente año (fls. 1 a 9, c. 2), fueron proferidas para liquidar el vínculo contractual. Sería del caso consultar el marco de la jurisprudencia de esta Sala<sup>13</sup>,

---

<sup>13</sup> Sección Tercera, sentencia del 6 de julio de 1995, exp. 8126, M.P. Juan de Dios Montes: *“Respecto del acto de liquidación, advierte la Sala que ni en el decreto 150 de 1976 ni en el 222 de 1983 se establecieron plazos para que la diligencia de liquidación, bilateral o unilateral, se efectuase; una disposición en tal sentido solo se encuentra a partir de la vigencia de la ley 80 de 1993 (artículo 60). // Tal circunstancia impuso que el Juez Administrativo tuviese que precisar los términos, frente al silencio de la ley; así lo hizo, por ejemplo, en sentencia de 29 de enero de 1988, exp. No. 3615, CP. Dr. Carlos Betancur Jaramillo, actor Darío Vargas Sanz, con ésta fórmula: // Aquí surge un escollo, aparentemente creado por un vacío legal. ¿Qué plazo tiene la administración para liquidar el contrato? // Aunque la ley no lo diga no quiere significar esto que la administración pueda hacerlo a su arbitrio, en cualquier tiempo. No, en esto la jurisprudencia ya ha tomado también partido. Se ha considerado como término plausible el de cuatro meses; dos, a partir del vencimiento del contrato para que el contratista aporte la documentación adecuada para la liquidación y dos para que el trabajo se haga de común acuerdo. // Si vence este último la Administración no podrá esperar más y deberá proceder a la liquidación unilateral, mediante resolución administrativa debidamente motivada. // Ese término, sin embargo, y según se desprende de la sentencia referida tiene más características de suspender que de agotar la competencia: es decir que no existía competencia antes de los 4 meses posteriores a la terminación del contrato para proceder a la liquidación unilateral sin que se fijase un límite temporal posterior para el ejercicio de tal potestad. // Luego, en sentencia de 9 de noviembre de 1989, actor: Consorcio Cimelek - Incol Ltda., se agregaría que ‘a falta de acuerdo, estima la Sala que la entidad contratante debe proceder a la liquidación unilateral dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término para hacer la liquidación de común acuerdo. Aunque este nuevo plazo no está previsto por la ley de manera específica, coincide con el consagrado legalmente para que se produzca el fenómeno del silencio administrativo negativo (decreto ley 2304 de 1989 arts. 1o. y 7o.), y, por esta razón, lo adopta la Sala para eventos como el que aquí se presenta. // Más adelante, como lo recuerda el profesor*

relativa al plazo para proceder en consecuencia, debido a que en la normatividad en cita no se previó el que regiría para el contrato de obra; empero, dado que las partes lo definieron convencionalmente, es preciso atenerse a los términos pactados.

Efectivamente, acorde con la cláusula vigésima tercera, el contrato se liquidaría de común acuerdo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de entrega total de la obra y se contaría con tres meses, contados a partir de la notificación de la resolución que nombrara el liquidador para proceder a la liquidación unilateral, de ser ello necesario (fls. 18 y 19, c. 4). El 8 de julio de 1993<sup>14</sup> el interventor y el contratista firmaron el acta de iniciación y, en consecuencia, el plazo contractual de ciento veinte días calendario vencía el 4 de noviembre siguiente, según la misma acta (fl. 210, c. 4). De modo que como las partes pactaron que la vigencia iría hasta la entrega definitiva de las obras – cláusula vigésima cuarta (fl. 19, c. 4)- debe entenderse que el plazo pactado no extinguía la relación contractual, sino que hacían exigibles las obligaciones<sup>15</sup>.

---

*Carlos Betancur Jaramillo, se continuó detectando el 'vacío que existía en el régimen anterior y que había impuesto solución jurisprudencial en el sentido de que esa etapa liquidatoria debía cumplirse a más tardar dentro de los dos años siguientes a su terminación. Se valió la jurisprudencia, por analogía, del mismo término previsto para la caducidad de los conflictos contractuales en general; y con la consideración de que si cualquiera de las partes tenía ese término para hacer algún reclamo derivado del contrato, ese mismo era el lapso que la administración tenía para unilateralmente definir quien le debía a quien y cuánto' (Derecho Procesal Administrativo, Págs. 545, 546). // La aplicación de esta directriz jurisprudencial a este caso concreto significa que, si la terminación de la obra ocurrió en diciembre de 1982 y la liquidación unilateral se produjo el 26 de enero de 1984, no se había vencido el plazo de dos años de que disponía la administración para hacerlo y, por ende, el cargo no prospera".*

<sup>14</sup> El acta de liquidación del 8 de abril de 1994 da cuenta que: “el contratista recibió la suma de \$13.349.575.20 de acuerdo a cuenta de cobro del anticipo, con el fin de dar iniciación a los trabajos contratados, a partir del 8 de julio de 1993, como quedó estipulado en el acta de iniciación. Este valor corresponde al 30% pactado como anticipo en la cláusula cuarta del contrato” (fl. 76, c. 4).

<sup>15</sup> ESCOLA, Héctor Jorge. Tratado Integral de los contratos administrativos, Volumen I, Parte General, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1977, p.p. 473 y 474. Dicho autor sostiene: “Existen contratos administrativos en los cuales se tiene en cuenta no tanto la obtención de un determinado resultado –v. gr., la ejecución de una obra pública-, sino más bien el mantenimiento de una situación, como sería la prestación de un servicio público durante el plazo determinado en el mismo contrato. // No es que estos contratos carezcan de objeto, puesto que efectivamente lo tienen, sino que lo que ocurre es que en ellos el elemento que adquiere preponderancia relevante es el plazo de su duración, pues lo que la administración desea es asegurarse durante ese tiempo la actividad de su cocontratante. // Cuando así ocurre, el vencimiento del plazo contractualmente previsto como de duración del contrato, producirá su conclusión, ya que esa ha sido la voluntad de las partes al formalizarlo”.

En consecuencia, no queda sino concluir que la terminación operó una vez resuelto el recurso de reposición, en contra de la resolución 00300000-225 del 25 de febrero de 1994 que declaró la ocurrencia del incumplimiento del contrato y ordenó la liquidación<sup>16</sup>. Ahora, según la demanda<sup>17</sup>, ello se produjo con la resolución 00300000-502 del 8 de junio del referido año, de modo que, como se desconoce cuándo se notificó esta última, con tomar esta fecha, es claro que desde este momento las partes tenían cuarenta y cinco días hábiles para liquidar bilateralmente el contrato, es decir, hasta el 16 de agosto del mismo año y desde ésta la demandada contaba con tres meses más para proceder unilateralmente, que vencieron el 16 noviembre. Con todo, la administración tenía dos años más<sup>18</sup>, hasta el 16 del mismo mes de 1996, esto último atendiendo al término de caducidad. Entonces, teniendo en cuenta que las resoluciones 00140000-865 y 00140000-0219 del 1 de diciembre de 1995 y del 29 de marzo del siguiente año fueron expedidas dentro del plazo descrito, no queda sino concluir la competencia de la demandada para liquidar unilateralmente el contrato.

A la misma conclusión se llega si el plazo para liquidar se toma desde el fin del plazo contractual -5 de noviembre de 1993-, pues es claro que los cuarenta y cinco días para proceder de común acuerdo vencieron el 12 de enero del año siguiente. Ahora, las partes acordaron que la liquidación unilateral debía efectuarse tres meses después de notificado el acto administrativo que nombrara liquidador, es decir, el 25 de febrero de 1994. De modo que, suponiendo que la notificación operó el mismo día, ante la imposibilidad de determinar su ocurrencia,

---

<sup>16</sup> Según lo anotado en el acta de liquidación, pues el acto no se allegó a la *litis*. En efecto en el acta se señaló: “6. Que mediante resolución No. 00300000-225 de febrero 25 de 1994, el Vicepresidente Administrativo de la Empresa, ordena la liquidación y se nombra liquidador al arquitecto LUIS CARLOS ORTEGA MARROQUÍN, funcionario de la Sección de Ingeniería Regional de Barranquilla” (fl. 76, c. 4).

<sup>17</sup> “6. Mediante resolución número 00300000-502 del 8 de junio de 1994 Telecom resolvió desfavorablemente, el recurso interpuesto por el contratista Alfredo Iglesias Ramírez contra la resolución número 00300000-225 del 25 de febrero de 1995 (fl. 4, c. ppa)”.

<sup>18</sup> Sección Tercera, sentencia del 6 de julio de 1995, exp. 8126, M.P. Juan de Dios Montes: “Más adelante, como lo recuerda el profesor Carlos Betancur Jaramillo, se continuó detectando el ‘vacío que existía en el régimen anterior y que había impuesto solución jurisprudencial en el sentido de que esa etapa liquidatoria debía cumplirse a más tardar dentro de los dos años siguientes a su terminación. Se valió la jurisprudencia, por analogía, del mismo término previsto para la caducidad de los conflictos contractuales en general; y con la consideración de que si cualquiera de las partes tenía ese término para hacer algún reclamo derivado del contrato, ese mismo era el lapso que la administración tenía para unilateralmente definir quien le debía a quien y cuánto’ (Derecho Procesal Administrativo, Págs. 545, 546)”.

es claro que la administración podía proceder unilateralmente hasta el 25 de mayo de 1994 y dos años más, esto es, hasta el 25 del mismo mes de 1996. Siendo así y como la liquidación se efectuó el 1 de diciembre de 1995 e incluso el agotamiento de la vía gubernativa se dio antes de ese límite, es clara la competencia para proceder en los términos de los actos atacados.

Por último, vale insistir, dado que el límite temporal para proceder a liquidar unilateralmente se acompasa con la caducidad de la acción, que<sup>19</sup>:

*La Sala precisó, desde **antes** de la entrada en vigencia de la ley 446 de 1998 la cual recogió en su texto la jurisprudencia del Consejo de Estado, que para el inicio del conteo del término para el ejercicio de la acción contractual en materia de terminación del contrato debe distinguirse entre los negocios jurídicos que requieren de liquidación, de otros que no la requieren.*

*Señaló que:*

*Respecto a los contratos que no requieren liquidación el término máximo para demandar, se cuenta a partir del día siguiente a la terminación del contrato, por cualquiera de las causas legales.*

*Frente a los contratos que requieren de la liquidación, el término para el ejercicio de la acción de contractuales se cuenta, según su caso, a partir:*

***Del día siguiente a la fecha en que se liquide el contrato.** Esta liquidación puede ser bilateral o unilateral. La bilateral podrá hacerse dentro del plazo previsto para tal efecto en el contrato, y en su defecto dentro de los cuatro meses siguientes a su terminación. La unilateral se realizará cuando el acuerdo de liquidación se frustre y/o dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo que tienen las partes para liquidarlo; pero en todo caso si la Administración no liquida el contrato dentro de ese término habrá que tener en cuenta dos aspectos:*

*Si el contratista **no acude al juez** a solicitar la liquidación judicial, la Administración podrá liquidar hasta el día anterior a que transcurran, según el caso, **veinte años** – para conductas ocurridas antes de entrar a regir el decreto ley 01 de 1984 – **y dos años** – para conductas ocurridas después de entrar a regir el decreto ley 01 de 1984 - contados a partir del incumplimiento de la obligación de liquidar; y*

*Si el contratista **acude al juez**, la Administración podrá liquidar unilateralmente hasta el día anterior al que le sea notificado el auto admisorio de la demanda, siempre y cuando no hayan transcurrido antes de la notificación, según el caso – antes o después de la entrada en vigencia del decreto ley 01 de 1984 -, los veinte o los dos años, contados a partir del incumplimiento administrativo de la obligación de liquidar unilateralmente.*

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de julio de 2000, exp. 12.513, M.P. María Elena Giraldo Gómez.

En esos términos, siendo que las resoluciones en estudio fueron expedidas antes de que expirara el término de caducidad de la acción, se impone concluir que se contaba con la competencia temporal para proceder unilateralmente.

4.4.4.2. Sin embargo, la Sala declarará oficiosamente la nulidad de los numerales 11, 22 y 25 del acta de liquidación CTV-0034-92 del 8 de abril de 1994<sup>20</sup>, acogida mediante resoluciones 0014000-865 y 0014000-0219 del 1 de diciembre de 1995 y del 29 de marzo de 1996, respectivamente, por cuanto la empresa demandada desbordó su competencia material. Efectivamente, se observa que TELECOM, al tiempo de liquidar, dispuso variar el valor no amortizado del anticipo de \$7.810.902.29, fijado en la resolución 00300000-225 del 25 de febrero de 1994<sup>21</sup>, a \$8.218.237.58, siendo que la liquidación no puede ser utilizada para modificar aspectos contractuales, así éstos tengan que ver con la ejecución del objeto contractual, como aconteció en el *sub lite*, sin que se pueda hablar de la corrección de un simple error aritmético o de hecho, pues fue más allá, hasta el punto que bien se puede tomar lo ocurrido como la habilitación de una revocatoria directa, sin consentimiento del afectado<sup>22</sup>. Esto porque fijar la cuantía del siniestro es un tema de fondo<sup>23</sup> que, de abordarse unilateralmente, habiéndose definido, so

---

<sup>20</sup> Sobre la facultad oficiosa del juez frente al cargo de incompetencia ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de marzo de 2012, exp. 20.397, M.P. Danilo Rojas Betancourth. En esa oportunidad se precisó: “(...) *Inclusive, dada la gravedad que representa la ausencia de este requisito en la expedición de los actos administrativos, la Sala, al igual que la doctrina, ha considerado que “...por tratarse del cargo de incompetencia (...) que constituye el vicio más grave de todas las formas de ilegalidad en que puede incurrir el acto administrativo y por el carácter de orden público que revisten las reglas sobre competencia (arts. 121 y 122 Constitución Política), es posible su examen en forma oficiosa por el juzgador”*. Reiteración, entre otras, de las sentencias del 11 de mayo de 1999, exp. 10.196, M.P. Ricardo Hoyos Duque; sentencias del 15 de abril de 2010, exp. 18.292, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Recientemente en sentencia del 12 de julio de 2012, exp. 15.024, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>21</sup> Por medio de la cual se declaró el incumplimiento y se hicieron efectivas las garantías expedidas por la actora.

<sup>22</sup> El artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, en su parte pertinente, dispone: “*Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión*”.

<sup>23</sup> Admitida mayoritariamente: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de junio de 2010, exp. 16.494, M.P. Enrique Gil Botero. “*En los anteriores términos, la Sala reiterará la tesis consolidada hasta ahora, en el sentido de que las entidades públicas pueden declarar el siniestro de las pólizas de seguros constituidas a su favor. Incluso pueden -mejor sería decir que deben-, cuantificar el perjuicio, para determinar qué monto asegurado es el que debe pagar la compañía de seguros y/o el contratista. De allí que, tampoco tiene razón el apelante al cuestionar la decisión del tribunal, porque en su criterio la cuantía del daño sólo podrá determinarse en un proceso judicial, cuando es claro – como lo ha sostenido la Sala- que para hacer efectiva la póliza debe entenderse incluida*

pretexto de la liquidación unilateral final, influyó necesariamente de manera directa en la decisión previamente adoptada. Vulneración del debido proceso y posición contractual abusiva, particularmente cuando el evento, como ocurre en autos, agravó la situación del contratista y de la aseguradora. Conclusión a la que bien puede arribarse, aunque la Sala no cuenta con los actos administrativos que declararon el incumplimiento, toda vez que en el acta de liquidación final así quedó consignado:

11) *Que la Empresa entregó al contratista como anticipo un 30% del valor fiscal del contrato, como lo estipula el mismo. Como el Contratista no ejecutó el valor del contrato solamente amortizó de este anticipo las cantidades siguientes:*

a) Valor total del anticipo	\$13.349.575.20
b) Valor amortización anticipo acta parcial No. 01	\$1.287.473.80
c) Valor amortización anticipo acta parcial No. 02	\$3.513.419.41
d) Valor amortización anticipo acta liquidación final	\$330.444.41
e) Total amortización anticipo	\$5.131.337.62
f) El contratista adeuda a la Empresa por amortización del anticipo	\$8.218.237.58 (...)

22) **Que es necesario modificar el valor \$7.810.902.29 equivalente al valor no amortizado del anticipo por el contratista, por la suma de \$8.218.237.58 resultado final luego de corregir el acta de liquidación final a solicitud del Vicepresidente Administrativo. El valor a corregir se encuentra anotado en el artículo cuarto de la resolución 00300000-225 de febrero 25/94 (...).**

25) *Que el valor adeudado por el contratista a la Empresa es:*

a) Valor adeudado por amortización anticipo	\$8.218.237.58
b) Sanción penal pecuniaria	\$8.899.716.80
c) Valor que el contratista adeuda a la Empresa por multa contractual	\$1.058.918

Valor total adeudado por el contratista a la Empresa \$18.176.872.74  
(se destaca) (fls. 77 y 79, c. 4).

En los términos expuestos se procederá a anular los citados numerales y, por consiguiente, modificar el artículo primero de la resolución 00140000-865 del 1 de

---

la facultad de la administración de determinar el monto del daño, previo debido proceso, y con soporte en pruebas del hecho”.

diciembre de 1995, con el fin de ajustar el valor adeudado por amortización del anticipo, así:

*ARTÍCULO PRIMERO: ADOPTAR y tener por firme la liquidación final del contrato CVT0034-92 de fecha 8 de abril de 1994 integrada por el acta de fecha 8 de abril de 1994 y su adicional, que arroja como saldo a favor de TELECOM la suma de diecisiete millones setecientos sesenta y nueve mil quinientos treinta y siete pesos con cuarenta y cinco centavos (\$17.769.537.45) moneda legal.*

Como no se demostró pago alguno por concepto de la liquidación unilateral, la Sala se abstiene de ordenar lo pertinente.

En consecuencia, procede revocar parcialmente la sentencia de primera instancia.

No habrá lugar a condena en costas, por cuanto no se dan los supuestos de que trata el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, reformado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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 y por autoridad de la Ley,

## **F A L L A**

**PRIMERO: REVOCAR** parcialmente la sentencia del 19 de noviembre de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, la cual quedará así:

***PRIMERO: DECLARAR** oficiosamente la nulidad de los numerales 11, 22 y 25 del acta de liquidación CTV-0034-92 del 8 de abril de 1994 y de las resoluciones 0014000-865 y 0014000-0219 del 1 de diciembre de 1995 y del 29 de marzo de 1996, que acogieron la primera, en los términos de la parte considerativa de esta sentencia.*

***SEGUNDO:** En consecuencia, el artículo primero de la resolución 00140000-865 del 1 de diciembre de 1995 quedará así:*

***"ARTÍCULO PRIMERO: ADOPTAR** y tener por firme la liquidación final del contrato CVT0034-92 de fecha 8 de abril de 1994 integrada por el acta de fecha 8 de abril de 1994 y su adicional, que arroja como saldo a favor de TELECOM la suma de diecisiete millones setecientos sesenta y nueve mil quinientos treinta y siete pesos con cuarenta y cinco centavos (\$17.769.537.45) moneda legal".*

**TERCERO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO:** Sin costas.

**QUINTO:** Fijar como honorarios al abogado Antonio Meneses Bravo, en su calidad de curador ad litem de Alfredo Iglesias Ramírez, la suma de trescientos mil pesos (\$300.000) que será cancelada por la parte interesada de conformidad con el artículo 3 de la Ley 794 de 2003.

**SEGUNDO: SIN COSTAS**, toda vez que en la presente instancia no aparecen probadas.

**TERCERO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** la actuación al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Presidente

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Magistrada