

ACCION CONTRACTUAL - Caducidad

Se trata de actos administrativos de naturaleza contractual que se confrontan en ejercicio de la acción prevista en el artículo 87 del C.C.A., establecida para definir las controversias surgidas en torno del surgimiento, ejecución y liquidación de obligaciones surgidas en el marco de acuerdos y, por ende, con las aseguradoras garantes de su cumplimiento, que deberá ejercerse dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria del acto cuya nulidad se pretende, que, en el sub lite, tiene que ver con la voluntad de la administración de hacer efectiva la garantía de estabilidad.

FALSA MOTIVACION - Cargo de Ilegalidad - Garantía de Estabilidad – Acto Administrativo

El acto administrativo entendido como manifestación de la voluntad de la administración con miras a producir efectos jurídicos, goza de presunción de legalidad y conformidad con el ordenamiento jurídico en todos sus aspectos, lo que se traduce en entender que las resoluciones demandada fueron expedidas en el ejercicio de competencias previamente conferidas, con sujeción a las normas constitucionales y legales que rigen la materia, en orden al cumplimiento de las funciones previstas en la ley y conforme con la realización de los fines institucionales de que se trata. [...] salvo que se demuestre lo contrario, la administración se sujetó a las reglas y respetó las normas que enmarcan el ejercicio de las funciones confiadas. Presunción de legalidad necesaria para su exigibilidad e inmediata aplicación y que impone a quien pretende controvertirla la carga de desvirtuar la validez que acompaña a las decisiones. [...] El control jurisdiccional de la motivación que dio lugar a la expedición de los actos administrativos permite detectar cuándo la administración procede sin atender los fines que le fueron encomendados, pues el contenido y las circunstancias que acompañaron la decisión dan lugar a inferir que las razones esgrimidas no responden a aquello que se persigue, lo que desvirtúa la legalidad del acto e impone al juez su anulación.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Bogotá, D. C. tres (3) de mayo de dos mil trece (2013)

Radicación número: 05001-23-26-000-1991-06941-01(20280)

Actor: ASEGURADORA COLSEGUROS

Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLIN

Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION CONTRACTUAL

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 17 de octubre de 2000, proferida por la Sala de Descongestión de los Tribunales Administrativos de Antioquia, Caldas y Chocó,

mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda y se condenó en costas a la accionante.

I. ANTECEDENTES

1.1.- Síntesis del caso

El 12 de noviembre de 1991, la Aseguradora Colseguros S.A. presentó demanda en ejercicio de la acción contractual contra el municipio de Medellín, a fin de que se declare la nulidad de los actos administrativos proferidos para hacer efectiva la garantía de estabilidad de la obra, prestada a la demandada en el marco del contrato que más adelante se individualiza.

La parte actora sostiene i) que la sociedad Promero Ltda. y el municipio de Medellín suscribieron el contrato de obra n.º 033 de 30 de marzo de 1982, para la construcción y colocación de ventanería en el nuevo Palacio Municipal; ii) que la contratista constituyó garantía de estabilidad por valor de \$5 301 592,01, a través de la póliza n.º 695454-7 expedida por la Aseguradora Colseguros S.A., con vigencia hasta el 4 de septiembre de 1987; iii) que el mismo día del año 1985, una vez ejecutadas las obras, las partes liquidaron el contrato, sin objeción u observación alguna; iv) que durante la vigencia de la garantía, la contratista adelantó trabajos que no le correspondían y que no le fueron reconocidos y v) que, debido a fallas de estabilidad en las obras, la entidad contratante hizo efectiva la garantía y confirmó la decisión en todas sus partes.

Afirma la accionante que los problemas registrados en la instalación de la ventanería contratada no tuvieron relación con la calidad y estabilidad de la obra ejecutada por la sociedad Promero Ltda., sino con deficiencias en los diseños y en la estructura, pues ésta, construida por el ente territorial, no soportó la ventanería, dado que no coincidió con las especificaciones técnicas del contrato suscrito para la construcción de esta última, lo cual resulta fácilmente comprobable, como quiera que *“(..) las infiltraciones no provienen del sellamiento de la ventanería contratada, sino de la inadecuación y deformidad de los vanos”* (fls. 18-22 cuaderno 1).

1. PRIMERA INSTANCIA

1.1 La demanda

1.1.1 Pretensiones

Con base en los hechos ya referidos, la parte actora impetra las siguientes declaraciones y condenas:

PRIMERO.- Que carece de fundamento y validez el conjunto de actos administrativos formado por las resoluciones 345 de 8 de mayo de 1987, 1019 de 1º de noviembre de 1988 y 0786 de 17 de julio de 1991 expedidas por el señor Alcalde de Medellín, la primera “por medio de la cual se hace efectiva una garantía”, la segunda y la tercera que deciden recursos sobre la misma.

SEGUNDO.- Que, en consecuencia, y por defecto de motivación ajustada al contrato y a derecho, no hay lugar al cobro de la garantía de estabilidad de que tratan las mencionadas resoluciones.

TERCERO.- Que si por ejercicio de la jurisdicción coactiva o por cualquier otro medio de coerción hubiere sido hecho efectivo el cobro de la garantía contratada por la demandante en relación con el contrato sobre el que versa esta demanda, se decrete la restitución del valor pagado, ajustado a la variación monetaria actualizada a la fecha del fallo definitivo y con los intereses que para el caso autoriza la ley.

La cuantía de las pretensiones fueron estimadas en la suma de \$5 031 592,01, que corresponde al valor asegurado, según consta en la póliza, de que tratan las decisiones administrativas demandadas (fls. 18 y 23 cuaderno 1).

1.2 Defensa de la entidad territorial demandada

Por intermedio de apoderado judicial y dentro del término de fijación en lista, la entidad demandada contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones formuladas por la actora; puso de presente, a manera de excepción, la existencia de un proceso con idénticas pretensiones y que los actos administrativos de que trata la demanda, así tengan relación con el contrato 033 de 1982, suscrito con la sociedad Promero Ltda., fueron expedidos con posterioridad a la liquidación del mismo.

El municipio accionado también afirmó, sin más, que procedía declarar la caducidad de la acción. Al respecto señaló:

Propongo la excepción de caducidad de la acción. En proceso radicado bajo el No. 25522 a cargo del Magistrado Francisco Mario Vélez A., cursa en esa honorable Corporación idéntico negocio donde igualmente se pide sentenciar al municipio por carecer de fundamento y validez el conjunto de actos administrativos formado por las resoluciones Nos. 345 de 8 de mayo de 1987 y 1019 de 1º de noviembre de 1988 expedidas por el Alcalde de Medellín.

Estando en curso el proceso antes mencionado sin que por parte de la demandante se haya producido solicitud que modifique la petición inicial, considero que se ha operado la caducidad de la acción. Máxime que parece ser que está impugnando actos administrativos que aunque tienen relación con el contrato No. 033 de 1982 suscrito con la Sociedad Promero Ltda., son actos independientes expedidos con posterioridad a la liquidación final, según pronunciamiento del Consejo de Estado.

Por lo anterior, ruego declarar probada la excepción propuesta y en subsidio negar las súplicas de la demanda por no asistir ningún derecho a la demandante como trataré de demostrarlo en cada una de las etapas procesales (fls. 27-28 cuaderno 1).

1.3 Alegatos de conclusión

1.3.1 Demandante

La actora sostuvo que la alcaldía de Medellín desconoció los términos de la obligación asumida por la contratista y lo avalado por la aseguradora, por lo que, a su juicio, los actos administrativos acusados *“carecen de fundamento y validez”*, por cuanto su motivación no se ajusta a las previsiones del contrato y, en consecuencia, no da lugar al cobro de la garantía de estabilidad de las obras. Advirtió que en el acta de liquidación final consta que *“(..) el municipio declaró que se había constatado que la ventanería y vidrios se encuentran ejecutados e instalados de acuerdo con los ítems, precios unitarios y especificaciones del contrato”* y que, no obstante y sin mediar una evaluación específica y detallada sobre las supuestas deficiencias atribuidas al contratista y valor de su ejecución – negación indefinida que en su versión traslada la carga de la prueba-, basado en su propia liberalidad, el municipio resolvió hacer efectiva la garantía de estabilidad por el valor total asegurado *“(..) sin demostrar el daño de estabilidad en el que se basó la resolución dictada”*.

Por último, en estado de alegar, la accionante señaló que el municipio de Medellín se atribuyó una competencia que no le ha sido conferida, pues, además de

declarar la ocurrencia del siniestro, procedió a calificar y cuantificar el daño, asumiendo una potestad propia del juez del contrato (fls. 76-80 cuaderno 1).

1.3.2 Demandado

El municipio de Medellín, a través de apoderado, en la oportunidad para alegar de conclusión, se refirió nuevamente a un proceso en curso por los mismos hechos, esta vez para traer a colación la sentencia, en la que, según su versión, se negaron las súplicas de la demanda, manteniendo la legalidad de los actos demandados (fls. 69-75 cuaderno 1).

1.4 Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia proferida el 3 de agosto de 2000, la Sala de Descongestión de los Tribunales Administrativos de Antioquia, Caldas y Chocó resolvió negar las pretensiones por falta de pruebas y condenar en costas a la actora.

En relación con las excepciones propuestas por la entidad demandada, relativas a la existencia de un proceso con idénticas pretensiones que el *sub lite* y la de caducidad de la acción, el *a quo* consideró que, además de que la demanda fue presentada en tiempo, no se probó lo relacionado con la cosa juzgada.

En cuanto al fondo del asunto, el tribunal no encontró pruebas que desvirtuaran las irregularidades presentadas en la instalación de la ventanería que dieron lugar a los actos administrativos demandados, por medio de los cuales la entidad territorial demandada hizo efectiva la garantía de estabilidad de la obra. Concluyó entonces que la parte actora no cumplió con la carga de la prueba impuesta por el art. 177 del C.P.C., a todo aquel que demanda, por lo mismo obligado a demostrar los hechos en los que fundamenta sus pretensiones (fls. 81-102 cuaderno principal).

2. SEGUNDA INSTANCIA

2.1 Recurso de Apelación

Inconforme con la decisión, la parte actora interpone recurso de apelación para que se revoque la providencia en el sentido de declarar la nulidad de las resoluciones acusadas, pues, en su sentir, la entidad contratante debió probar que el deterioro o la destrucción de las obras eran imputables a la contratista, pues, solo demostrada la responsabilidad de ésta, resultaba posible hacer exigible la garantía otorgada.

Alega, igualmente, que si bien a favor de las entidades públicas se han establecido en el ordenamiento cláusulas que confieren a la administración potestades connaturales al cargo, entre éstas no figura la de generar la obligación de la aseguradora de indemnizar por la realización del siniestro, de lo que se sigue que se trata de un asunto confiado al juez del contrato, quien, previa las demostraciones del caso, resolverá el conflicto y dispondrá las reparaciones a que haya lugar.

Sostiene el recurrente que, en el presente caso, *“(.) no hay actas que concreten las fallas en cuestión sino, por el contrario, de recibo a satisfacción”* y que el amparo de estabilidad fue previsto *“para garantizar la estática y firmeza de la obra”*, lo que se traduce en que sólo falencias que tengan que ver con estas últimas, se encuentran amparadas y comprometen la responsabilidad de garante, al margen de los actos administrativos demandados.

Por último, la aseguradora recurrente advierte que *“(.) la sentencia dictada endilga al demandante la carga de la prueba de lo que, por constituir negación indefinida (no se demostró el siniestro alegado, no se demostró la cuantía del daño, no tiene potestad el municipio demandado para definir por sí mismo los defectos de construcción en su consistencia, su cuantía y su causa), no recae sobre la demandante sino sobre el demandado que ha debido probar la afirmación de lo contrario”* (fls. 108-112 cuaderno principal).

2.2. Intervenciones finales

2.2.1 Concepto del Ministerio Público

La Procuraduría Quinta Delegada ante esta Corporación solicita la confirmación de la sentencia impugnada, toda vez que la parte actora no demostró el cargo de

ilegalidad alegado en la demanda, consistente en falsa motivación de los actos administrativos acusados (fls. 121-133 cuaderno principal).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1 Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del presente asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia que negó las pretensiones, dado que la cuantía de la demanda alcanza la exigida en vigencia del Decreto 597 de 1988¹, para que la Sala conozca de la acción contractual en segunda instancia.

2.2 Asunto que la Sala debe resolver

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por la Sala de Descongestión de los Tribunales Administrativos de Antioquia, Caldas y Chocó, que negó las súplicas de la demanda, comoquiera que la Aseguradora Colseguros S.A. recurre la decisión para que, en su lugar, se declare la nulidad de las resoluciones n.º 345 de 8 de mayo de 1987, 1019 de 1º de noviembre de 1988 y 0786 de 17 de julio de 1991, fundada en la falsa motivación de las mismas.

Deberá en consecuencia la Sala pronunciarse sobre las excepciones propuestas por la entidad pública demandada, para luego detenerse en i) los hechos probados, ii) el cargo de ilegalidad formulado contra el acto administrativo enjuiciado y iii) resolver el caso concreto.

Cabe anotar que la Sala no abordará el estudio del cargo referente a la falta de competencia de la entidad para declarar el siniestro y estimar la cuantía de la pérdida, formulado por la demandante en los alegatos de conclusión y en la alzada, en la medida en que no fue propuesto en la demanda y, por ende, la

¹ El 12 de noviembre de 1991, la cuantía para que un proceso iniciado en ejercicio de la acción contractual tuviera vocación de doble instancia era de \$4 900 000 -artículos 129 y 132 del C.C.A. subrogados por el Decreto 597/88- y la mayor de las pretensiones de la demanda fue estimada por la actora en la suma de \$5 301 592,01, única pretensión indemnizatoria.

entidad pública accionada no pudo ejercer su derecho de contradicción y de defensa frente al mismo.

2.3 Excepciones propuestas por la entidad pública demandada

2.3.1 Caducidad de la acción

La parte actora solicita que se declare la nulidad de las resoluciones 345 de mayo 6 de 1987, 1019 de 1º de noviembre de 1988 y 0786 de julio 17 de 1991, proferidas por el municipio de Medellín para hacer efectiva la garantía de estabilidad expedida por la Aseguradora Colseguros S.A., en el marco del contrato 033 de 1982, suscrito con la sociedad Promero Ltda.

Se trata de actos administrativos de naturaleza contractual que se confrontan en ejercicio de la acción prevista en el artículo 87 del C.C.A., establecida para definir las controversias surgidas en torno del surgimiento, ejecución y liquidación de obligaciones surgidas en el marco de acuerdos y, por ende, con las aseguradoras garantes de su cumplimiento, que deberá ejercerse dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria del acto cuya nulidad se pretende, que, en el *sub lite*, tiene que ver con la voluntad de la administración de hacer efectiva la garantía de estabilidad. Al respecto, se ha sostenido:

En presencia de una póliza que verbigracia, garantiza la estabilidad de las obras ejecutadas por un contratista, su efectividad solo podrá cumplirse después de la terminación y liquidación del contrato, puesto que es después de ejecutadas y entregadas las obras, y puestas al servicio de la comunidad, que la Administración puede detectar defectos en la construcción y amenaza de su deterioro prematuro; situación que como resulta obvio, genera perjuicios al Estado. En tal evento, el acto administrativo mediante el cual se declara el siniestro, necesaria e inevitablemente, será expedido después de la liquidación del contrato y, por lo tanto, el término a partir del cual empezará a contabilizarse la caducidad de la acción contractual, será el de la ejecutoria del acto que declara el siniestro².

En el presente caso, las pruebas que reposan en el plenario dan cuenta de que el último de los actos administrativos cuya nulidad se pretende se expidió el 17 de julio de 1991 y notificó el 8 de agosto siguiente (fls. 11-15 cuaderno 1), lo que

² Sentencia de 22 de abril de 2009, M.P. Miriam Guerrero de Escobar, exp. 14667.

permite concluir que la demanda, instaurada el 12 de noviembre del mismo año, lo fue en tiempo.

De conformidad con lo expuesto, no está llamada a prosperar la excepción de caducidad formulada por la entidad pública demandada.

2.3.2 Cosa juzgada

En su contestación el municipio accionado puso de presente la existencia previa de un proceso contra las resoluciones que la aseguradora confronta y, en los alegatos de conclusión advirtió sobre su definición, mediante sentencia que habría negado las súplicas de la demanda.

Ahora, revisada la actuación, la Sala encuentra que, si bien el municipio dio cuenta de una litis entre las mismas partes, en razón del contrato 033 de 1982, ello no fue demostrado, toda vez que i) no se allegó documentación que permitiese establecer que, en efecto existe o existió una causa, por hechos e idénticas pretensiones al asunto sometido a consideración de la Sala y ii) no se aportó el fallo que, al decir de la demandada, habría resuelto la litis que la aseguradora Colseguros S.A. entablara contra el municipio de Medellín. Por tanto, por este aspecto, la Sala considera que le asistió razón al *a quo* al negar la excepción de cosa juzgada, también por falta de prueba.

2.4 Hechos probados

El material probatorio allegado al proceso, por la parte actora y también por el accionado, permite tener como ciertos los siguientes hechos relevantes para la decisión:

2.4.1 La sociedad Promero Ltda. constituyó a favor del municipio de Medellín la garantía de estabilidad de obra n.º 695454-7 expedida por la Aseguradora Colseguros S.A., con el objeto de amparar los trabajos que ejecutaría la contratista, en cumplimiento del contrato n.º 033 de 1982, por un valor de \$5 301 592,01 y vigencia entre el 4 de septiembre de 1985 y el mismo día y mes del año 1987 (fl. 16 cuaderno 1).

2.4.2 El 6 de mayo de este último, el alcalde de Medellín resolvió hacer efectiva la póliza a la que se hace referencia, mediante la resolución n.º 345, por el valor asegurado y con fundamento en las irregularidades presentadas en la instalación de la ventanería -se destaca-:

(..)

Que mediante oficios 2450 de octubre 22 de 1986 suscrito por el Doctor Rodrigo López Ríos, Secretario de Obras Públicas y 16549 de abril 2 de 1987, suscrito por Oscar Pérez Vizcaíno, interventor técnico, se informó que la ventanería del nuevo palacio municipal presenta infiltraciones por falta de sellamiento y solicitan se tomen drásticas medidas en procura de preservar los intereses del Municipio.

Que en reiteradas oportunidades la Secretaría de Obras Públicas ha requerido a la firma contratista con el fin de que dé cumplimiento a la obligación asumida y garantizada con la póliza de seguros antes citada, sin que hasta el momento se hayan aplicado los correctivos del caso.

RESUELVE:

*Artículo primero. Hacer efectiva la póliza No. 695454-7, garantía de estabilidad de las obras, expedida por la Compañía Aseguradora Colseguros S.A., en favor del Municipio de Medellín y **por la suma de \$5 301 592,01** (negrillas fuera de texto).*

(..)

Es de observar que ningún análisis realizó la entidad territorial para cuantificar la pérdida, en cuanto se limitó a tomar, para el efecto, el límite asegurado.

Finalmente, cabe agregar que se dispuso la notificación de la resolución a los representantes legales de la sociedad Promero Ltda., en su condición de contratista y a la Aseguradora Colseguros S.A., como garante (fls. 2-4 cuaderno 1).

2.4.3 Inconforme con la decisión, la sociedad contratista interpuso recurso de reposición, resuelto en el sentido de mantener la decisión mediante las resoluciones 1019 de 1º de noviembre de 1988 y 0786 de julio 17 de 1991³, que dieron cuenta de las fallas presentadas con posterioridad a la entrega de las obras, detectadas con ocasión de la temporada de lluvias del año 1986 y que

³ Por indebida notificación de las resoluciones 345-87 y 1019-88, la entidad contratante dispuso darla a conocer nuevamente de manera que los afectados pudieran recurrirla. La aseguradora Colseguros S.A. presentó reposición contra la decisión inicial, resuelta con la resolución 786-01.

obedecían –según lo constató la interventoría- a defectos de sellamiento en la colocación de la ventanería. Se señala al respecto:

(..) el contratista consideró que la única posibilidad de infiltración de agua se podría presentar entre el perfil y la columna de concreto y se limitó a prevenir esta única eventualidad. Como es obvio, las fallas solo podían detectarse cuando sucedieron lluvias que permitieron detectar la solidez del sellamiento utilizado por el contratista y fue así como se comprobó que a través de los travesaños por los empaques de los vidrios y por los tornillos que sostienen las fallebas etc., entraba el agua que en la mayoría de los casos se desplazaba hacia los perfiles laterales utilizándolos como bajantes y se manifestaban y continúan manifestándose como goteras en los pisos inferiores.

(..)

Con la garantía de estabilidad, el contratista aseguró al municipio el cumplimiento de los objetivos y fines para el cual fue contratada la obra, fines que a simple vista no se cumplieron, causando con ellos graves perjuicios para el funcionamiento de las diferentes oficinas públicas ubicadas en el edificio, humedades y sus consecuentes implicaciones, inundaciones, daños en madera de las alfajías, etc.

La entidad contratante precisó que, no obstante haberse comprometido a realizar los correctivos y trabajos del caso, de los treinta y tres módulos que debían repararse, la contratista corrigió quince, pues en los dieciocho restantes la interventoría observó fallas, aunado a que *“(..) los trabajos fueron abandonados definitivamente en el mes de febrero, sin que se haya logrado hasta la fecha que los mismo se reanuden”* (fls. 5-15 cuaderno 1).

2.5 Cargo de ilegalidad. Falsa motivación

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por la Sala de Descongestión de los Tribunales Administrativos de Antioquia, Caldas y Chocó que negó las súplicas de la demanda, comoquiera que la Aseguradora Colseguros S.A. recurre la decisión para que, en su lugar, se declare la nulidad de las resoluciones n.ºs 345 de 8 de mayo de 1987, 1019 de 1º de noviembre de 1988 y 0786 de 17 de julio de 1991.

El acto administrativo entendido como manifestación de la voluntad de la administración con miras a producir efectos jurídicos, goza de presunción de legalidad y conformidad con el ordenamiento jurídico en todos sus aspectos, lo

que se traduce en entender que las resoluciones demandada fueron expedidas en el ejercicio de competencias previamente conferidas, con sujeción a las normas constitucionales y legales que rigen la materia, en orden al cumplimiento de las funciones previstas en la ley y conforme con la realización de los fines institucionales de que se trata.

Partiendo de lo expuesto, en suma puede afirmarse que, salvo que se demuestre lo contrario, la administración se sujetó a las reglas y respetó las normas que enmarcan el ejercicio de las funciones confiadas. Presunción de legalidad necesaria para su exigibilidad e inmediata aplicación y que impone a quien pretende controvertirla la carga de desvirtuar la validez que acompaña a las decisiones.

Dispone el artículo 84 del C.C.A. que toda persona podrá solicitar, por sí o por medio de representante que se declare la nulidad de las decisiones de la administración, *“(..)* cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante **falsa motivación**, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió”.

El control jurisdiccional de la motivación que dio lugar a la expedición de los actos administrativos permite detectar cuándo la administración procede sin atender los fines que le fueron encomendados, pues el contenido y las circunstancias que acompañaron la decisión dan lugar a inferir que las razones esgrimidas no responden a aquello que se persigue, lo que desvirtúa la legalidad del acto e impone al juez su anulación.

Esta Corporación ha definido el contenido y alcance de la falsa motivación del acto administrativo, como constitutivo de vicio de nulidad. Así, en sentencia de 8 de septiembre de 2005 se precisó lo siguiente:

(..)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, se entiende que la existencia real de los motivos de un acto administrativo constituye uno de sus fundamentos de legalidad, al punto de que cuando se demuestra que los motivos que se expresan en el acto como fuente del mismo no son reales, o no existen, o están maquillados, se presenta un vicio que invalida el acto administrativo, llamado falsa motivación.

En síntesis, el vicio de falsa motivación es aquél que afecta el elemento causal del acto administrativo, referido a los antecedentes de hecho y de derecho que, de conformidad con el ordenamiento jurídico, facultan su expedición y, para efectos de su configuración, corresponderá al impugnante demostrar que lo expresado en el acto administrativo no corresponde a la realidad (..)⁴.

De igual forma, se ha dicho por la jurisprudencia que la falsa motivación, “(..) es el vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo, es decir, que las razones expuestas por la administración al tomar la decisión, sean contrarias a la realidad”⁵.

En conclusión, el cargo alegado por la actora se presenta cuando los supuestos de hecho esgrimidos por la entidad para expedir el acto, bien por error, por razones engañosas o simuladas o porque a los hechos se les da un alcance que no tienen⁶, desconocen la realidad.

Ahora bien, la Aseguradora Colseguros S.A. pretende la nulidad de las resoluciones 345 de mayo 6 de 1987, 1019 de 1º de noviembre de 1988 y 786 de 17 de julio de 1991, fundada en que los argumentos esgrimidos por el municipio de Medellín -para hacer efectiva la garantía de estabilidad- no corresponden a la realidad, pues las irregularidades presentadas en la obra obedecieron a deficiencias en los diseños de las estructuras que, una vez construidas, debían soportar las ventanas, pues éstas, no obstante elaboradas con base en las especificaciones suministradas al contratista, no coincidieron, dando lugar a filtraciones, las que “(..) no provienen del sellamiento de la ventanería contratada, sino de la inadecuación y deformidad de los vanos”. Empero la actora no demostró sus afirmaciones, lo que lleva a la Sala a negar las pretensiones y así mismo a confirmar la sentencia impugnada pues, como quedó explicado, los actos demandados se presumen legales y quien contradice su motivación no cumplió con la carga de desvirtuarlo.

⁴ Sección Quinta, sentencia de 8 de septiembre de 2005, exp. 3644, M.P. Darío Quiñones.

⁵ Sección Cuarta, sentencia de 4 de marzo de 2000, exp.1998-0503-01-9772, M.P. Daniel Manrique Guzmán.

⁶ Sobre la falsa motivación puede consultarse la sentencia de 25 de febrero de 2009, M.P. Miriam Guerrero de Escobar, exp. 15797.

Esto es así porque, si la actora consideraba que las filtraciones de agua advertidas no obedecieron a defectos de la ventanería fabricada e instalada por la sociedad afianzada –sociedad Promero Ltda.–, como lo afirma la demandada, sino a causas que le eran extrañas, tenía la carga de probar que ello ocurrió así, es decir que las filtraciones evidenciadas en época de lluvias se debieron a defectos de diseño de la estructura que soportaría la ventanería, porque la información suministrada a la contratista no consultó la realidad.

Empero, en el plenario no obra elemento probatorio alguno que sustente las afirmaciones de la demanda, esto es que las fallas advertidas por el municipio de Medellín no le resultan atribuibles a la calidad defectuosa de los materiales utilizados o de los trabajos realizados por la contratista encargada de la ventanería, de modo que no se entiende cómo pretende la actora que la administración no hiciese efectiva la póliza expedida a su favor, precisamente para garantizar la estabilidad de la obra contratada.

Sobre la carga de la prueba, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido reiterada al señalar, de acuerdo con el artículo 177 del C.P.C⁷., que recae sobre quien alega el hecho que pretende notar a su favor, excepciona o controvierte, cumpliéndose así la regla de que quien afirma o niega, demuestra. No basta, entonces, para sustentar un cargo, hacer uso de referencias, sino acompañar las afirmaciones con la certeza derivada de los hechos probados, pues son estos los que permiten resolver en uno u otro sentido el fondo del asunto.

No puede en consecuencia argüirse falsa motivación para impetrar la nulidad de las resoluciones, sin demostrar las afirmaciones, de modo que, en este sentido, como quedó expuesto, la sentencia de primera instancia, en cuanto despachó el cargo desfavorablemente, habrá de confirmarse.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”

RESUELVE

⁷ “Art. 177.- Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba”.

CONFIRMAR la sentencia de 17 de octubre de 2000, proferida por la Sala de Descongestión de los Tribunales Administrativos de Antioquia, Caldas y Chocó.

En firme esta providencia, **REMÍTASE** la actuación al tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Presidente de la Subsección

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrada