

CONTRATO ESTATAL – Liquidación del contrato - Concepto

En cuanto corresponde a la liquidación de los contratos estatales, ha de señalarse que dicha figura corresponde al balance final o corte definitivo de cuentas de la relación contractual, cuyo propósito fundamental es el de determinar quién le debe a quién, cuánto y por qué. Como es bien sabido, la liquidación de los contratos de la Administración pueden revestir alguna de las siguientes modalidades: bilateral, unilateral o judicial.

CONTRATO ESTATAL – Liquidación bilateral – Naturaleza - Concepto

Corresponde al balance, finiquito o corte de cuentas que realizan y acogen de manera conjunta las partes del respectivo contrato, por tanto, esta modalidad participa de una naturaleza eminentemente negocial o convencional. La Jurisprudencia del Consejo de Estado ha destacado la naturaleza negocial de la liquidación bilateral al precisar que una vez convenida o acogida de manera conjunta y sin salvedades por las partes del respectivo contrato, dicha liquidación genera efectos vinculantes y no puede ser desconocida con el fin de alcanzar reconocimientos superiores o adicionales a los acordados en ella, ni siquiera acudiendo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a menos que se pretenda la nulidad de la liquidación por la ocurrencia de algún vicio que hubiere afectado su validez.

CONTRATO ESTATAL – Liquidación unilateral – Naturaleza – Concepto

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

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

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

CONTRATO ESTATAL – Liquidación judicial – Concepto – Naturaleza

Es aquella que realiza y adopta el juez del contrato, en desarrollo de un proceso judicial o arbitral, según corresponda, en ausencia de alguna de las modalidades de liquidación antes mencionadas.

El juez deriva su competencia sobre esta materia, entre otras disposiciones legales, tanto de los dictados del artículo 87 como de lo dispuesto en la mencionada letra d) del numeral 10 del artículo 136, ambas normas del Código Contencioso Administrativo -C.C.A.-.

En efecto, el citado artículo 87 del C.C.A., en su inciso 1º, al consagrar la acción de controversias contractuales -acción por cuya virtud las partes de un contrato quedan habilitadas para acudir ante el juez del mismo-, de manera explícita dispone que en ejercicio de dicha acción y en relación con el correspondiente contrato estatal, pueden pedirse «otras declaraciones y condenas», aspecto genérico este dentro del cual, como es natural, tiene cabida perfectamente la posibilidad de solicitar la liquidación del respectivo contrato, norma legal que, a su vez, faculta al juez para hacer los pronunciamientos que correspondan en relación con tales pretensiones.

CONTRATO ESTATAL – Liquidación del contrato - Oportunidad

A su vez la norma legal en cita encuentra perfecto complemento con la disposición de la letra d) del numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., la cual, al ocuparse de definir el término de caducidad de las diferentes acciones judiciales, faculta al interesado para que -en los casos en que se cumplan los presupuestos procesales correspondientes, incluidos en esa misma norma-, pueda acudir ante la jurisdicción, es decir ante el juez del contrato, para obtener de éste la liquidación correspondiente.

Lo expuesto acerca de las diferencias que surgen al examinar el sentido, las modalidades y los efectos que pueden predicarse en relación con la terminación de los contratos de la Administración Pública, en comparación con la liquidación de los mismos y sus diferentes alternativas, obliga a reafirmar que esas son dos figuras diferentes entre sí, por lo cual no hay lugar a confundirlas y menos, como lo afirmó el a-quo, a sostener que sólo con la liquidación del correspondiente contrato de la Administración pueda tenerse por terminado el respectivo contrato de derecho público.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá, D.C., nueve (9) de octubre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-26-000-2003-01227-01(30680)

**Actor: LINEAS DE RECREACION NACIONAL ESCOLAR Y TURISMO
RENETUR S.A.**

Demandado: CAJA DE PREVISION SOCIAL DE COMUNICACIONES

Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION CONTRACTUAL

Conoce la Sala del recurso de apelación presentado por la parte demandada, CAPRECOM, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Sala de Descongestión, el veintisiete (27) de enero de dos mil cinco (2005), mediante la cual se dispuso:

“PRIMERO: Declárase parcialmente probada, en cuanto al pago parcial, la excepción de PAGO PARCIAL E INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN propuesta por la demandada.

“SEGUNDO: Declárase no probada la excepción de PRESCRIPCIÓN (sic) propuesta por la demandada.

“TERCERO: Líquidese, como en efecto se liquidó en la parte considerativa de esta sentencia, el contrato No. 017 del 17 de mayo de 2001, en consecuencia condénese a la CAJA DE PREVISION SOCIAL DE COMUNICACIONES “CAPRECOM”, a pagar a la sociedad LINEAS DE RECREACION NACIONAL ESCOLAR Y TURISMO S.A. – “RENETUR S.A.”, la suma de CUARENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y

CINCO PESOS M/CTE (\$44'924.255), de acuerdo a la parte considerativa de esta providencia, previa deducción de impuestos y demás descuentos legales a que hubiere lugar.

“CUARTO: Deniéguense las demás pretensiones de la demanda.

“QUINTO: Sin condena en costas.”

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

Mediante demanda presentada por intermedio de apoderado judicial, el 9 de junio de 2003 (folios 1 a 4 cuaderno 1), la sociedad LINEAS DE RECREACION NACIONAL ESCOLAR Y TURISMO S.A. -RENETUR S.A.-, solicitó las siguientes declaraciones y condenas:

“1.- Se decrete la existencia del Contrato Número 017 del 17 de mayo de 2001 entre la empresa de transporte LINEAS DE RECREACIÓN NACIONAL ESCOLAR Y TURISMO “RENETUR S.A.”, suscrito con LA CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES “CAPRECOM”.

“2.- Se ordene la Liquidación del referido contrato.

“3.- Se pague las sumas de dinero que adeuda la ENTIDAD demandada con sus correspondientes intereses corrientes y moratorios, a saber:

“3.A.- La suma de CATORCE MILLONES VEINTE MIL PESOS MCTE (\$14'020.000.00), correspondiente al servicio de transporte que se prestó del 1 al 30 de noviembre de 2001, según factura No. 6413.

“3.B.- La suma de CATORCE MILLONES VEINTE MIL PESOS M.CTE (\$14'020.000.00), correspondiente al servicio de transporte que se prestó del 1 al 31 de diciembre de 2001, según factura No. 6547.

“3.C.- La suma de CATORCE MILLONES VEINTE MIL PESOS M.CTE (\$14'020.000.00), correspondiente al servicio de transporte que se prestó del 1 al 30 de enero de 2002, según factura No. 6614.

“3.D. La suma de SEIS MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y UN MIL TRESCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS M.CTE (\$6'261.336.00), correspondiente al servicio de transporte que se prestó del 9 al 22 de febrero de 2002, según factura No. 6797.

“3.E. Las costas del proceso”

2. Los hechos.

En el escrito de demanda, en síntesis, la parte actora narró los siguientes hechos:

- 2.1. El 17 de mayo de 2001 la CAJA DE PREVISION SOCIAL DE COMUNICACIONES -CAPRECOM- y la empresa LINEAS DE RECREACION NACIONAL ESCOLAR Y TURISMO -RENETUR S.A.-, suscribieron el contrato No. 17 cuyo objeto lo constituyó la prestación del servicio de transporte a los funcionarios del nivel central de la entidad por un plazo de seis meses y un valor de \$84'120.000.oo, cuyo pago se realizaría mensualmente en la suma de \$14'020.000.oo.
- 2.2. La empresa LINEAS DE RECREACION NACIONAL ESCOLAR Y TURISMO -RENETUR S.A.-, solicitó a la entidad el pago de los servicios de transporte prestado, mediante la presentación de las facturas Nos. 6413 del 1 de diciembre de 2001 por valor de \$14'020.000; 6547 del 2 de enero de 2002 por valor de \$14'020.000; 6614 del 1 de febrero de 2001 por valor de \$14'020.000 y 6797 del 18 de abril de 2002 por la suma de \$6'261.336.
- 2.3. El 9 de julio de 2002 la empresa contratista presentó una petición a través de la cual solicitó a CAPRECOM que procediera al pago de las facturas antes referidas.
- 2.4. En respuesta, la entidad estatal contratante manifestó que las facturas *“se encuentran en la dirección de tesorería para el pago, sin embargo en razón a las dificultades de liquidez por la que se está atravesando para la entidad no ha sido posible atender los pagos en forma oportuna.”*

3. Normas violadas y concepto de la violación.

La demandante invocó como vulneradas las siguientes disposiciones: **i)** artículo 217 del Código Contencioso Administrativo; **ii)** los artículos 619 a 670 y 671 a 690 del Código de Comercio; **iii)** la Ley 23 de 1991; **iv)** la Ley 446 de 1998 y **v)** la Ley 640 de 2001. Sin embargo no concretó los argumentos del concepto de violación.

4. Actuación procesal.

4.1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera, admitió la demanda por auto del 16 de julio de 2003 (folio 7 cuaderno principal).

4.2. Se ordenó la apertura y práctica de pruebas mediante providencia del 24 de marzo de 2004 y se adicionó a través de auto del 5 de mayo de 2004 (folio 31 y 34 cuaderno principal).

5. Contestación de la demanda.

La Caja de Previsión Social de Comunicaciones, durante el término de fijación en lista, contestó la demanda y en su escrito se opuso a las pretensiones de la demanda por considerarlas infundadas

Al respecto advirtió que aun cuando eran ciertos los hechos relativos a la existencia de las facturas Nos. 6413, 6547 y 6614, en la base de datos de la Tesorería de la entidad no aparecía relacionada la factura No. 6797 por valor de \$6'261.336.00.

Igualmente formuló los siguientes medios exceptivos:

Excepción de pago parcial e inexistencia de la obligación.

Como sustento de la excepción la entidad demandada alegó que de conformidad con el oficio DTG-6300-0152 del 19 de febrero de 2004, expedido por el jefe de la División de Tesorería de CAPRECOM se evidencia que la factura No. 6413 fue pagada mediante cheque del Banco de Occidente No. 673341 y comprobante de reconocimiento y pago No. 4129 del 5 de junio de 2006. En consecuencia, esgrimió que lo solicitado por el demandante en la pretensión No. 3.A carecía de fundamento.

Afirmó además que según documento que acompañaba al escrito de contestación se acreditaba que en el Departamento de Atención al Proveedor y Control de

Cuentas de CAPRECOM figuraban cuentas pendientes de pago en la asignación presupuestal de la vigencia de 2004, que correspondían a las facturas Nos. 6547 y 6614 que sumaban un total de \$28'040.000.00.

En lo atinente a la pretensión 3.D, en la cual se solicitó el pago de la factura No. 6797 por valor de \$6'261.336.00, observó que el referido documento no aparecía registrado en la División de Tesorería de CAPRECOM.

Excepción de prescripción.

Señaló que de conformidad con el artículo 136 del C.C.A, modificado por la Ley 446 de 1998, habían transcurrido dos años desde la exigencia de la obligación.

6. Alegatos de conclusión.

En auto del 1 de diciembre de 2004, el Tribunal *a quo* ordenó dar traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran sus respectivos alegatos de conclusión (folio 56 del primer cuaderno).

6.1. Parte demandada (folios 57-58 cuaderno 1).

Reiteró los argumentos del escrito de contestación de la demanda en el sentido de indicar que el 5 de junio de 2003, mediante cheque No. 673341 del Banco de Occidente, se había pagado la factura No. 6413. Igualmente, que la factura No. 6797 no había sido radicada en la Tesorería de la entidad.

Por último, agregó que *“las facturas Nos. 6547 y 6614 del 3 de julio de 2.000, ya cuentan con COMPROBANTES DE RECONOCIMIENTO Y PAGO Nos. 845 y 857, respectivamente, lo cual implica que muy probablemente para la fecha del fallo ya podrán haberse hecho efectivos a favor de la entidad demandante”*.

La parte actora y el Ministerio Público guardaron silencio.

7. La sentencia impugnada.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Sala de Descongestión, profirió sentencia el día 27 de enero de 2005, a través de la cual

resolvió el litigio (folios 62-73 del cuaderno principal), en los términos que fueron transcritos al inicio de esta providencia.

Inicialmente se pronunció frente a los presupuestos procesales de la acción y en tal virtud consideró:

“Para establecer si la demanda fue presentada dentro del término de caducidad, debe tenerse en cuenta que el contrato fue celebrado o suscrito el 17 de mayo de 2001. En su cláusula quinta, que se refiere a la vigencia del contrato se dijo: “La vigencia del presente contrato será de diez (10) meses a partir de su perfeccionamiento” y en su cláusula décimo sexta: “Perfeccionamiento” se acordó: “El presente contrato quedará perfeccionado con la firma del mismo y el correspondiente registro presupuestal”. Debe precisarse que el contrato fue firmado el 17 de mayo de 2.001 y al mismo se adjuntó certificado de disponibilidad presupuestal No. 646 del 30 de marzo de 2.001, rubro 22026 Comunicaciones y Transporte – Sede Central – Unidad Salud – por valor de \$89’400.000=, quedando así perfeccionado.

“Como la vigencia del contrato fue de diez (10) meses, contados desde su perfeccionamiento, es decir, desde el 17 de mayo de 2001, dicho plazo se extendió hasta el 17 de marzo de 2.002; por tanto desde esta fecha deben contarse los cuatro (4) meses dentro de los cuales, de acuerdo a la ley debe practicarse la liquidación de mutuo acuerdo entre las partes, término que va hasta el 17 de julio de 2.002; y a partir de esa fecha se deben contar los dos (2) años que tenía la demandante para el ejercicio de la acción de reparación directa (sic). Así las cosas dicho término de caducidad se inició el 18 de septiembre de 2.002 y expiró el 18 de septiembre de 2.004.

“Ahora bien, como en el presente caso, la demanda fue presentada el día 27 de marzo de 2003, es evidente que la misma fue presentada dentro de la oportunidad legal, esto es, dentro del término de caducidad. Es así mismo procedente la acción en este caso puesto que la actora solicita que se declare la existencia del contrato, se ordene la liquidación y como consecuencia se condene a la demandada al pago de las sumas de dinero que dejó de percibir por la prestación de servicios que constituían el objeto del contrato.”

En cuanto a la legitimación en la causa el Tribunal *a quo* encontró que a ambos extremos de la relación jurídica procesal les asistía vocación para ser parte dentro del presente debate, en tanto habían fungido como contratante y contratista del negocio jurídico cuya declaratoria de existencia y liquidación judicial se pretendía.

Adentrándose en el análisis de fondo, estimó que la excepción de pago parcial e inexistencia de la obligación estaba llamada a prosperar parcialmente toda vez que en la práctica del interrogatorio de parte, el representante legal de la demandante había aceptado que recibió un pago, el cual de acuerdo con los

documentos aportados al proceso correspondía al valor de la factura No. 6413 de 1 de diciembre de 2001, por los servicios prestados en el mes de noviembre del mismo año.

En lo atinente a las facturas Nos. 6547 y 6614, el Tribunal de primera instancia consideró que en el expediente no reposaba alguna evidencia a partir de la cual se pudiera comprobar su pago.

Seguidamente refirió que al tenor de la declaración de parte del representante legal de la empresa demandante se podía extraer con claridad que la factura No. 6797 por valor de \$6'261.336 en efecto se radicó en la Tesorería de la entidad el 12 de abril de 2002, con el número de radicación No. 02248.

Por lo demás halló demostrado que los servicios de transporte a que se contrajo el contrato No. 17 se prestaron por parte del contratista y por lo tanto los valores contenidos en las facturas referenciadas sí fueron causados. Así mismo se comprobó que el valor de las tres últimas facturas no fue cancelado por la entidad y que sólo la factura No. 6413 del 1 de diciembre de 2.001 fue saldada.

En cuanto a la excepción de prescripción el Tribunal *a quo* se pronunció señalando:

“De acuerdo a lo expresado por el excepcionista, al citar como fundamento el artículo 136 del C.C.A., modificado por la Ley 446 de 1998 que se refiere a la caducidad de las acciones, la Sala entiende que la demandada alude es a la caducidad de la acción contractual.

“Sin embargo, en relación con la caducidad de la acción en el presente caso, la Sala ya se pronunció al respecto al estudiar el presupuesto procesal de la caducidad de la acción. Por consiguiente esta excepción no se encuentra probada.”

Acto seguido la sentencia impugnada al estudiar la prosperidad de las pretensiones de la demanda advirtió que comoquiera que en el caso no se debatía la inexistencia del contrato No. 017, además de que en su celebración se habían observado los requisitos y formalidades de ley, la declaratoria de su existencia resultaba improcedente por no existir duda frente a su nacimiento a la vida jurídica.

De otro lado indicó que de conformidad con los dictados del artículo 44 de la Ley 446 de 1998, en concordancia con el artículo 61 de la Ley 80 de 1993, y teniendo en cuenta que el contrato no había sido liquidado de mutuo acuerdo por las partes, ni unilateralmente por la Administración, entonces la pretensión de liquidarlo judicialmente era procedente por lo cual con base en las pruebas obrantes en el plenario, realizó el siguiente cálculo:

“La Sala encontró que el valor de los servicios prestados y no cancelados según el demandante ascienden a la cantidad de \$48’321.336.

“Pero quedó demostrado al resolver la excepción citada que se había cancelado el valor correspondiente a noviembre de 2001 por \$14’020.000.

“De donde la deuda u obligación incumplida es de \$34’301.336, cantidad que deberá ser cancelada por la entidad demandada a la demandante.”

La anterior suma actualizada a la fecha del fallo arrojó un valor de \$39’344.144.

Así mismo advirtió que aun cuando la parte actora había solicitado el reconocimiento de intereses moratorios, los mismos no habían sido pactados en el contrato por lo que resultaba viable darle aplicación a lo dispuesto en el inciso segundo del ordinal 8° del artículo 4 de la Ley 80 de 1993; sobre la suma actualizada calculó el valor de los intereses y obtuvo un total de \$10’622.919, que sumado a la cantidad actualizada arrojó \$44’925.255.

8. El recurso de apelación.

La parte demandada, CAPRECOM, interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia con fundamento en las siguientes argumentaciones (folios 85 a 87 cuaderno principal):

“En cuanto a las facturas Nos. 6547 y 6614, se han hecho los trámites tendientes a obtener su pago efectivo, tratando de superar los problemas de solvencia económica que ha tenido la empresa desde el mismo momento en que se intentó la conciliación extrajudicial, condiciones estas que se mantienen actualmente.

No consideró el H. Tribunal contencioso administrativo que la cuenta No. 6797 por valor de \$6’261.336 M/Cte, no aparece debidamente radicada ante la entidad y aunque considera probado este hecho por la simple respuesta dada por el representante legal de la entidad demandante en el correspondiente interrogatorio de parte, ha de considerarse que esta no es prueba idónea para acreditar este hecho, sobre todo cuando se procedió por parte de la entidad a verificar nuevamente en su base de datos y según

documental adjunta, el número de radicado no corresponde a la factura indicada por RENETUR S.A. en su demanda ya que con ese número se radicó la factura 7243 que es una factura correspondiente a servicios distintos a los que se reclaman en la presente demanda (ADJUNTO AL PRESENTE ESCRITO EL COMPROBANTE EXPEDIDO POR LA DEPENDENCIA DE CUENTAS DE LA ENTIDAD). Esta información ya había sido aportada como prueba junto con el escrito de contestación de la demanda, al agregarse el informe entregado por parte de la Tesorería de la entidad sobre este punto.

“Existe dentro del plenario, comunicación de fecha 29 de abril de 2.002, suscrita por el mismo representante legal de la entidad demandante, donde se indica que frente a las facturas del mes de febrero de 2.002, que para este caso serían las 6796 y 6797 se había pedido modificación por parte de CAPRECOM, escrito que acredita entonces que la cuenta 6797 no fue radicada, ni aceptada en los términos requeridos para que se pudiera reclamar el pago en la forma que se hace dentro del presente escrito de la demanda.

“Conforme a lo anterior, ha de entenderse que la liquidación del contrato efectuada en la sentencia apelada, no corresponde a los dineros que pueden exigirse realmente a la entidad toda vez que de acuerdo a lo consignado dentro de la cláusula sexta del contrato No. 017 del 2.001, el pago acordado en virtud del servicio prestado se hacía exigible dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la cuenta de cobro y la certificación del recibo a satisfacción de la supervisora del contrato, condición ésta que correspondía demostrar a la accionante y que no aparece probada dentro del proceso.

“Si no aparece una adecuada liquidación de capital, ha de entenderse que la liquidación de los intereses por mora tampoco se efectuó adecuadamente, además por cuanto que, se toma como fecha de referencia la presentación de una petición por parte de la actora, sin considerar que no se acreditó en debida forma por parte de la accionante, la fecha en que el pago se hizo exigible considerando el lleno de los requisitos pactados dentro del contrato, esto es, presentación debida de las facturas, pero con aceptación por parte de la supervisora del contrato.

“DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

“De otra parte ha de considerarse que no existe claridad dentro de la sentencia de las razones que fundamentaron la declaratoria de la caducidad de la acción contractual que se propusiera como excepción dentro del escrito de contestación de la demanda, toda vez que las facturas...” (Párrafo inconcluso en el texto original).

9. Actuación en segunda instancia.

9.1. El recurso de apelación interpuesto por la parte demandada fue concedido por el Tribunal a quo el 9 de marzo de 2005 (folio 79 cuaderno principal).

9.2. Por auto del 24 de noviembre de 2005, esta Corporación dispuso el traslado para la sustentación del recurso (folio 84 cuaderno principal).

9.3. Mediante auto del 20 de febrero de 2006 se admitió el aludido recurso de apelación (fl. 89 cuaderno principal).

9.4. A través de la decisión del 24 de abril de 2006, esta Corporación negó incorporar como prueba el documento que aportó la parte demandada junto con su recurso de apelación, tras advertir que el mismo no se ajustaba a alguna de las previsiones del artículo 214 del C.C.A. (fl. 91 cuaderno principal).

9.5. En providencia del 22 de mayo de 2006 se dispuso el traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto (folio 94 cuaderno principal).

10. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público.

10.1. CAPRECOM (folios 95-97 cuaderno principal). Reiteró que para proceder al pago de los servicios prestados de conformidad con el clausulado del contrato, las facturas debían ser radicadas ante la entidad en debida forma.

Sobre ese aspecto reprochó el sentido en que el Tribunal a quo valoró la declaración del representante legal de la empresa demandante, pues le otorgó pleno mérito a su afirmación de conformidad con la cual sostuvo que sí había radicado ante la entidad la factura No. 6797, sin exigir la prueba de un documento idóneo que así lo demostrara.

10.2. La parte actora y el Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

Para resolver la segunda instancia de la presente *litis* se abordarán los siguientes temas: **1)** Competencia del Consejo de Estado; **2)** Situación probatoria; **3)** La

liquidación de los contratos de la Administración y sus modalidades; **4)** Análisis del caso y **5)** Costas.

1. Competencia del Consejo de Estado.

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación en virtud de lo dispuesto por el artículo 75¹ de la Ley 80, expedida en el año de 1993, el cual prescribe, expresamente, que la competente para conocer de las controversias generadas en los contratos celebrados por las entidades estatales es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por cuanto la demandada Caja de Previsión Social de Comunicaciones –CAPRECOM-, creada como establecimiento público mediante la Ley 82 de 1912 y transformada en empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional a través de la Ley 314 de 1996, tiene el carácter de entidad estatal, según lo dispuesto en la letra a) del numeral primero del artículo 2º de la Ley 80 de 1993².

Adicionalmente, el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, que a su vez fue modificado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006, prescribe que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se encuentra instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas.

En efecto, el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 1107 de 2007, define el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en los siguientes términos:

“Artículo 1º. El artículo 82 del Código Contencioso Administrativo modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

¹ Artículo 75, Ley 80 de 1993. “Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa.”

² Según el artículo 32 del Estatuto de Contratación Estatal, son contratos estatales aquellos celebrados por las entidades descritas en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, el cual dispone:

“Para los solos efectos de esta ley:

“1o. Se denominan entidades estatales:

“a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

“(…).”

*“Artículo 82. Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las **entidades públicas** incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.*

“Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.

“La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional”. (Negrillas fuera de texto)

“Artículo 2. Derógase el artículo 30 de la Ley 446 de 1998 y las demás normas que le sean contrarias.

“Parágrafo. Sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, se mantiene la vigencia en materia de competencia, de las Leyes 142 de 1994, 689 de 2001 y 712 de 2001.” (Negrillas fuera de texto)

La norma legal transcrita, al definir el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, precisó que a la misma le compete *“juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas”*, en lugar de *“juzgar las controversias y litigios administrativos”*, como disponía el texto anterior del mismo artículo 82 del Código Contencioso Administrativo.

Respecto de su alcance se pronunció la Sala mediante auto de febrero 8 de 2007, radicación 30.903, en el cual, a propósito de los asuntos que interesan al caso que aquí se examina, señaló:

“A manera de síntesis, puede resumirse la nueva estructura de competencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con la entrada en vigencia de la ley 1.107 de 2006, de la siguiente manera:

“i) Debe conocer de las controversias y litigios precontractuales y contractuales en los que intervenga una entidad pública, sin importar su naturaleza, ni el régimen jurídico aplicable al contrato, ni el objeto del mismo.

“(…).”

De otro lado, para la Sala resulta pertinente precisar que en el texto del contrato No. 017 de 2001 cuya liquidación judicial se demanda, se incluyó la siguiente cláusula:

“DECIMA SEXTA. SOLUCION DE CONTROVERSIAS. Las diferencias que surjan en desarrollo del presente contrato se solucionarán a través de los mecanismos de la solución de controversias previstos en la Ley 80 de 1993”.

No obstante la existencia de la estipulación contractual transcrita, en criterio de la Sala la misma no tiene virtualidad alguna para derogar la competencia de la justicia institucional, dado que dicho pacto se convino en términos exageradamente vagos, amplios e indeterminados, puesto que en su contenido no se precisó de manera expresa y clara, cuál de los mecanismos previstos en la Ley 80 de 1993 se aplicaría para solucionar los conflictos o controversias que pudieran surgir entre las partes, a lo cual cabe agregar de una parte, que los mecanismos de solución de controversias a que hace referencia la Ley 80 son variados y muy diversos entre sí, puesto que entre esas opciones se encuentran la conciliación, el arbitraje, la transacción, la amigable composición y, de otra parte, cabe poner de presente que en la cláusula aludida ni siquiera se hizo referencia a la institución del arbitraje y mucho menos se acordó que las partes llevarían sus conflictos al conocimiento de un Tribunal de Arbitramento.

Hechas estas precisiones ha de concluirse que esta Sala es competente para resolver el recurso de alzada sometido a su estudio.

2. Situación probatoria.

Varios de los documentos que obran en el expediente se aportaron en original o en copia autorizada por funcionario competente, las cuales se tienen como pruebas válidas en los términos de los artículos 252 y 254 del Código de Procedimiento Civil.

Igualmente se presentaron al proceso otros documentos en copia simple; al respecto se tiene que si bien con anterioridad de manera reiterada esta Corporación había sostenido que las copias simples no constituían medios de convicción que pudieran tener la virtualidad de hacer constar o de demostrar los hechos que con tales documentos se pretendían hacer valer ante la Jurisdicción, en cuanto su estado desprovisto de autenticación impedía su valoración

probatoria, de conformidad con lo normado en los artículos 252 y 254 del Código de Procedimiento Civil³, lo cierto es que la postura de la Sala fue modificada a partir de la Sentencia de Unificación proferida por la Sección Tercera el 28 de agosto de 2013⁴.

Ciertamente, en dicha providencia, se indicó que la postura de la Sala quedó unificada en el sentido de aceptar la valoración de los documentos aportados en copias simples que han hecho parte del expediente toda vez que frente a estos *“se ha surtido el principio de contradicción y defensa de los sujetos procesales ya que pudieron tacharlas de falsas o controvertir su contenido”*.

Como fundamento principal para llegar a la anterior conclusión, la Sala señaló que a partir de la expedición de las Leyes 1395 de 2010 y 1437 de 2011 se constata una nueva visión respecto del derecho procesal en cuanto éste hace énfasis especial respecto de los principios de buena fe y lealtad que deben asumir las partes en el proceso, lo cual determina un cambio en el modelo establecido por las normas procesales, circunstancia que *“permiten al juez tener mayor dinamismo en la valoración de las pruebas que integran el acervo probatorio”*, lo que en últimas se traduce en la posibilidad de que el operador judicial pueda tomar en cuenta aquellos documentos que obran el expediente en copia simple y respecto de los cuales las partes no han cuestionado su veracidad.

Por lo tanto, según la nueva postura jurisprudencial de la Sala, los documentos aportados en copia simple por la parte actora con la presentación de la demanda también serán tomados en cuenta en esta sentencia⁵, al igual que aquellos que se presentaron en original o en copia auténtica.

A continuación se relacionan las pruebas documentales aportadas en el presente proceso:

2.1.- Contrato No. 017 del 17 de mayo de 2001 celebrado entre la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM- y la empresa Líneas de

³ En este sentido se pronunció, de manera reciente esta Subsección, a través de sentencia de marzo 10 de 2011, exp. 19.347.

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 28 de agosto de 2013. M.P.: Dr. Enrique Gil Botero. Expediente: 25.022.

⁵ Si bien el Magistrado Ponente de esta providencia no compartió la posición mayoritaria frente a este asunto, lo cierto es que se acoge a la nueva línea jurisprudencial fijada por la Sala en aras del respeto de la misma y el principio de eficiencia.

Recreación Nacional Escolar y Turismo S.A. -RENETUR S.A.-, por un plazo de seis (6) meses (fls.1-5 c2).

En la cláusula primera se estipuló el objeto del contrato de conformidad con el siguiente tenor:

“CLAUSULA PRIMERA.- OBJETO: EL CONTRATISTA se obliga para con CAPRECOM, a prestar sus servicios de Transporte Público Especial para los funcionarios del Nivel Central de CAPRECOM.”

El valor del contrato y la forma de pago se pactaron así:

“CLÁUSULA SEXTA- VALOR: Para los efectos legales y fiscales el valor total del contrato se fija en la suma de OCHENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO VEINTE MIL PESOS (\$84'120.000.00) MDA/CTE.

“CLAUSULA SÉPTIMA – FORMA DE PAGO: CAPRECOM reconocerá y pagará al contratista dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de la cuenta de cobro y la Certificación de recibo a satisfacción de la Supervisora del Contrato”.

2.2. Factura cambiaria de compraventa No. 6413 del 1 de diciembre de 2001, expedida por LINEAS DE RECREACION NACIONAL, ESCOLAR Y TURISMO S.A., por los servicios de transporte prestados al personal de CAPRECOM durante el mes de noviembre de 2001, por valor de \$14'020.000.00, en desarrollo del Contrato No. 017 del 17 de mayo de 2001. La referida factura cuenta con constancia de radicación ante la entidad el 20 de diciembre de 2001 (fl 6 c2).

2.3. Factura cambiaria de compraventa No. 6547 del 2 de enero de 2002, expedida por LINEAS DE RECREACION NACIONAL, ESCOLAR Y TURISMO S.A., por los servicios de transporte prestados al personal de CAPRECOM durante el mes de diciembre de 2001, por valor de \$14'020.000.00, en desarrollo del Contrato No. 017 del 17 de mayo de 2001. La referida factura cuenta con constancia de recibido el 17 de enero de 2002 (fl 7 c2).

2.4. Factura cambiaria de compraventa No. 6614 del 1 de febrero de 2002, expedida por LINEAS DE RECREACION NACIONAL, ESCOLAR Y TURISMO S.A., por los servicios de transporte prestados al personal de CAPRECOM durante el mes de enero de 2002, por valor de \$14'020.000.00, en desarrollo del Contrato

No. 017 del 17 de mayo de 2001. La referida factura cuenta con constancia de radicación ante la entidad el 8 de abril de 2002 (fl 8 c2).

2.5. Factura cambiaria de compraventa No. 6797 del 11 de abril de 2002, expedida por LINEAS DE RECREACION NACIONAL, ESCOLAR Y TURISMO S.A., por los servicios de transporte prestados al personal de CAPRECOM desde el 9 al 22 de febrero de 2002, por valor de \$6'261.336.00, en desarrollo del Contrato No. 017 del 17 de mayo de 2001. La referida factura cuenta con constancia de radicación ante la entidad el 18 de abril de 2002 (fl. 9 c2).

2.6. Petición elevada por el contratista el 30 de abril de 2002 ante la entidad con el fin de solicitar el pago de las facturas Nos. 6413, 6547, 6614, 6796 y 6797 (fl. 11 c2).

2.7. Petición radicada por el contratista el 18 de junio de 2002 reiterando la solicitud de pago de las referidas facturas (fl. 12 c2).

2.8. Oficio No. 14863 del 25 de julio de 2002 mediante el cual el Subdirector de CAPRECOM se ocupó de examinar la petición que presentó el contratista, y le dio respuesta en los siguientes términos (fls. 14-15 c2):

“Haciendo el análisis respectivo al contrato en referencia y comprobándose que el Registro Presupuestal No. 1033 fue expedido el 24 de mayo de 2001, se establece que la obligación para el pago en Caprecom se inició el 24 de mayo y no el 17, luego así quedó pactado que la ejecución del contrato se iniciaría en la fecha de expedición del respectivo Registro Presupuestal y esta corresponde al 24 de mayo del 2001 y desde luego una vez aprobada la póliza de garantía pactada, por estas razones esta Subdirección no encuentra sustento legal para el pago a que usted hace referencia.

“De igual manera el Contrato No. 17 del 2001 en la Cláusula Décima Séptima se remite a los contratistas a la Ley 80 de 1993 en caso de existir diferencias en la ejecución y hasta su liquidación, las partes podrán acudir a mecanismos de solución directa como la conciliación, la amigable composición y la transacción. Igualmente acudir a los centro de conciliación, para que diriman sus controversias, pero este procedimiento no es de nuestra competencia.

“Respecto a las cuentas a que hace referencia se encuentran en la División de Tesorería para el pago, sin embargo en razón de las dificultades de liquidez por la que está atravesando la entidad no ha sido posible atender los pagos en forma oportuna, los cuales se han venido cumpliendo”.

2.9. Acta de audiencia de conciliación prejudicial llevada a cabo el 5 de septiembre de 2002 ante la Procuraduría Séptima Judicial, la cual fue suspendida (fl. 19-21 c2).

2.10. Constancia expedida el 14 de noviembre de 2002 por la Procuraduría Séptima Judicial, de conformidad con la cual empresa LINEAS DE RECREACION NACIONAL ESCOLAR Y TURISMO -RENETUR S.A.- y CAPRECOM asistieron a audiencia de conciliación para tratar de lograr un acuerdo acerca de las diferencias surgidas frente al pago de las facturas Nos. 6413, 6547, 6614, 6796 y 6797, sin que llegaran a algún arreglo (fl. 22 c2).

2.11. Certificado de existencia y representación legal de LINEAS DE RECREACION NACIONAL ESCOLAR Y TURISMO S.A., expedida por la Cámara de Comercio de Bogotá (fl. 23-24 c2).

2.12. Acuerdo de pago No. 177-04 suscrito el 30 de abril de 2004 entre CAPRECOM y Líneas de Recreación Nacional Escolar y Turismo –RENETUR- para saldar las deudas en favor de este último por los servicios prestados hasta el 31 de marzo de 2004, los cuales ascienden a la suma de \$45'849.446. Sin embargo el número de facturas cuyo pago constituye materia de acuerdo no indica con cargo a cuál contrato se prestaron dichos servicios (fls. 27-31 c2).

2.13. Acta de conciliación suscrita entre CAPRECOM y RENETUR S.A., el 10 de septiembre de 2003, en la cual consta que las facturas que reposaban en tesorería pendientes de pago y respecto de las cuales se suscribiría acuerdo de pago fueron las siguientes (fl. 32 c2):

No. FACTURA	VALOR
5450	\$30.000
5622	\$600.000
6547	\$14'020.000
6614	\$14'020.000
7243	\$1'761.321
8491	\$240.000
8582	\$120.000

8694	\$13'912.500
8942	\$1'200.000
9182	\$1'159.375
TOTAL	\$47'063.193

2.14. Comprobante de reconocimiento y pago No. CRP-4129 de la factura No. 6413 radicada en CAPRECOM el 20 de diciembre de 2001 por valor de \$14.020.000, cuya orden de pago se expidió en favor de RENETUR S.A. (fl. 35 c2).

2.15. Comprobante de egreso No. EPS/13711 correspondiente al cheque No. 673341 del Banco de Occidente por valor de \$13'487.240.oo girado el 5 de junio de 2003 a favor de RENETUR S.A. (fl. 36 c2).

2.16. Constancia electrónica de entrega del cheque No. 673341 a favor de RENETUR S.A. (fl. 37 c2).

2.17. Oficio No. DTG-6300-0152 suscrito el 19 de febrero de 2004 por el Jefe de División de Tesorería de CAPRECOM, al cual se adjuntó cuadro de relación de pagos efectuados a favor de RENETUR S.A. (fls. 15-16 c1).

2.18. Comprobante de reconocimiento y pago No. CRP-845 por valor de \$13'478.828.oo (fl. 17 c1).

2.19. Comprobante de reconocimiento y pago No. CRP-857 por valor de \$13'478.828.oo (fl. 18 c1).

2.20. Nota interna No. 091 del 24 de febrero de 2004 por la cual el Jefe de la Revisión de Recursos Físicos de CAPRECOM brindó información a la División de Licitación y Contratos de la Entidad, acerca de la ejecución del Contrato No. 017 de 2001. Allí consta que el contrato en mención se ejecutó en su totalidad (fl. 19-80 c1).

Interrogatorio de parte.

2.21. En cumplimiento del decreto de pruebas proferido por el Tribunal de Primera Instancia, el representante legal de RENETEUR S.A., señor REINEL JOSE BARRIOS, compareció a rendir su interrogatorio, el cual se evacuó con base en las preguntas contenidas en el sobre cerrado que aportó para el efecto la entidad demandada (fl. 33 c2):

“1.PREGUNTADO: DIGA COMO ES CIERTO SI O NO QUE EL PAGO DE LAS FACTURAS CORRESPONDIENTES AL CONTRATO NO. 017 DE 2001 ESTABA CONDICIONADO A LA RADICACIÓN DE LAS MISMAS EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ENTIDAD DEMANDADA. CONTESTÓ: Sí, es cierto y fueron presentadas en su momento. 2. PREGUNTADO: EXPLIQUELE AL DESPACHO CUAL ERA EL PROCEDIMIENTO PARA LA RADICACION DE LAS FACTURAS OBJETO DE COBRO ANTE LA ENTIDAD. CONTESTO: Se facturaba en la empresa, y esta a su vez se llevaba y se radicaba en la oficina de cuentas y ahí seguía su trámite normal ya que es interno. 3.- PREGUNTADO: DIGA COMO ES CIERTO SI O NO QUE LA FACTURA NO. 6797 POR VALOR DE \$6'261.336.00 NO FUE RADICADA EN LA DIVISION DE TESORERIA DE LA ENTIDAD. CONTESTO: Si esta factura sí fue radicada con fecha abril 12 de 2002, a las 11:45 am, con No. de radicado 002248. 4. PREGUNTADO: DIGA COMO ES CIERTO SI O NO QUE LA FACTURA No. 6413 LE FUE PAGADA POR LA ENTIDAD DEMANDADA CON CHEQUE DEL BANCO DE OCCIDENTE No. 673341. CONTESTO: No tengo en el momento el número de la cuenta entre mis documentos, pero sí me pagaron una cuenta aproximadamente de 14'000.000. Quiero allegar a esta diligencia, un acta de conciliación del 10 de septiembre del 2003, donde se comprometían a pagar la suma de \$47'063.196, la cual no fue cancelada después hacemos un acuerdo de pagos de fecha 3 de mayo de 2004, que también la están incumpliendo por valor de \$45'845.446 y su primer pago debería ser en julio 3 del año 2004, y la segunda era pago en septiembre 3, la cual tampoco ha sido cancelada, y una tercera es para diciembre 3, que esa prácticamente no se ha cumplido en tiempo, las cuales entrego en 6 folios.”

3.- La liquidación de los contratos estatales y sus modalidades.

En cuanto corresponde a la liquidación de los contratos estatales, ha de señalarse que dicha figura corresponde al balance final o corte definitivo de cuentas de la relación contractual, cuyo propósito fundamental es el de determinar quién le debe a quién, cuánto y por qué.

Al respecto la Sala, en oportunidades anteriores, ha explicado la noción de la *liquidación* de los contratos en los siguientes términos:

“La liquidación final del contrato tiene como objetivo principal, que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado queda después de cumplida la ejecución de aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato, y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes. La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende no puede con posterioridad demandarse reclamaciones que no hicieron en ese momento”⁶.

Como es bien sabido, la liquidación de los contratos de la Administración pueden revestir alguna de las siguientes modalidades: *bilateral, unilateral o judicial*.

Liquidación bilateral.

Corresponde al balance, finiquito o corte de cuentas que realizan y acogen de manera conjunta las partes del respectivo contrato, por tanto, esta modalidad participa de una naturaleza eminentemente negocial o convencional.

La Jurisprudencia del Consejo de Estado ha destacado la naturaleza negocial de la *liquidación bilateral* al precisar que una vez convenida o acogida de manera conjunta y sin salvedades por las partes del respectivo contrato, dicha liquidación genera efectos vinculantes y no puede ser desconocida con el fin de alcanzar reconocimientos superiores o adicionales a los acordados en ella, ni siquiera acudiendo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a menos que se pretenda la nulidad de la liquidación por la ocurrencia de algún vicio que hubiere afectado su validez.

Así lo refleja la sentencia de junio 22 de 1995⁷, en la cual se puntualizó:

“... El acta que se suscribe sin manifestación de inconformidad sobre cifras o valores y en general sobre su contenido, está asistida de un negocio jurídico pleno y válido, porque refleja la declaración de voluntad en los términos que la ley supone deben emitirse, libres o exentos de cualesquiera de los vicios que pueden afectarla. Así tiene que ser. Se debe tener, con fuerza vinculante, lo que se extrae de una declaración contenida en un acta, porque las expresiones

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de abril 10 de 1997. Expediente No. 10.608. Este pronunciamiento fue recogido y reiterado por la misma Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la Sentencia de marzo 9 de 1998, expediente No. 11.101.

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de junio 22 de 1995. Expediente No. 9965. Magistrado Ponente, doctor Daniel Suárez Hernández.

volitivas, mientras no se demuestre lo contrario, deben ser consideradas para producir los efectos que se dicen en él. ... ”.

En igual sentido, en la sentencia de abril 10 de 1997⁸, reafirmada mediante la sentencia de 9 de marzo de 1998⁹, esta Corporación precisó:

“La liquidación de mutuo acuerdo suscrita por las partes, constituye un acto de autonomía privada de aquellos que le da firmeza o definición a las prestaciones mutuas entre sí, de tal suerte que constituye definición de sus créditos y deudas recíprocas, no susceptible de enjuiciarse ante el órgano jurisdiccional, como no sea que se acredite algún vicio del consentimiento que conduzca a la invalidación de la misma, tales como: error, fuerza o dolo”.

Liquidación unilateral.

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

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

Así pues, sólo si se configura una de las circunstancias enunciadas, la Entidad Estatal quedará facultada para practicar la liquidación correspondiente de manera directa y unilateral, caso en el cual procederá a adoptarla mediante la expedición

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de abril 10 de 1997. Expediente No. 10.608. Magistrado Ponente, doctor Daniel Suárez Hernández.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de marzo 9 de 1998, expediente No. 11.101, Magistrado Ponente, doctor Ricardo Hoyos Duque.

de un acto administrativo debidamente motivado, el cual será pasible del recurso de reposición en vía gubernativa.

Liquidación judicial.

Es aquella que realiza y adopta el juez del contrato, en desarrollo de un proceso judicial o arbitral, según corresponda, en ausencia de alguna de las modalidades de *liquidación* antes mencionadas.

El juez deriva su competencia sobre esta materia, entre otras disposiciones legales, tanto de los dictados del artículo 87 como de lo dispuesto en la mencionada letra d) del numeral 10 del artículo 136, ambas normas del Código Contencioso Administrativo -C.C.A.-.

En efecto, el citado artículo 87¹⁰ del C.C.A., en su inciso 1º, al consagrar la acción de controversias contractuales -acción por cuya virtud las partes de un contrato quedan habilitadas para acudir ante el juez del mismo-, de manera explícita dispone que en ejercicio de dicha acción y en relación con el correspondiente contrato estatal, pueden pedirse *“otras declaraciones y condenas”*, aspecto genérico este dentro del cual, como es natural, tiene cabida perfectamente la posibilidad de solicitar la liquidación del respectivo contrato, norma legal que, a su vez, faculta al juez para hacer los pronunciamientos que correspondan en relación con tales pretensiones.

A su vez la norma legal en cita encuentra perfecto complemento con la disposición de la letra d) del numeral 10 del artículo 136¹¹ del C.C.A., la cual, al ocuparse de

¹⁰ Así reza el inciso 1º del artículo 87 del C.C.A.:

“Artículo 87.- **De las controversias contractuales.** Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas”.

¹¹ El siguiente es el texto de la letra d) del numeral 10 del artículo 136 del C.C.A.:

“Artículo 136.- **Caducidad de las acciones.**

“

“10.- En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

“En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:

“

definir el término de caducidad de las diferentes acciones judiciales, faculta al interesado para que -en los casos en que se cumplan los presupuestos procesales correspondientes, incluidos en esa misma norma-, pueda acudir ante la jurisdicción, es decir ante el juez del contrato, para obtener de éste la liquidación correspondiente.

Lo expuesto acerca de las diferencias que surgen al examinar el sentido, las modalidades y los efectos que pueden predicarse en relación con la terminación de los contratos de la Administración Pública, en comparación con la liquidación de los mismos y sus diferentes alternativas, obliga a reafirmar que esas son dos figuras diferentes entre sí, por lo cual no hay lugar a confundirlas y menos, como lo afirmó el *a-quo*, a sostener que sólo con la liquidación del correspondiente contrato de la Administración pueda tenerse por terminado el respectivo contrato de derecho público.

4) Análisis del caso.

Recuerda la Sala que el argumento principal del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra el fallo de primera instancia se contrae a cuestionar la condena que se le impuso en cuanto la misma incluye o comprende la obligación de pagar la factura No. 6797 por valor de \$6'261.336 M/Cte, en cuanto sostiene que su reconocimiento no era judicialmente posible en tanto, según el informe rendido por la División de Tesorería, dicho documento no había sido radicado para su cobro ante la entidad, tal y como quedó estipulado en el contrato No. 017 de 2001 y en tal virtud no era exigible su pago.

La recurrente censuró además que el Tribunal *a quo* hubiese dado mérito probatorio a la declaración de parte rendida por el representante legal de la propia demandante para, a partir de la misma, tener por demostrado que la factura No. 6797 sí había sido radicada ante CAPRECOM, cuando, en su criterio, ese no era el medio probatorio idóneo para demostrar el hecho de la referida presentación.

"d).- En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar". (Se deja subrayado).

En orden a resolver los argumentos de alzada, la Sala considera necesario en primer lugar precisar que la decisión de primera instancia se centró en resolver la pretensión de liquidación judicial del contrato No. 017 de 2001 y en esa medida resultaba imperativo establecer el ajuste final de cuentas del negocio jurídico lo que conllevaba a determinar si existían saldos pendientes por pagar por servicios prestados en desarrollo del mismo a favor del contratista o si, por el contrario, todos los servicios habían sido pagados.

Así pues, a pesar de que se solicitó la liquidación judicial del contrato con base en varias facturas pendientes de pago, lo cierto es que en el curso del proceso, a la luz de las pruebas recaudadas, se determinó que no todas ellas eran susceptibles de ser incluidas en la liquidación como saldos a favor del contratista, tal como ocurrió respecto de la factura No. 6413 por valor de \$14'020.000, en cuanto se pudo establecer que la misma la pagó la entidad justo antes de interponerse la demanda que ahora se decide en segunda instancia.

De ahí que lo verdaderamente relevante de cara a la pretensión sometida a análisis no consistía en determinar si las facturas habían sido presentadas ante la entidad para su cobro o no, sino establecer si dichos documentos daban cuenta de la prestación de servicios que aún no habían sido pagados por la entidad para de esa forma obtener un balance real de lo ejecutado y lo adeudado.

En ese orden de ideas, observa la Sala que el debate frente a la falta de pago de la factura No. 6797 en modo alguno giró en torno a la falta de prestación del servicio que en virtud de la misma se cobraba, sino en que no aparecía registrado en la base de datos de la entidad que la misma había sido presentada para su cobro. Derívase de lo expuesto que la propia entidad demandada de ninguna manera desconoció que se hubiese prestado el servicio reclamado con base en dicha factura y por contera que no estuviera obligada a reconocerlo.

Por el contrario, como se evidencia de las repuestas ofrecidas por CAPRECOM a las peticiones que elevó la empresa contratista, las razones esgrimidas por la entidad para retardar el pago de varias facturas radicaron en su falta de solvencia económica. En igual sentido, la nota interna No. 091 anteriormente relacionada hace constar que el contrato No. 091 fue ejecutado por el contratista en su totalidad; de ahí que indistintamente de que la factura haya sido radicada o no para su pago, lo cierto e importante es que en la etapa de liquidación del contrato

que ahora se adelanta en sede judicial se tiene por cierto que no hay controversia en cuanto a la efectiva y real prestación de los servicios cuyo pago reclama la empresa contratista, cuestión que permite concluir entonces que los valores de dichos servicios deben ser reconocidos, pues precisamente la finalidad de dicha fase contractual, no es otra distinta que la de establecer el corte definitivo de cuentas.

Ahora bien, sin perjuicio de lo expuesto, debe ponerse de presente que de la revisión de las pruebas obrantes en el plenario le permite advertir a la Sala que lo argumentado por la entidad apelante, cuando señala que de conformidad con el Informe de su División de Tesorería la factura No. 6797 por valor de \$6'261.336 no había sido presentada ante la Caja de Previsión Social de Comunicaciones para su pago, carece de asidero si se tiene en cuenta que en el cuerpo mismo de la factura en mención se observa con claridad la constancia de radicación ante la entidad, constancia impuesta por medio electrónico en el cual se lee con nitidez que la factura fue radicada en CAPRECOM el 18 de abril de 2002 a las 11:34, bajo el No. 002248, fecha que concuerda con aquella que se indicó en la demanda, a lo cual debe agregarse que en relación con el contenido y la autenticidad del documento en referencia, incluida la mencionada nota de constancia de recibido y radicado, nunca fue objeto de tacha o cuestionamiento por parte de la propia demandada, por manera que el informe de la División de Tesorería en el que comunicó que la factura No. 6797 por valor de \$6'261.336.00, que sirvió de base para la defensa de la entidad, al parecer no consultó la realidad.

Por último y a pesar de que con las consideraciones expuestas anteladamente el argumento del recurso de apelación resulta desprovisto de todo fundamento fáctico y jurídico, la Sala estima necesario señalar que los cuestionamientos del recurso acerca de la valoración probatoria realizada por el *Tribunal a quo* frente a la declaración de parte rendida por el representante de la entidad estatal resultan censurables desde toda perspectiva.

Ciertamente, no resulta lógico ni admisible que la entidad pública demandada solicite la práctica de un interrogatorio de parte del representante legal de la empresa contratista, que aporte en sobre cerrado las preguntas por ella diseñadas y formuladas para que el interrogado las absuelva, pero que una vez evacuada la prueba alegue que dicha declaración no era el medio probatorio idóneo para tener por demostrado el hecho de la radicación de la factura, como en efecto lo apreció

el Tribunal de primera instancia, pues no puede olvidar la apelante que tal afirmación fue el resultado de una pregunta que ella misma elevó.

Aceptar tal planteamiento equivaldría entonces a afirmar que el interrogatorio de parte será un medio idóneo de prueba siempre que el deponente responda lo que la entidad desea escuchar, pues de lo contrario la prueba debería ser desechada.

En efecto, como se evidencia en el caso de la referencia, el Tribunal a quo también tuvo en cuenta la declaración de parte del representante legal de RENETUR S.A., para declarar parcialmente probada la excepción de pago parcial propuesta por la entidad, toda vez que el interrogado aceptó que CAPRECOM ya había pagado una de las facturas cuya inclusión a su favor en la liquidación judicial se deprecaba. Sin embargo, frente a ese punto la entidad pública se mostró conforme y nada rebatió.

Esta circunstancia merece un llamado de atención pues sin duda refleja la intención del ente público de acomodar a su amaño y antojo el debate probatorio y por ende trasgrede el principio de lealtad procesal que deben observar ambas partes durante todas las etapas e instancias del litigio.

Finalmente, en cuanto concierne a la inexistencia de claridad frente a la resolución del medio exceptivo de caducidad de la acción, la Sala precisa que si lo pretendido es una solicitud de aclaración del fallo de primera instancia, tal petición debió elevarse ante el mismo Tribunal que profirió el fallo apelado, en la respectiva oportunidad, de conformidad con los dictados del artículo 309 del Estatuto Procesal Civil.

Con todo, vale anotar que el acápite de la sentencia de primera instancia en el cual se esbozaron las consideraciones relativas al presupuesto procesal de caducidad de la acción no ofrecen motivo alguno de duda u oscuridad, pues de allí se desprende de manera diáfana que la demanda se presentó dentro del plazo de dos años con que contaba el demandante para ejercer la acción, período que iniciaba al finalizar los dos meses establecidos legalmente para la Administración pueda liquidar el contrato de manera unilateral, esto es el 18 de septiembre de 2002 y, en consecuencia, los dos años para presentar la demanda vencían el 18 de septiembre de 2004.

Así las cosas, la Sala confirmará la decisión del Tribunal *a quo* y efectuará la actualización de la condena impuesta en dicha instancia.

Actualización de la condena

En la sentencia de primera instancia se dispuso que la suma total a pagar a favor del contratista correspondía a \$44'924.255 por concepto de capital histórico (\$34'301.336) más intereses moratorios (\$10'622.919), para cuya liquidación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993, se procedió a aplicar la tasa equivalente al doble del interés legal civil, del 12% anual, sobre el valor histórico actualizado, hasta la fecha de la sentencia, esto es 27 de enero de 2005.

En consecuencia, el monto de la condena debe actualizarse en la misma forma, hasta la fecha de la presente sentencia, con base en lo previsto por el artículo 1º del Decreto 679 de 1994, sustituido con idéntico texto por el artículo 36 del Decreto 1510 de 2013¹².

Cabe poner de presente que lo anterior en modo alguno constituye una afectación al principio de la *no reformatio in pejus* que debe orientar la decisión en segunda instancia en aquellos eventos en que se resuelve la impugnación formulada por un apelante único, toda vez que la actualización comporta la apreciación de la condena a su valor actual, por razón del paso del tiempo, sin que ello entrañe un incremento judicial de la carga impuesta en la sentencia recurrida.

Igual situación se predica de la liquidación hasta la fecha actual de los intereses moratorios, en tanto ello opera por ministerio del legislador y no por arbitrio del fallador.

Actualización del valor histórico.

El valor histórico es \$44'924.255

¹² "Artículo 36. De la determinación de los intereses moratorias. Para determinar el valor histórico actualizado a que se refiere el artículo 4º, numeral 8º de la Ley 80 de 1993, se aplicará a la suma debida por cada año de mora el incremento del índice de precios al consumidor entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del año anterior. En el evento de que no haya transcurrido un año completo o se trate de fracciones de año, la actualización se hará en proporción a los días transcurridos".

Va

= \$ 44'924.255

I. Final

(septiembre/2013)

I. Inicial

(enero/2005)

Va

= \$ 44'924.255

X

113.89

80.87

Va

= \$63'267.261,06

Intereses moratorios.

De conformidad con la norma sobre intereses moratorios vigentes se liquidará el monto correspondiente con el 12% anual o proporcional por fracción de tiempo, de acuerdo con la fórmula tradicionalmente utilizada por el Consejo de Estado, siguiendo los dictados del artículo 1º del Decreto 679 de 1994, hoy sustituido por el artículo 36 del Decreto 1510 de 2013, la cual arroja el siguiente resultado:

VALOR INICIO PERIODO	AÑO	IPC ¹³	VALOR DEL INCREMENTO CON BASE EN EL IPC ¹⁴	VALOR ACTUALIZADO AL CIERRE DEL PERIODO ¹⁵	INTERESES (12% ANUAL) ¹⁶
\$ 44.924.255,00	2005	4,85	\$ 2.178.826,37	\$47.103.081,37	\$ 5.652.369,76
\$ 47.103.081,37	2006	4,48	\$ 2.110.218,05	\$49.213.299,42	\$ 5.905.595,93
\$ 49.213.299,42	2007	5,69	\$ 2.800.236,74	\$52.013.536,16	\$ 6.241.624,34
\$ 52.013.536,16	2008	7,67	\$ 3.989.438,22	\$56.002.974,38	\$ 6.720.356,93
\$ 56.002.974,38	2009	2,00	\$ 1.120.059,49	\$57.123.033,87	\$ 6.854.764,06
\$ 57.123.033,87	2010	3,17	\$ 1.810.800,17	\$58.933.834,04	\$ 7.072.060,09
\$ 58.933.834,04	2011	3,73	\$ 2.198.232,01	\$61.132.066,05	\$ 7.335.847,93
\$ 61.132.066,05	2012	2,44	\$ 1.491.622,41	\$62.623.688,46	\$ 7.514.842,62
\$ 62.623.688,46	2013	1,86 ¹⁷	\$ 1.164.800,61	\$63.788.489,07	\$ 5.103.079,13
TOTAL INTERESES					\$ 58.400.540,77

¹³ Fuente: dane.gov.co, índice de precios, series de empalme, índice publicado para los años 2005 hasta 2013.

¹⁴ Valor inicio de periodo x IPC/100.

¹⁵ Valor inicio de periodo + valor incremento anual.

¹⁶ Artículo 1º Decreto 679 de 1994, 12% anual o proporcional por fracción de tiempo.

¹⁷ Fuente: dane.gov.co, IPC año 2013 – 08.

Valor actualizado de la condena.

De acuerdo con los montos anteriores, se tiene que el valor actualizado de la condena se establece por la sumatoria del valor histórico ajustado con la variación del IPC, más los intereses moratorios, así:

Valor actualizado =	\$ 63'267.261,06
Intereses de mora =	\$ 58'400.540,77
Total =	\$ 121'667.801,83

5. La condena en costas.

Habida cuenta que para el momento en que se dicta este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

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

F A L L A

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Sala de Descongestión el veintisiete (27) de enero de dos mil cinco (2005).

SEGUNDO.- ACTUALIZAR la liquidación judicial del contrato No. 017 del 17 de mayo de 2.001, de conformidad con lo cual la suma que CAPRECOM debe reconocer y pagar al contratista LINEAS DE RECREACION NACIONAL ESCOLAR Y TURISMO S.A. -RENETUR S.A.-, corresponderá a :

CIENTO VEINTIUN MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS UN PESOS CON OCHENTA Y TRES CENTAVOS M/CTE (\$121'667.801,83).

TERCERO.- Sin condena en costas.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA