

## **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Causa – Objeto – Alcance**

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

[...] la Jurisprudencia [sic] ha establecido que el alcance y sentido de la liquidación definitiva de un contrato es el de un verdadero balance o corte de cuentas, lo cual permite determinar si alguna de las partes de un contrato le debe algo a la otra u otras y [sic] de ser así, cuánto es el monto del valor adeudado”<sup>50</sup>.

## **INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO – Acto administrativo – Obligaciones – Prestaciones contractuales**

[...] la ineptitud de la demanda en aquellos procesos en los que el contratista solicita que se condene por el incumplimiento del contrato, sin incluir en las pretensiones de su demanda aquella orientada a que se declare la nulidad del acto de liquidación unilateral del mismo, cuando el acto ha sido conocido por el contratista con anterioridad a la demanda o a la oportunidad procesal para reformarla<sup>51</sup>.

La razón de fondo de esta postura –que acá se reitera– estriba en la presunción de legalidad del acto administrativo de liquidación del contrato, al tiempo que, en su contenido material, dicho acto condensa los aspectos concernientes al cruce final de cuentas relacionados con el cumplimiento o incumplimiento de las prestaciones contractuales y define las reclamaciones que, en caso como estos, constituyen el centro del litigio propuesto por la parte demandante.



Radicado: 05001-23-31-000-2008-00382-01 (48807)  
Demandante: Municipio de Medellín

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN C

Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá, D.C., cuatro (04) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado:** 05001-23-31-000-2008-00382-01 (48807)  
**Demandantes:** Municipio de Medellín  
**Demandados:** Luis Alberto Pérez Correa  
**Referencia:** Acción contractual

**Tema:** Se confirma la sentencia de primera instancia, que negó la declaratoria de incumplimiento del contrato de servidumbre minera y de tránsito GER0200098 del 28 de mayo 2002.

**Subtema 1:** Liquidación unilateral por la administración. No es posible reclamar la declaratoria de incumplimiento contractual, si no se demanda la legalidad del acto de liquidación.

**Subtema 2:** Elementos esenciales del acto administrativo – liquidación contrato.

## SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Subsección procede a resolver los recursos de apelación formulados por las partes contra la sentencia del 8 de julio de 2013, dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las pretensiones de la demanda.

### SÍNTESIS DEL CASO

El municipio de Medellín –en calidad de cesionaria de la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social, CORVIDE– demandó al señor Luis Alberto Pérez Correa –titular de la licencia de explotación minera No. 00384, otorgada por el departamento de Antioquia–, con el fin de que se declare el incumplimiento del contrato de servidumbre minera y de tránsito GER0200098, celebrado entre las partes el 28 de mayo 2002, en el que se acordó que el demandado le pagaría mensualmente a CORVIDE el equivalente a 10 salarios mínimos legales diarios vigentes como compensación y que, para garantizar el pago de las obligaciones, constituiría una póliza única de cumplimiento renovable cada año, obligación que, afirma la parte actora, fue incumplida desde el mes de abril del año 2003.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La demanda<sup>1</sup>

El municipio de Medellín formuló demanda en contra el señor Luis Alberto Pérez Correa, con el fin de que se declare el incumplimiento del contrato “*GER0200098 del 28 de mayo 2002*”, de servidumbre minera de tránsito y transporte, celebrado entre la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social (CORVIDE –liquidado–) y el mencionado señor.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitó que se **condene al demandado**, de conformidad con lo estipulado en los artículos 52 y 58 numeral 1° de la Ley 80 de 1993, al pago de las siguientes sumas de dinero: **a)** por concepto de pagos dejados de percibir como “*compensación*”, pactados en el contrato, el

<sup>1</sup> Demanda presentada el 13 de marzo de 2008 (folios 8 a 22, cuaderno 1).



valor de \$6'937.716,67; **b)** daño emergente, calculado en \$4.282'164.000.00, suma que CORVIDE pagó a las sociedades Inversiones Giraldo Echavarría Palacio & CIA. S.C.S. y a la sociedad Bahía Ltda., por la compra de la finca El Cortado, ubicada en el municipio de Bello (Antioquia); **c)** lucro cesante, consistente en los rendimientos que dejó de percibir CORVIDE durante el tiempo que duró la ejecución del contrato GER0200098 de 28 de mayo de 2002, cuya tasación se debía efectuar según los parámetros dispuestos por la autoridad judicial, "de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 80 de 1993"<sup>2</sup>.

Como **fundamentos fácticos** de la demanda, en síntesis, se indicó:

Que el gerente liquidador de CORVIDE celebró el contrato GER0200098 del 28 de mayo de 2002 con el señor Luis Alberto Pérez Correa, titular de la licencia de explotación minera No. 00384, otorgada por el departamento de Antioquia mediante la Resolución 12033 del 11 de agosto de 1999. En la cláusula segunda de dicho contrato se pactó que, el señor Pérez Correa, en su calidad de beneficiario de la servidumbre, pagaría como compensación a CORVIDE -de manera mensual- el equivalente a 10 salarios mínimos legales diarios vigentes y que, para garantizar el pago de las obligaciones, constituiría una póliza única de cumplimiento renovable cada año, obligación que incumplió desde abril de 2003.

Ante el incumplimiento del acuerdo negocial, el gerente liquidador de CORVIDE dispuso la terminación unilateral de este, para lo cual quedó pendiente el pago de la compensación pactada y la restitución del inmueble.

De manera puntual, en la demanda se expresó:

*"Efectuada la liquidación del contrato que se demanda, arroja sin cancelar a CORVIDE por el contratista Luis Alberto Pérez Correa una suma de SEIS MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS DIECISEIS PESOS CON SESENTA Y SIETE CENTAVOS (\$6.939.716.67), expidiéndose por el liquidador la cuenta de cobro No. 001-2007- de junio 8 de 2007 a cargo del señor Luis Alberto Pérez Correa (...), correspondiente a los pagos pendientes por la compensación económica relacionada con la servidumbre minera de tránsito y transporte para la explotación de la mina denominada CAOLINES DE PARIS, constituida a través del contrato GER0200098 del 28 de mayo de 2002, suma que a la fecha no ha sido cancelada a CORVIDE EN LIQUIDACION por su deudor"<sup>3</sup> (se resalta).*

Finalmente, CORVIDE culminó su proceso de liquidación el 30 de noviembre de 2007 y el municipio de Medellín se subrogó en sus derechos y obligaciones de carácter patrimonial, según se dispuso en la Resolución 07000263 del mismo año.

## 2. Trámite procesal relevante en primera instancia

La demanda fue **admitida** mediante auto del 11 de junio de 2008 y **notificada** en debida forma a la parte demandada<sup>4</sup>.

**2.1.** El señor Luis Alberto Pérez Henao **contestó la demanda**, por intermedio de apoderado judicial, en escrito en el que se opuso a la totalidad de las pretensiones.

<sup>2</sup> Folio 16, cuaderno 1.

<sup>3</sup> Folio 11 Vto., cuaderno 1.

<sup>4</sup> Folio 165, cuaderno 1.



Al punto, señaló que construyó la carretera dentro de la finca “El Cortado” mucho antes de que tal inmueble fuera adquirido por CORVIDE; además, indicó que el contrato GER0200098 del 28 de mayo 2002 nunca nació a la vida jurídica, en tanto no se aportó la póliza de cumplimiento.

En cuanto a los hechos, aceptó algunos como ciertos, negó otros y manifestó no constarle los demás. Alegó como excepciones: *i)* la caducidad de la acción (el contrato se terminó el 6 de diciembre de 2005 y la demanda se presentó el 13 de marzo de 2008); *ii)* falta de legitimación en la causa por activa (no se acreditó la propiedad del inmueble); *iii)* ausencia de responsabilidad contractual e inexistencia del nexo causal; *iv)* falta de solemnidades legales para incoar la acción de controversias contractuales, pues la liquidación del contrato se debió realizar en un plazo de 4 meses; sin embargo, se realizó casi 15 meses después de terminado el contrato y, por último, *v)* nulidad e inexistencia del contrato, así como indebida determinación y tasación de los perjuicios<sup>5</sup>.

**2.2.** Agotada la etapa probatoria<sup>6</sup>, el Tribunal Administrativo de Antioquia corrió traslado para **alegar de conclusión** y al agente del Ministerio Público para que rindiera concepto<sup>7</sup>.

**2.2.1.** El municipio de Medellín expresó que se encontraba demostrado el incumplimiento por parte del demandado, por cuanto el contrato se celebró el 28 de mayo de 2002 y el primer pago, con ocasión de este, solo se produjo en abril de 2003. Tampoco aportó copia de la garantía única de cumplimiento, como era su deber, al tiempo que no informó el hecho de que la licencia de explotación minera había terminado; por el contrario, no solo guardó silencio, sino que inició un proceso de pertenencia respecto del terreno donde se encontraba la servidumbre<sup>8</sup>.

**2.2.2.** El demandado indicó que el presente asunto carece de objeto, pues, en sentencia del 19 de agosto de 2009, dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia dentro del proceso radicado 1999-02245, se ordenó rescindir los contratos de compraventa por medio de los cuales CORVIDE adquirió la finca denominada “El Cortado”. Adujo que el contrato de servidumbre GER0200098 de 28 de mayo de 2002, celebrado con la misma corporación -CORVIDE-, no nació a la vida jurídica, en tanto no se allegó la póliza de cumplimiento. Por lo demás, reiteró las excepciones formuladas con la contestación de la demanda e insistió en la denegatoria de las pretensiones<sup>9</sup>.

### **2.3. Sentencia apelada**

En sentencia del 8 de julio de 2013, el Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda, porque el contrato de servidumbre GER0200098, del 28 de mayo 2002, fue liquidado por parte de la entidad demandante y, en tales circunstancias, no era posible que el municipio de Medellín pretendiera “*agregar reclamos que no hizo constar o verificó al momento de liquidar unilateralmente el mismo*”<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Folios 200 a 2017, cuaderno principal.

<sup>6</sup> Auto del 9 de abril de 2010, folio 459 cuaderno principal.

<sup>7</sup> Auto del 7 de febrero de 2012, folio 621 cuaderno principal.

<sup>8</sup> Folios 632 a 635, cuaderno principal.

<sup>9</sup> Folios 622 a 632, cuaderno principal.

<sup>10</sup> Folio 654, cuaderno principal.



## 2.4. Recursos de apelación

**2.4.1.** La **parte demandante** formuló recurso de apelación, en el que solicitó revocar la sentencia apelada y acceder a las pretensiones de la demanda, toda vez que la terminación y la liquidación son dos etapas distintas, las cuales se encuentran reglamentadas en los artículos 17 y 60 de la Ley 80 de 1993 y que, en relación con esta última —la liquidación—, esta debe quedar plasmada en un acto administrativo, lo que, a su juicio, no se encuentra demostrado en el presente asunto; por consiguiente, insistió en el pago de los perjuicios y las sumas de dinero causadas por el incumplimiento del contrato GER0200098 del 28 de mayo 2002<sup>11</sup>.

**2.4.2.** La **parte demandada** también formuló recurso de alzada y solicitó revocar la sentencia anterior, como quiera que “*entre la fecha de terminación del contrato y la fecha de presentación de la demanda*”<sup>12</sup> efectivamente se podía establecer que se configuró la caducidad de la acción. Manifestó que la tasación de \$4.282´164.000.00 se realizó al “azar”, pues no se encontraba demostrada y solicitó que se condenara en costas a la parte demandante<sup>13</sup>.

## 2.5. Trámite procesal relevante en segunda instancia

Los recursos fueron **concedidos** por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante auto del 16 de agosto de 2013<sup>14</sup> y **admitidos** por esta Corporación mediante auto del 16 de octubre del mismo año<sup>15</sup>. En auto del 13 de noviembre de 2013 se **corrió traslado** a las partes para alegar de conclusión y al agente del Ministerio Público para que rindiera su respectivo concepto<sup>16</sup>.

La parte demandada presentó **alegatos de conclusión**, en escrito en el que solicitó negar las pretensiones de la demanda, como quiera que se encuentra configurada la caducidad de la acción. También cuestionó la estimación de los perjuicios, la cual, según ella, no cuenta con “*ningún medio de prueba o soporte*”<sup>17</sup>.

El Procurador Primero Delegado ante esta Corporación -Dr. Francisco Manuel Salazar Gómez- **rindió concepto** en el que solicitó confirmar el fallo apelado que negó las pretensiones de la demanda, toda vez que “*la liquidación unilateral del contrato GER020098 de 28 de mayo de 2002, que hiciera la entidad demandante, goza de presunción de legalidad, la cual no fue cuestionada por la demandante*”<sup>18</sup>.

Por su parte, el municipio de Medellín reiteró -en sus alegaciones finales- las mismas razones de inconformidad que presentó en su recurso de apelación<sup>19</sup>.

**2.6.** La Sala profirió **auto de mejor proveer el 30 de septiembre de 2020**<sup>20</sup>, toda vez que, en el asunto de la referencia, era necesario esclarecer puntos oscuros o dudosos de la controversia. De las pruebas recaudadas –a las cuales se hará

<sup>11</sup> Folio 660 a 662, cuaderno principal.

<sup>12</sup> Folio 656, cuaderno principal.

<sup>13</sup> Folio 656 a 657, cuaderno principal.

<sup>14</sup> Folio 667, cuaderno principal.

<sup>15</sup> Folio 672, cuaderno principal.

<sup>16</sup> Folio 675, cuaderno principal.

<sup>17</sup> Folio 677, cuaderno principal.

<sup>18</sup> Folio 698, cuaderno principal.

<sup>19</sup> Folio 680 a 685, cuaderno principal.

<sup>20</sup> Auto que obra a folios 701 y 702, cuaderno 1. Es de anotar que el doctor Guillermo Sánchez Luque salvó el voto, para lo cual se remitió a las consideraciones expuestas dentro de los procesos 45.605/17 y 37.952/16 [prueba de oficio no supe la carga probatoria que le corresponde a las partes].



alusión más adelante—, se corrió traslado a las partes mediante auto del 17 de junio de 2022<sup>21</sup>.

Por último, es de anotar que, en el asunto de la referencia, obra la sentencia del 18 de julio de 2012, dictada por el Juzgado Primero Civil de Bello (Antioquia) dentro del proceso de pertenencia adelantado por el señor Luis Alberto Pérez Correa contra el municipio de Medellín, en el que se negaron las pretensiones de la demanda por prescripción adquisitiva de dominio del predio El Cortado, del municipio de Bello, identificado con matrícula inmobiliaria **No. 01N-297681**, por tratarse de un inmueble de naturaleza “imprescriptible”<sup>22</sup>. No obstante, pese a valorarse dicho elemento probatorio en esta instancia, en modo alguno cambia el sentido de la decisión que se adopta, pues no aporta mayor juicio de convicción de cara al problema jurídico planteado.

### III. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Presupuestos procesales

**3.1.1.** El Consejo de Estado es **competente** para conocer del presente asunto, por tratarse de un proceso de doble instancia –en razón de la cuantía–, según lo dispuesto en los artículos 129 y 132.5 del Código Contencioso Administrativo (C.C.A.)<sup>23</sup>, modificado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006<sup>24</sup>, dado que la pretensión mayor (\$6'937.716,67) excede los 500 salarios mínimos mensuales vigentes a la fecha en que se presentó la demanda –13 de marzo de 2008–<sup>25</sup>. Lo anterior debe leerse en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019<sup>26</sup>, que asigna [en materia de reparto, que no de competencia] el conocimiento de los asuntos de naturaleza contractual a la Sección Tercera de esta Corporación.

**3.1.2.** En cuanto a la **legitimación en la causa por activa**, se encuentra acreditado que el municipio de Medellín se subrogó en los “*derechos y obligaciones*” de CORVIDE -liquidado-; así consta en la escritura pública 1216 del 11 de abril de 2007, por medio del cual se le transfirieron a dicho ente territorial algunos bienes, entre otros, “*un predio ubicado en el paraje El Cortado del Municipio de Bello, (...) identificado con matrícula inmobiliaria número 01N-297681*”<sup>27</sup> [en el curso de la segunda instancia se allegó el certificado de tradición y libertad de dicho inmueble **01N-297681**]<sup>28</sup>. En la misma escritura se dejó constancia de que dicho inmueble

<sup>21</sup> Consulta SAMAI, índice 53. Las pruebas decretadas fueron las siguientes: i) Gaceta oficial 1722 del 12 de junio de 2002 -donde se publicó el contrato GER0200098 del 28 de mayo 2002-, ii) certificado de tradición y libertad 01N-297681 del inmueble El Cortado y iii) información sobre el proceso de prescripción adquisitiva de dominio iniciado por Luis Alberto Pérez Correa contra el municipio de Medellín.

<sup>22</sup> Prueba decretada de oficio en segunda instancia [ver, numeral 2.6 *supra*, antecedentes de esta sentencia], disponible en SAMAI, índice 51.

<sup>23</sup> Con la modificación que introdujo la Ley 2080 de 2021.

<sup>24</sup> “**ARTICULO 82. OBJETO DE LA JURISDICCION 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.”

<sup>25</sup> Según el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA) dicho régimen procesal entró en vigencia a partir del 2 de julio de 2012. Además, ordenó que los procesos iniciados con el C.C.A. debían culminar con esa legislación.

<sup>26</sup> Reglamento Interno del Consejo de Estado en el que se asignó a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el conocimiento de los procesos adelantados en ejercicio de las pretensiones de “*naturaleza contractual*”.

<sup>27</sup> Folio 140 Vto., cuaderno 1.

<sup>28</sup> Tal certificado se valora por haber sido declarado como prueba de oficio mediante auto del 30 de septiembre de 2020 [ver, numeral 2.6 *supra*, antecedentes de esta sentencia]; índice 22 SAMAI.



tiene un pleito pendiente “por demanda de prescripción ordinaria adquisitiva de dominio a favor del señor LUIS ALBERTO PÉREZ CORREA”<sup>29</sup>.

De igual manera, obra en el expediente la Resolución 07000192 del 16 de octubre de 2007, por medio de la cual el gerente liquidador de CORVIDE cedió al municipio de Medellín un crédito a su favor y a cargo del señor Luis Alberto Pérez Correa, por la suma de \$6.939.716.67, correspondiente a los “pagos pendientes por la compensación económica relacionada con la servidumbre minera de tránsito y transporte para la explotación de la mina denominada CAOLINES DE PARÍS, constituida a través del contrato GER 0200098 de 28 de mayo de 2002”<sup>30</sup>. Es de anotar que, mediante Resolución 07000263 del 30 de noviembre de 2007, se declaró terminado el proceso de liquidación de CORVIDE y se reiteró “que el municipio de Medellín se subroga en las obligaciones y derechos de carácter patrimonial de Corvide, y asume como titular de sus bienes, rentas y presupuesto”<sup>31</sup>.

En tales condiciones, también se encuentra acreditada la **legitimación en la causa por pasiva**, respecto del señor Luis Alberto Pérez Correa, por cuanto celebró con CORVIDE el contrato de servidumbre minera de tránsito y transporte GER0200098 de 28 de mayo de 2002, al que hizo referencia anteriormente<sup>32</sup>. Así, entonces, se encuentra acreditada la legitimación en la causa para proferir sentencia de fondo, por cuanto ambos extremos procesales guardan conexión con los hechos que motivaron el litigio y, por tanto, son titulares de un interés jurídico sustancial en este asunto<sup>33</sup>.

**3.1.3.** En cuanto al **término de caducidad**, se observa que la demanda se presentó en tiempo oportuno, pues el contrato GER0200098 del 28 de mayo de 2002 fue liquidado el **8 de junio de 2007** [numeral 3.2 *supra* de las consideraciones] y aquella se presentó el **13 de marzo de 2008** [folio 22, cuaderno 1]; por consiguiente, no había finiquitado el plazo legal de dos (2) años para acudir a la jurisdicción, tal como lo prescribía el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo [modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998], norma vigente para el momento en que se presentó la demanda, que establecía:

*“En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así: (...)*

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

<sup>29</sup> Folio 141, cuaderno 1.

<sup>30</sup> Folio 145, cuaderno 1.

<sup>31</sup> Folio 149 y 150, cuaderno 1.

<sup>32</sup> Dicho contrato obra a folios 23 a 27 del cuaderno 1 y fue publicado en la gaceta oficial 1722 del 12 de junio de 2002 [esta última prueba fue decretada de oficio mediante auto del 30 de septiembre de 2020 –ver, numeral 2.6 *supra*, de los antecedentes-]; índice 22 SAMAI.

<sup>33</sup>“(…) la legitimación en la causa es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe, entonces, simplemente declararse inibido para fallar el caso de fondo” (Corte Constitucional, sentencia T-416 de 1997).



### 3.2. Planteamiento del problema

Teniendo en cuenta que la competencia de la Sala está determinada por las razones argumentativas y conceptuales expuestas en los recursos de apelación, la Sala analizará el siguiente problema jurídico:

¿Es procedente la declaratoria de incumplimiento del contrato GER 0200098 del 28 de mayo 2002, celebrado entre la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social (CORVIDE) y el señor Luis Alberto Pérez Correa, pese a que la entidad efectuó la liquidación unilateral del acuerdo negocial?

### 3.3. Análisis de la Sala

3.3.1. En el presente asunto se cuenta con elementos de juicio para establecer que el contrato objeto de la controversia contractual fue liquidado de manera unilateral. Así lo precisó la parte demandante cuando, en los hechos de la demanda, dijo:

**“(…) VIGÉSIMO TERCERO: efectuada la liquidación del contrato que se demanda, arroja sin cancelar a CORVIDE por el contratista Luis Alberto Pérez Correa una suma de SEIS MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS DIECISEIS PESOS CON SESENTA Y SIETE CENTAVOS (\$6.939.716.67), expidiéndose por el liquidador la cuenta de cobro No. 001-2007- de junio 8 de 2007 a cargo del señor Luis Alberto Pérez Correa, identificado con cédula de ciudadanía (...) correspondiente a los pagos pendientes por la compensación económica relacionada con la servidumbre minera de tránsito y transporte para la explotación de la mina denominada CAOLINES DE PARIS, constituida a través del contrato **GER0200098 del 28 de mayo de 2002**, suma que a la fecha no ha sido cancelada a CORVIDE EN LIQUIDACION por su deudor”<sup>34</sup> (negritas y subrayas de la Sala).**

El hecho anterior –expuesto en la demanda– fue aceptado expresamente por el señor Luis Alberto Pérez Correa, quien advirtió que la **liquidación del contrato se realizó el 8 de junio de 2007**; al respecto, en su contestación, expresó:

*“(…) La parte demandante realizó la liquidación del contrato extemporáneamente, esto por cuanto, en el proceso se puede constatar que la terminación unilateral del contrato fue el día 9 de marzo de 2006 y la liquidación del contrato se efectuó el 8 de junio de 2007, es decir, la liquidación se realizó [sic] casi 15 meses después a la terminación unilateral del contrato, lo cual esta [sic] abiertamente en contravía con los cuatro (4) meses de plazo máximo que le concede la norma -Ley 80 de 1993, art. 60-”<sup>35</sup>.*

Las anteriores manifestaciones se tendrán como confesión, la cual, conforme a lo previsto en el artículo 165 del C.G.P.<sup>36</sup>, se encuentra enlistada como un medio de prueba útil, conducente y pertinente para estos efectos. En relación con la confesión que se hace por medio de apoderado judicial, el artículo 193 *ejusdem* dispone que esta “(…) valdrá cuando para hacerla haya recibido autorización de su poderdante, la cual se entiende otorgada para la demanda y las excepciones, las correspondientes contestaciones, la audiencia inicial y la audiencia del proceso

<sup>34</sup> Folio 11 Vto., cuaderno 1.

<sup>35</sup> Folio 170, cuaderno 1.

<sup>36</sup> “Artículo 165. Medios de prueba. Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez”.



verbal sumario. Cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita<sup>37</sup>.

En línea con lo anterior, para la Sala es claro que el contrato GER0200098 de 28 de mayo de 2002 fue objeto de liquidación por las partes, pues esta surgió como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento que, en su momento, hizo la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social (CORVIDE) –hoy liquidada–. Así, en la Resolución 05000025 de 6 de diciembre de 2005, dicha corporación decidió:

*“ARTICULO PRIMERO: De conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993 y los demás decretos que la sustituyan, modifiquen o aclaren, **se da por terminado de manera unilateral** por parte de la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social ‘CORVIDE EN LIQUIDACION’ representada por su Gerente Liquidador, [sic] el contrato No. GER0200098 del 28 de mayo de 2002 de SEVIDUMBRE MINERA Y TRANSITO Y TRANSPORTE entre el Gerente Liquidador de la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social (...) y el señor LUIS ALBERTO PEREZ CORREA, en calidad de titular de la licencia de explotación minera No. 00384, otorgada por Resolución No. 12033 del 11 de agosto de 1999 (...).*

*ARTICULO SEGUNDO: **Ordénase la liquidación del contrato en los términos que señala la ley, si el contratista no se presentare a la liquidación, o no se llega a acuerdo sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la entidad** por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición, de conformidad con lo estipulado en el artículo 61 de la ley 80 de 1993 y demás decretos que la sustituyan, modifiquen o aclaren.*

*ARTICULO TERCERO: Cítese al contratista, señor LUIS ALBERTO PEREZ CORREA, a fin de que garantice, de conformidad con lo estipulado en el inciso tercero del artículo 60 de la Ley 80 de 1993, **para la liquidación de este contrato la extensión o ampliación de la garantía del contrato a la responsabilidad civil, y en general, para avalar las obligaciones que deban cumplirse con posterioridad a la extinción del contrato**<sup>38</sup> (negritas de la Sala).*

Dicho acto administrativo fue notificado personalmente al señor Luis Alberto Pérez Correa<sup>39</sup>, quien interpuso recurso de reposición que fue resuelto mediante la Resolución 0600004 del 11 de enero de 2006, que confirmó la decisión recurrida<sup>40</sup>.

Así las cosas, la entidad demandante liquidó el contrato de forma unilateral y prueba de ello lo constituye la cuenta de cobro No. 001-2007 de 8 de junio de 2007, suscrita por el gerente liquidador de la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social (CORVIDE), en la que se indicó de manera precisa la suma de \$6'939.716.67, por concepto de *“pagos pendientes por compensación de servidumbre minera de tránsito y transporte, para la explotación de una mina de caolín, llamada CAOLINES DE PARÍS, otorgada mediante la suscripción del contrato GER0200098 de 28 de mayo de 2002, la mina está ubicada en el lote El Cortado, propiedad de Corvide en liquidación, en jurisdicción del municipio de Bello (Ant.), **de acuerdo con la liquidación que se presenta en el documento que se anexa**<sup>41</sup> (negritas de la Sala).*

<sup>37</sup> Similar tratamiento se impartió en la sentencia de 29 de enero de 2020, expediente 61033, de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

<sup>38</sup> Folio 101 y 102, cuaderno 1.

<sup>39</sup> Folio 103, cuaderno 1.

<sup>40</sup> Folios 109 a 116, cuaderno 1.

<sup>41</sup> Folio 147, cuaderno 1.



En el documento anexo que sirve de soporte a la cuenta de cobro, denominado “relación de CUOTAS PENDIENTES de pago por compensación de servidumbre”<sup>42</sup>, con cargo al contrato GER02000098 del 28 de mayo de 2002, se indicó lo siguiente:

**“La liquidación que antecede se realizó teniendo en cuenta las condiciones pactadas en la cláusula segunda del contrato GER02000098 del 28 de mayo de 2002, suscrito entre Luis Alberto Pérez Correa (...) y CORVIDE en Liquidación, que dice textualmente: ‘SEGUNDA: COMPENSACIONES: El beneficiario de la servidumbre que se reconoce por medio del presente documento, pagará mensual y anticipadamente a la propietaria del predio sirviente, Corporación de Vivienda y Desarrollo Social CORVIDE en Liquidación y/o MUNICIPIO DE MEDELLIN o entidad que haga sus veces, la suma equivalente a diez (10) salarios mínimos diarios vigentes, que será cancelada previa orden de pago expedido por la tesorería de la entidad o del Municipio de Medellín. El primer pago aquí descrito deberá efectuarse el día 4 de junio de 2002.”**

PARAGRAFO 1°.- *La compensación monetaria de que trata la presente cláusula, se incrementará anualmente, a partir de 1 de enero de 2003, en un día de salario mínimo legal vigente y así sucesivamente, durante el tiempo de duración referido en la cláusula tercera del contrato.*

PARÁGRAFO 2°.- *Para garantizar el pago de las compensaciones monetarias previstas en la presente cláusula, los beneficiarios constituirán a nombre de CORVIDE EN LIQUIDACIÓN o de la entidad que haga sus veces, una póliza única de cumplimiento, expedida por una compañía de seguros debidamente vigilada por la Superbancaria”<sup>43</sup> (negritas de la Sala).*

En relación con lo anterior la parte demandante manifestó su inconformidad, pues, según ella, la liquidación del contrato debe quedar plasmada en un “acto administrativo”, lo cual, según ella, no se demostró en el presente asunto [ver, acápite del “recurso de apelación”, numeral 2.4.1 *supra*].

Frente a lo anterior, si bien, en principio, podría interpretarse que la referida cuenta de cobro y el documento que la soporta no corresponde a un acto administrativo de liquidación del contrato –por la forma de su presentación–, lo cierto es que de su contenido material se puede establecer que, en esencia, sí constituye un verdadero acto administrativo de liquidación del contrato.

En efecto, este documento contiene el balance económico del contrato GER02000098 del 28 de mayo de 2002, por cuanto relaciona la información básica de este, lo acontecido durante su ejecución y los montos dejados de pagar por concepto de compensación, obligación que estaba a cargo del contratista y que arrojó como resultado final un saldo a favor de la entidad contratante de \$6.939.716.67, monto que, entre otras cosas, corresponde al crédito que CORVIDE le cedió al municipio de Medellín a través de la Resolución 07000192 del 16 de octubre de 2007 y cuya causa es la misma que acá se reclama, esto es, “pagos pendientes por la compensación económica relacionada con la servidumbre minera de tránsito y transporte para la explotación de la mina denominada CAOLINES DE PARÍS”<sup>44</sup> [cfr. numeral 3.1 *supra*, de las consideraciones de esta sentencia].

En esta línea de argumentación, la jurisprudencia de esta Corporación no exige formalidades para la conformación y existencia del acto administrativo, por manera

<sup>42</sup> Folio 148, cuaderno 1.

<sup>43</sup> *Ibidem*, folio 148 cuaderno 1.

<sup>44</sup> Folio 145, cuaderno 1.



que estos pueden ser escritos, verbales o incluso simbólicos<sup>45</sup>. No obstante, es ineludible que se observen, por lo menos, los elementos esenciales del mismo, presupuestos que permiten establecer que, en efecto, nos encontramos ante un acto administrativo y no ante cualquier otro acto jurídico o manifestación estatal. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado indicó:

*“(...) para que un acto jurídico constituya un acto administrativo debe consistir en i) una declaración unilateral, ii) que se expida en ejercicio de la función administrativa, que lo puede ser por una autoridad estatal de cualquiera de sus ramas u organismos, o incluso por entidades privadas en virtud de autorización legal, a menos que por norma especial de orden Constitucional o legal dicha declaración, no siendo expedida en ejercicio de función administrativa sea demandable en acción contencioso administrativa y iii), que ella produzca efectos jurídicos por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante”<sup>46</sup>.*

Tales elementos constituyen la esencia o sustancia del acto administrativo, por manera que, de encontrarse presentes, se erigen en razón suficiente para estimar el acto como de naturaleza administrativa; en otras palabras, de observarse dichos elementos, estaremos ante un acto administrativo y no ante otra clase de acto jurídico (vg. contrato, sentencia, ley, entre otros). *Mutatis mutandis* si falta alguno de ellos [v.gr., *i*) que no exista declaración –o que no sea unilateral–, *ii*) que no se expida en ejercicio de función administrativa o *iii*) que no produzca efecto jurídico alguno], seguramente nos ubicaremos ante cualquier otra manifestación del Estado, pero no, se insiste, ante un acto administrativo.

3.3.2. Descendiendo al caso concreto, para la Sala resulta claro que, tanto la cuenta de cobro No. 001-2007 de 8 de junio de 2007, suscrita en su momento por el gerente liquidador de la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social (CORVIDE), como el documento que sirve de soporte a esta denominado “*relación de CUOTAS PENDIENTES de pago por compensación de servidumbre*”<sup>47</sup>, conforman un verdadero acto administrativo<sup>48</sup>, pues dan cuenta de la declaración unilateral de voluntad por parte de la administración –CORVIDE–<sup>49</sup> capaz de producir efectos jurídicos tendientes a establecer el cruce de cuentas por compensación económica –de la servidumbre minera de tránsito y transporte– una vez se produjo la declaratoria de incumplimiento del contrato GER02000098 del 28 de mayo de 2002.

Tales documentos conforman una unidad y, respecto del mencionado contrato, dan cuenta del balance económico del mismo, en tanto en ellos se consignó información básica de lo acontecido durante el *iter* contractual, así como los montos insolutos por concepto de “*compensación*” –obligación a cargo de contratista– que arrojó como resultado un saldo a favor de la entidad contratante de \$6.939.716.67, suma

<sup>45</sup> Ver, por ejemplo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 25 de febrero de 1999, radicado 2074.

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 31 de marzo de 2005, radicado: 11001 0324 000 1999 02477 01.

<sup>47</sup> Folio 148, cuaderno 1.

<sup>48</sup> La naturaleza de este acto es propia del acto administrativo complejo, denominado impropio o interno, pues se compone de dos documentos que guardan unidad material, emanados de un mismo órgano, al margen de si se produjeron en momentos diferentes o consecutivos –que, en nuestro asunto, se expidieron en la misma oportunidad-. Sobre el particular, se recomienda consultar: Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, tomo II, Servicios Públicos – Actos de la Administración Pública: Abeledo – Perrot, Buenos Aires, 1966, pág. 158.

<sup>49</sup> Recuérdese que la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social (CORVIDE) era un establecimiento público del orden municipal, creado mediante el Acuerdo No. 40 de 1975 expedido por el Concejo de Medellín (fl. 34, cuaderno 1).



que, entre otras cosas, se reclama como una de las pretensiones de la demanda formulada en el proceso de la referencia.

Desde esta perspectiva y teniendo en consideración que el contrato GER02000098 del 28 de mayo de 2002 –cuya declaratoria de incumplimiento se pretende en este asunto– fue liquidado de manera unilateral por la extinta CORVIDE, no hay duda de que cualquier reclamación judicial sobre el particular, debía traer al debate procesal el contenido del acto de liquidación unilateral del contrato, pues no puede perderse de vista, en primer lugar, que este es un acto que se reviste del atributo de presunción de legalidad y, en segundo lugar, contiene el balance que define las cifras de ejecución final del contrato en tanto establece quién debe a quién, cuánto se debe y los conceptos que originan y componen la obligación resultante.

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

*“... la Jurisprudencia [sic] ha establecido que el alcance y sentido de la liquidación definitiva de un contrato es el de un verdadero balance o corte de cuentas, lo cual permite determinar si alguna de las partes de un contrato le debe algo a la otra u otras y [sic] de ser así, cuánto es el monto del valor adeudado”<sup>50</sup>.*

Ahora bien, esta Subsección del Consejo de Estado ha declarado la ineptitud de la demanda en aquellos procesos en los que el contratista solicita que se condene por el incumplimiento del contrato, sin incluir en las pretensiones de su demanda aquella orientada a que se declare la nulidad del acto de liquidación unilateral del mismo, cuando el acto ha sido conocido por el contratista con anterioridad a la demanda o a la oportunidad procesal para reformarla<sup>51</sup>.

La razón de fondo de esta postura –que acá se reitera– estriba en la presunción de legalidad del acto administrativo de liquidación del contrato, al tiempo que, en su contenido material, dicho acto condensa los aspectos concernientes al cruce final de cuentas relacionados con el cumplimiento o incumplimiento de las prestaciones contractuales y define las reclamaciones que, en caso como estos, constituyen el centro del litigio propuesto por la parte demandante.

Desde esta perspectiva, en respeto del debido proceso, el principio de congruencia y la presunción de legalidad del acto administrativo de liquidación del contrato GER02000098 del 28 de mayo de 2002, la Sala extrae las siguientes conclusiones:

- (i) Contrario a lo que afirma la parte demandada en su recurso de apelación [ver, numeral 2.4.1 *supra*], la demanda fue formulada en tiempo oportuno, pues el contrato GER02000098 del 28 de mayo de 2002 fue liquidado el **8 de junio de 2007** y aquella se presentó el **13 de marzo de 2008**; por consiguiente, no había finiquitado el plazo legal de dos (2) años para acudir a la jurisdicción, en los términos que prescribía el antiguo Código Contencioso Administrativo (artículo 136).

<sup>50</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de agosto de 2007, expediente 25000-23-26-000-1994-09845-01(14854).

<sup>51</sup> Puede consultarse, entre otras, la sentencia del 30 de enero de 2013, expediente 85001-23-31-000-2000-00553-01 (23.904), actor: Ingeniería de Servicios Integrales para el Medio Ambiente Ltda - IDSPAIM LTDA.-, demandado: departamento de Casanare, proceso: acción contractual, asunto: recurso de apelación.



(ii) La liquidación unilateral del contrato GER020098 de 28 de mayo de 2002 goza de presunción de legalidad, hecho que no fue cuestionado por el extremo demandante y tampoco fue puesto en duda por el demandado –al contrario, la aceptó expresamente en su contestación–. En tales circunstancias, es improcedente que, mediante pretensiones declarativas – como ocurre en este asunto–, se pretenda reclamar conceptos diferentes al establecido en el balance final del contrato, como ocurre con el daño emergente y el lucro reclamado en la demanda [ver, letras “a” y “b”, numeral 1, de los antecedentes].

3.3.3. Sobre el particular, esta Corporación ha sostenido que, si la liquidación del contrato fue unilateral, el contratista queda en libertad de reclamar por cualquier inconformidad que tenga con ocasión de la ejecución del negocio. No obstante, respecto de la entidad pública no se puede decir lo mismo, pues esta *“queda atada a sus planteamientos, de manera que no puede, posteriormente, agregar reclamos al contratista que no consten expresamente en el acto administrativo expedido, debiendo ceñirse a lo dicho en este”*<sup>52</sup>.

En este contexto, en procesos como el que ahora ocupa la atención de la Sala, la debida integración de la pretensión de nulidad del acto administrativo de liquidación unilateral no es un capricho de la jurisdicción, ni puede imputarse como una denegación de justicia; por el contrario, se evidencia como un mecanismo de protección a la congruencia e integridad de la sentencia, que debe ser adoptada con fundamento en la ejecución completa del contrato y en el acto de liquidación correspondiente. En consecuencia, se confirmará la sentencia apelada, pero por las razones expuestas en esta sentencia.

3.3.4. Por último, es de anotar que, en el asunto de la referencia, obra la sentencia del 18 de julio de 2012, dictada por el Juzgado Primero Civil de Bello (Antioquia) dentro del proceso de pertenencia adelantado por el señor Luis Alberto Pérez Correa contra el municipio de Medellín, en el que se negaron las pretensiones de la demanda por prescripción adquisitiva de dominio del predio El Cortado, del municipio de Bello, identificado con matrícula inmobiliaria **No. 01N-297681**, por tratarse de un inmueble de naturaleza *“imprescriptible”*<sup>53</sup>. No obstante, pese a valorarse dicho elemento probatorio en esta instancia, en modo alguno cambia el sentido de la decisión que se adopta, pues no aporta mayor juicio de convicción de cara al problema jurídico planteado.

### 3.4. Costas

No hay prueba de actuación temeraria de alguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998; por consiguiente, la Sala no condenará en costas.

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

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 5 de marzo de 2008, expediente 66001-23-31-000-1997-04013-01(16850), actor: Luis Enrique Romero Grisales, demandado: Departamento de Risaralda.

<sup>53</sup> Prueba decretada de oficio en segunda instancia [ver, numeral 2.6 *supra*, antecedentes de esta sentencia], disponible en SAMAI, índice 51.



---

*Radicado: 05001-23-31-000-2008-00382-01 (48807)*  
*Demandante: Municipio de Medellín*

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 8 de julio de 2013, que negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: SIN CONDENAS** en costas

**TERCERO:** En firme esta providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**Cópiese, Notifíquese, Cúmplase**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**  
**Magistrado (E)**  
**Aclaración de voto**  
**Firmado electrónicamente**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
**Magistrado**  
**Firmado electrónicamente**

VF