

APLICACIÓN DE LA LEY AL TIEMPO DE LA CELEBRACIÓN DEL CONTRATO – Definición de entidad estatal en la Ley 80 de 1993 – Aplicación de la Ley 153 de 1887 a los contratos estatales – Entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993 – Régimen aplicable a contratos celebrados antes y después de la Ley 80 de 1993 – Efectos temporales de las leyes sobre contratos según el artículo 38 de la ley 153 de 1887

El artículo 1º de la Ley 80 de 1993 establece que esa ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales. En consonancia, el literal a) del numeral 1º del artículo 2 definió, para los solos efectos de esta ley, que los municipios serían entidades estatales.

En materia contractual, el artículo 38 de la Ley 153 de 1887 prevé que en todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración. La Ley 80 de 1993 fue promulgada el 28 de octubre de ese año y publicada en el Diario Oficial n.º. 41.094 de la misma fecha. De conformidad con el artículo 81 de la Ley 80, solo algunos artículos entraron a regir a partir de su promulgación y «las demás disposiciones (...) entraron a regir a partir del 1º de enero de 1994, con excepción de las normas sobre registro, clasificación y calificación de proponentes, cuya vigencia se iniciará un año después de esta ley ».

En consonancia, el artículo 78 de la Ley 80 estableció que «los contratos, los procedimientos de selección y los procesos judiciales en curso a la fecha en que entre a regir la presente ley, continuarán sujetos a las normas vigentes en el momento de su celebración o iniciación ».

Las disposiciones transcritas determinan el régimen aplicable a los contratos, procedimientos y procesos judiciales en curso a la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, en armonía con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 153 de 1887. Por lo tanto, de conformidad con las referidas disposiciones, los contratos celebrados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993 –sin perjuicio de que el procedimiento de selección se hubiera adelantado antes de la entrada en vigencia de esa ley– se regirán por las normas de la Ley 80 de 1993.

LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES SEGÚN LA LEY 80 DE 1993- Liquidación por común acuerdo de los contratos de tracto sucesivo – Término legal para la liquidación bilateral según el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 – Liquidación unilateral en caso de falta de acuerdo o inasistencia del contratista – Procedimiento administrativo de la liquidación unilateral conforme al artículo 61 de la Ley 80 de 1993

El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, sin la modificación introducida por la Ley 1150 de 2007, previó que los contratos de tracto sucesivo, aquéllos cuya ejecución se prolonga en el tiempo y los demás que lo requieran, serían objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, durante el término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordenara la terminación.

Frente a la liquidación unilateral, el artículo 61 de la Ley 80 de 1993 –vigente para la época de celebración del contrato– dispuso que si el contratista no se presentaba a la

liquidación o las partes no llegaban a un acuerdo sobre el contenido de la misma, sería practicada directa y unilateralmente por la entidad mediante acto administrativo.

RÉGIMEN APLICABLE Y PLAZOS PARA LA LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS ESTATALES ANTES DE LA LEY 446 DE 1998 – Cómputo de la liquidación – Aplicación de la Ley 80 de 1993 en su versión original antes de la Ley 1150 de 2007 – Ausencia de término legal para la liquidación en el Decreto Ley 222 de 1983 – Definición jurisprudencial de los plazos para la liquidación bilateral y unilateral antes de la Ley 446 de 1998 – Vacío normativo del artículo 61 original de la Ley 80 de 1993 frente a la liquidación unilateral – Incorporación legal del término de dos meses mediante la Ley 446 de 1998 (modificación al artículo 136 del CCA) – Naturaleza no preclusiva de los plazos para liquidar el contrato – Vigencia de la facultad de liquidar durante los dos años siguientes como término de caducidad de la acción contractual

Toda vez que el contrato [...] no previó un plazo para realizar su liquidación, el término para liquidar el contrato debió contarse luego de seis meses (los cuatro que la norma dispone en ausencia de un pacto al respecto para la liquidación bilateral –art. 60 de la Ley 80 de 1993– más los dos con los que cuenta la Administración para adelantar la liquidación unilateral –según la pauta jurisprudencial vigente al momento de la celebración del contrato, que era la regla aplicable a falta de legislación que regulara la materia–) transcurridos a partir de la finalización del contrato.

[...] la Sala considera necesario referirse a la oportunidad y a los efectos que produjo esa liquidación de cara al régimen aplicable al contrato, es decir, la Ley 80 de 1993, antes de la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998 y sin las modificaciones introducidas por la Ley 1150 de 2007, por cuanto dichas normas no estaban vigentes para la fecha de celebración del contrato –25 de febrero de 1994– ni para la época de presentación de la demanda –21 de julio de 1997–.

En cuanto a la oportunidad para la liquidación de un contrato de la Administración, el Decreto Ley 222 de 1983 no precisó tiempo alguno dentro del cual debía agotarse dicha etapa. Ante este vacío la Sección Tercera de esta Corporación indicó que las partes tenían cuatro meses para hacerla de mutuo acuerdo a partir del vencimiento del plazo de ejecución del contrato o dentro del término por ellas acordado. Posteriormente, también señaló que la Administración debía liquidarlo unilateralmente dentro de los dos meses siguientes al vencimiento de los términos para hacer la liquidación de mutuo acuerdo.

Estos lineamientos fueron recogidos parcialmente –salvo lo relativo al término para la liquidación unilateral– por la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en sus artículos 60 y 61 (originales). Así, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998, ante el vacío legal existente en el mencionado artículo 61 en relación con el término en que debía agotarse la etapa de liquidación unilateral del contrato, la jurisprudencia del Consejo de Estado mantuvo el criterio hasta ese momento vigente y reiteró que un término razonable para proceder con dicho acto era dos meses.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 136 del CCA, se acogió la tesis jurisprudencial que sobre la materia había

edificado la Sección Tercera de esta Corporación y se previó un término legal de dos meses para que la Administración efectuara la liquidación del contrato.

Respecto de las consecuencias de no cumplir esos plazos en la liquidación bilateral o unilateral, la Sección Tercera aclaró que los términos para adelantar la liquidación no eran perentorios o preclusivos, vale decir que no se perdía la competencia para liquidar el contrato a pesar de que hubieren transcurrido los referidos seis meses siguientes al vencimiento del plazo contractual, puesto que dicha «facultad subsiste sólo durante los dos años siguientes al vencimiento de esa obligación, que no es otro que el término de caducidad para el ejercicio de la acción contractual». En otras palabras, las partes podían liquidar el contrato de común acuerdo o la Administración de manera unilateral hasta el vencimiento del término de caducidad de la respectiva acción contractual.

LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO ESTATAL TRAS LA LEY 1150 DE 2007 – Derogatoria del artículo 61 de la Ley 80 de 1993 por la Ley 1150 de 2007 – Incorporación del término de dos meses para la liquidación unilateral en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 – Posibilidad de liquidar el contrato en cualquier momento antes del vencimiento del término de caducidad – Criterio jurisprudencial sobre la flexibilidad del plazo para la liquidación unilateral – Reconocimiento de la facultad de la Administración para liquidar unilateralmente antes de la caducidad de la acción contractual

[...] con la entrada en vigencia de la Ley 1150 de 2007, el artículo 32 derogó el artículo 61 de la Ley 80 de 1993, pero, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 136.10.d del CCA, el artículo 11 de la Ley 1150 mantuvo el término de dos meses para la liquidación unilateral del contrato y dispuso, como respuesta al criterio mayoritario en la Sección Tercera hasta ese momento, que se podía liquidar el contrato por las partes de forma concertada y por la Administración unilateralmente en cualquier tiempo hasta antes del plazo de caducidad.

En tal sentido, conforme al criterio jurisprudencial vigente para la época de celebración del contrato, no existía restricción alguna para que, antes de que operara la caducidad de la acción, la Administración liquidara unilateralmente el contrato. En otras palabras, la liquidación unilateral podía tener lugar en un plazo adicional a los dos meses que establecía la jurisprudencia siempre que aconteciera antes del término máximo para la interposición de la demanda.

NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO – Exigencia de acto administrativo motivado para la liquidación unilateral según el artículo 61 de la Ley 80 de 1993 – Procedencia del recurso de reposición contra el acto de liquidación unilateral – Aplicación del artículo 44 del CCA sobre notificación personal de actos administrativos

Según el artículo 61 de la Ley 80 de 1993, la liquidación unilateral del contrato se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición. En consonancia, el artículo 44 del CCA prevé que los actos administrativos que finalicen una actuación administrativa se notificarán personalmente y que para hacer la notificación la entidad debe enviar la respectiva citación. Asimismo, el artículo 45 del CCA dispone que en caso de no poderse hacer la notificación personal al cabo de cinco días del envío de la citación, se fijará un edicto por el término de 10 días.

ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA - Ausencia de causa jurídica del desplazamiento patrimonial

La jurisprudencia tiene determinado que para la procedencia de la acción de enriquecimiento sin justa causa o actio in rem verso se requiere de la ausencia de una causa jurídica del desplazamiento patrimonial. Dado que el supuesto desplazamiento patrimonial alegado tiene origen en una causa jurídica –el contrato de obra [...], que fue perseguida a través de la acción contractual, no es procedente la reclamación por enriquecimiento sin causa.



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

Consejero Ponente: WILLIAM BARRERA MUÑOZ

Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín
Proceso: Acción contractual

APELANTE ÚNICO-Límites de la apelación. EXCEPCIONES DE FONDO-El superior puede estudiar todas las excepciones de fondo, propuestas o no. COPIAS SIMPLES-Valor probatorio. RÉGIMEN DEL CONTRATO-Como fue celebrado por un municipio, se rige por la Ley 80 de 1993. ACTO DE LIQUIDACIÓN UNILATERAL-Concepto. ACTO ADMINISTRATIVO-Presunción de legalidad. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD-Incompetencia del juez para declarar de oficio la ilegalidad un acto administrativo. INEPTA DEMANDA-Reiteración jurisprudencial. INEPTA DEMANDA-Se configura por la indebida acumulación de pretensiones. COSTAS EN CCA-Improcedencia cuando no se actúa con temeridad o mala fe.

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 30 de septiembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Décima de Decisión, que accedió parcialmente a las pretensiones. La decisión fue la siguiente:

“1°.- SE DECLARA LA NULIDAD DE LAS RESOLUCION (SIC) NROS. 016 DEL 4 DE ENERO DE 1995 Y 873 DEL 25 DE ABRIL DE 1995, dictadas por el Alcalde de Medellín, mediante las cuales se impuso una multa al accionante CONSTRUCTORA DE EDIFICIOS LTDA. CONEDIL, por las razones expuestas en la motivación.

“2°.- En consecuencia, se ORDENA al Municipio de Medellín, devolver a la CONSTRUCTORA DE EDIFICIOS LTDA. CONEDIL, la suma de \$5.191.319, que le fue descontada de la liquidación, debidamente indexada, utilizando la fórmula que se dejó consignada en la parte motiva de la sentencia.

“3°.- SE NIEGAN LAS DEMÁS PRETENSIONES DE LA DEMANDA.

“4°.- SIN COSTAS.

“5°.- SE RECONOCE al doctor IVÁN BEDOYA BARRERA con tarjeta profesional N° 83.552 del Consejo Superior de la Judicatura, para continuar representando al Municipio de Medellín, conforme a lo establecido a folios 262”. (f. 38 c. p.pal).

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 25 de febrero de 1994, el municipio de Medellín –hoy Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín– y la Constructora de Edificios Ltda.-Conedil celebraron el contrato de obra n°. 956 de 1993 para la construcción de las vías intermedia, inferior y calle 4 en el sector del Limonar II en el corregimiento de San Antonio de Prado, Medellín, y todos los demás trabajos complementarios para su realización. El municipio de Medellín impuso una multa al contratista por el retraso en la entrega de las obras y liquidó unilateralmente el contrato. El contratista demandó varios incumplimientos del contrato y pidió la nulidad de las Resoluciones n°. 16 y 873 de 1995, que impusieron una multa. Además, que la entidad se enriqueció sin justa causa.

II. ANTECEDENTES

Pretensiones

El 21 de julio de 1997¹, la Constructora de Edificios Ltda.-Conedil Ltda., a través de apoderado judicial, formuló acción contractual contra el municipio de Medellín –en adelante Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín–. La demandante formuló las siguientes pretensiones declarativas y de condena:

“2.1.- PRETENSIONES RELACIONADAS CON EL ACTO QUE DECLARÓ LA MULTA

2.1.1. Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en las Resoluciones 016 de enero 4 de 1995 y 873 de abril 25 de 1995, dictadas por el Alcalde de Medellín, con ocasión de contrato de obra pública Nro. 0956 de 1993 para “la construcción de vías intermedia, inferior y calle 4 frente a la manzana 6, en pavimento asfáltico; incluye pontón, parqueaderos y obras complementarias, en el Limonar II corregimiento de San Antonio de Prado.

2.1.2. Que como consecuencia de la declaración anterior se condene al MUNICIPIO DE MEDELLÍN al pago de los perjuicios sufridos por el contratista, así:

2.1.2.1. En su categoría de daño emergente se pagará a CONSTRUCTORA DE EDIFICIOS LIMITADA “CONEDIL LTDA”, la suma de cinco millones ciento noventa y un mil trescientos diecinueve pesos (\$5'191.319) retenidos ilegalmente.

2.1.2.2. En su categoría de lucro cesante se pagará al contratista el valor de los más altos intereses que la ley permite, desde el momento en que se hizo la retención de las sumas anteriores hasta la fecha en que se dicte la providencia definitiva.

¹ Según da cuenta el sello de radicación del Tribunal Administrativo de Antioquia, f. 79 c. 1.

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

2.1.2.3. Se condene al MUNICIPIO DE MEDELLÍN al pago de 1.000 gramos oro, de acuerdo con la certificación que expida el Banco de la República, por concepto de perjuicios morales, ocasionados a CONSTRUCTORA DE EDIFICIOS LIMITADA "CONEDIL LTDA" por la pérdida del buen nombre ocasionada por la sanción y por colocarlo en circunstancias de descrédito en sus relaciones comerciales y de desventaja para competir en otras licitaciones.

2.1.3. Que las sumas arriba mencionadas se actualicen desde el momento de los hechos hasta que se profiera la providencia que ponga fin al litigio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 178 del C.C.A.

2.1.4. Que la sentencia ordene darle cumplimiento al contenido de los artículos 176 y 177 del CCA.

2.1.5. Que se condene al MUNICIPIO DE MEDELLÍN al pago de las costas del proceso (...).

2.3. (sic) PRETENSIONES RELACIONADAS CON EL INCUMPLIMIENTO DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

2.3.1. Que se declare que el MUNICIPIO DE MEDELLÍN es responsable contractualmente de los perjuicios sufridos por CONSTRUCTORA DE EDIFICIOS LIMITADA "CONEDIL LTDA", por incumplir las obligaciones contractuales de hacer los estudios técnicos necesarios para la elaboración de los diseños, de restablecer el equilibrio económico y de liquidar el contrato 0956 de 1993.

2.3.2. Que como consecuencia de lo anterior se condene al MUNICIPIO DE MEDELLÍN al pago de todos los perjuicios causados a CONEDIL así:

2.3.2.1. Por concepto de perjuicios materiales en su categoría de daño emergente, el valor de los extra costos en que incurrió el contratista en la ejecución del contrato por valor de ochenta millones de pesos (\$80'000.000) o lo que determinen los peritos.

2.3.2.2. Por concepto de perjuicios materiales en su categoría de lucro cesante, treinta y cinco millones (\$35'000.000) o lo que determinen los peritos por las utilidades que dejó de percibir el contratista.

2.3.2.3. Que a las sumas adeudadas se les apliquen los más altos intereses que la ley permite.

2.3.3. Que todas las sumas arriba mencionadas se actualicen desde el momento de los hechos, hasta que se profiera la providencia que ponga fin al litigio de acuerdo a lo establecido en el artículo 178 del C.C.A.

"2.3.4. Que la sentencia ordene darle cumplimiento al contenido de los artículos 176 y 177 del CCA.

"2.3.5. Que se condene al MUNICIPIO DE MEDELLÍN al pago de las costas del proceso, en virtud del parágrafo del artículo 75 de la ley 80 de 1993.

2.4. PRETENSIÓN SUBSIDIARIA DE LA PRETENSIÓN DE INCUMPLIMIENTO DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

2.4.1. Que en caso de considerarse improcedente las anteriores pretensiones, así sea de manera parcial, que se declare que el MUNICIPIO DE MEDELLÍN se ha enriquecido sin justa causa y en consecuencia se ha causado un detrimento patrimonial al demandante.

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

2.4.2. Que como consecuencia de la anterior declaración, el MUNICIPIO DE MEDELLÍN debe pagar al demandante el valor de los extra costos en que incurrió el contratista en la ejecución del contrato por valor y por la pérdida de la utilidad por el valor que determinen los peritos.

2.4.3. Que todas las sumas arriba mencionadas se actualicen desde el momento de los hechos, hasta que se profiera la providencia que ponga fin al litigio de acuerdo a lo establecido en el artículo 178 del C.C.A.

2.4.4. Que la sentencia ordene darle cumplimiento al contenido de los artículos 176 y 177 del C.C.A

2.4.5. Que se condene a el MUNICIPIO DE MEDELLÍN al pago de las costas del proceso (...)" (fls. 58-60 c. 1).

Hechos

En apoyo de las pretensiones, la parte actora indicó que suscribió el contrato n°. 956 de 1993 con el municipio de Medellín –hoy Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín–. El contrato tenía por objeto la construcción de las vías intermedias, inferior y calle 4, en pavimento asfáltico, incluyendo pontón, parqueadero y obras complementarias, en el Limonar II, corregimiento de San Antonio del Prado, Medellín. El valor se pactó en la suma de \$199'666.107,60 y el plazo en 150 días solares.

Sostuvo que el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín incumplió el contrato porque *i)* no entregó los diseños definitivos; *ii)* no procedió a restablecer el equilibrio económico del contrato y *iii)* tampoco lo liquidó bilateral o unilateralmente. Hizo consistir los prejuicios en que debió realizar varias actividades que no estaban incluidas en los pliegos ni en su oferta, tales como excavación de roca, arreglo de acueducto, diseño de viaductos, obras que no fueron pagadas oportunamente.

Precisó que la entidad no entregó diseños definitivos, sino parciales y defectuosos, lo que provocó el desequilibrio económico del contrato, en razón a que: *i)* no se pudieron programar las actividades de nivelación, perfilación y compactación; *ii)* varias actividades debieron ser repetidas; *iii)* se perdieron las actividades de excavación del parqueadero y *iv)* no se pudo realizar la actividad del pontón, toda vez que no se contó con la información relacionada con la densidad de los terraplenes.

Explicó que las complicaciones descritas condujeron a las partes a suscribir una prórroga que denominaron «*contrato adicional n°. 1135 de 1994*», por la cual se extendió el plazo en 120 días más. Aun así, las dificultades para ejecutar el

| | |
|-------------|--|
| Radicación: | 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163) |
| Demandante: | Constructora de Edificios Ltda.-Conedil |
| Demandado: | Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín |
| Asunto: | Acción contractual |

contrato persistieron, porque en el mismo sitio de las obras había otros contratistas que realizaban labores de otro negocio, situación que generó que un bulldozer reventara una tubería; retrasos en la construcción de un muro de contención y obras adicionales consistentes en la construcción de redes de acueducto, grama y cometas, todo lo cual consumió tiempo y recursos.

Expuso que estas situaciones lo llevaron a solicitar una prórroga de 70 días a la interventoría, la cual, luego de ser consensuada por las partes, se dispuso que sería de 60 días, razón por la que el contratista procedió a reprogramar la obra.

Señaló que el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín se abstuvo de suscribir esta última prórroga y, por el contrario, impuso una multa al contratista por el retraso en la entrega de las obras. A su juicio, estos actos –que impusieron una multa– adolecen de falsa motivación y se expidieron con infracción en las normas en que debían fundarse, toda vez que se profirieron un día antes al vencimiento del plazo contractual.

También incurrió en sobrecostos por la mayor permanencia en obra, los cuales consistieron en el aumento de los costos fijos, costos financieros, subutilización del equipo y los descuentos realizados por la entidad luego de que se ejecutaran las obras adicionales, en tanto la entidad se negó a firmar el contrato que preveía una tercera ampliación del plazo por 60 días.

Contestación de la demanda

El 25 de marzo de 1998 (fls. 91-110 c. 1), el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, al contestar la demanda, se opuso a las pretensiones. En su defensa, formuló la excepción de caducidad, porque habían transcurrido más de dos años desde la expedición de los actos que impusieron una multa.

Indicó que la entidad entregó los planos y diseños al contratista, sociedad que desde la presentación de la propuesta aceptó que respecto de dichos documentos se presentaran modificaciones parciales y totales durante el proceso de construcción, sin que ello diera lugar a indemnización alguna. Expuso que, en reiteradas ocasiones, la interventoría le señaló al contratista que abriera varios frentes de trabajo para avanzar, hecho que no se cumplió sino hasta junio de 1995, debido a que el contratista no disponía de maquinaria ni personal suficientes.

| | |
|-------------|--|
| Radicación: | 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163) |
| Demandante: | Constructora de Edificios Ltda.-Conedil |
| Demandado: | Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín |
| Asunto: | Acción contractual |

Advirtió que los retrasos en la obra obedecieron a que el contratista no llevó la comisión de topografía, no contaba con personal ni maquinaria suficiente, los materiales no cumplían con especificaciones, ni presentó al ingeniero residente ofrecido en la propuesta. Afirmó que las causas del retraso fueron imputables al contratista, al punto que en mayo no se levantó acta de obra por no haber actividades que reportar.

Señaló, además, que en atención a que había otras firmas trabajando en el Limonar, se acordó una prórroga de 120 días para terminar los trabajos. Sostuvo que las obras adicionales fueron pagadas en su integridad y que el tiempo concedido era suficiente, pero la ampliación del plazo luego del 5 de enero de 1995 no se legalizó porque el contratista no justificó la necesidad de realizar obras extra. Precisó que la multa se impuso por la imposibilidad que tenía el contratista de ejecutar el objeto dentro del término pactado y no con efecto de retaliación.

Finalmente, esgrimió que la entidad liquidó el contrato. Señaló que con el oficio n°. UE 412 del 23 de noviembre de 1995 se le envió al ingeniero Javier Herrera Osorio –representante legal de Conedil Ltda.– el acta de liquidación del contrato para su firma, no obstante, en vista de que el contratista se negó a la firma de dicha liquidación, el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín liquidó unilateralmente el contrato, mediante Resolución n°. 458 de 1996, decisión que, luego de ser notificada por edicto, no fue recurrida por la ahora demandante.

Fundamentos de la providencia recurrida

El 30 de septiembre de 2011, el Tribunal Administrativo de Antioquia-Sala Décima de Decisión declaró la nulidad de las Resoluciones n°. 16 y 873 de 1995 –que impusieron una multa– y ordenó al Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín devolver la suma de \$5´191.319. El Tribunal consideró que al haberse proferido la multa un día antes de vencerse el plazo contractual no se cumplió con su esencia de apremio.

Señaló, además, que antes de su expedición no se citó al contratista para que ejerciera su derecho de defensa. Con fundamento en lo anotado, estimó que las resoluciones impugnadas adolecían de desviación de poder y transgredieron el debido proceso, lo que llevaba a anularlas y a reconocer en favor del contratista la suma equivalente a la multa debidamente indexada. No obstante, negó el

| | |
|-------------|--|
| Radicación: | 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163) |
| Demandante: | Constructora de Edificios Ltda.-Conedil |
| Demandado: | Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín |
| Asunto: | Acción contractual |

reconocimiento de intereses bajo el argumento de que, a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado, la sentencia tenía naturaleza constitutiva de la obligación.

Por otra parte, negó las demás pretensiones de la demanda, al considerar que la entidad contratante no incurrió en el incumplimiento que se demanda. Al respecto, tras referirse a las pruebas testimoniales y documentales que obran en el proceso, observó que en la etapa precontractual el contratista aceptó haber recibido los planos objeto de licitación, los cuales podían sufrir cambios o modificaciones, circunstancia que fue consentida por el demandante en la propuesta. Afirmó que, si bien se presentaron modificaciones en algunas rasantes de la vía, tal hallazgo no obedeció a defectos en la elaboración de los diseños, sino a un proceso normal en una obra civil.

Explicó que, pese a que fue necesario ampliar el plazo por interrupciones causadas por obras de otro contrato en el mismo lugar, esa circunstancia no era imputable ni a la entidad ni al particular. Agregó que en el proceso había constancia de la falta de máquinas idóneas para ejecutar las obras, también de la ausencia de un ingeniero residente quien fue cambiado por un arquitecto que no cumplía los requerimientos del pliego y de la entrega de trabajos incompletos o mal realizados.

Adujo que, aun cuando en el dictamen pericial practicado se concluyó que el perjuicio derivado de la mayor permanencia en obra ascendía a \$82'4875.557, no encontraba de recibo su reconocimiento, puesto que el plazo se extendió en 120 días por causas ajenas a la Administración, término respecto del cual se pagaron todas las obras ejecutadas. Añadió que la prórroga de 60 días no se legalizó por lo que no podía reconocerse una mayor permanencia en obra en relación con un término que no estaba cobijado por el contrato.

Trámite en primera instancia

Tanto la parte actora como la demandada interpusieron recurso apelación contra el fallo de primera instancia, que fueron rechazados por improcedentes, porque, a juicio del Tribunal, se trataba de un proceso de única instancia (fls. 314-315 c. p.pal). La demandante formuló recurso de reposición y en subsidio queja contra la anterior decisión (fls. 136-320 c. p.pal.). El Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín guardó silencio. El 6 de febrero de 2013, el Tribunal confirmó el rechazo del recurso de apelación y ordenó la expedición de copias

| | |
|-------------|--|
| Radicación: | 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163) |
| Demandante: | Constructora de Edificios Ltda.-Conedil |
| Demandado: | Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín |
| Asunto: | Acción contractual |

para surtir el trámite de la queja (fls 321-323 c. p.pal). El 11 de julio siguiente, esta Corporación estimó mal denegado el recurso y concedió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante (fls. 327-330 c. p.pal).

Recurso de apelación

La parte demandante, en el recurso de apelación, insistió en el desequilibrio económico del contrato y esgrimió que el Tribunal incurrió en un error al no apreciar el dictamen pericial que da cuenta de los perjuicios sufridos por la parte actora. En ese sentido, adujo que se presentó una alteración por «*el hecho del príncipe*», porque otros contratistas intervinieron en la zona en la que se ejecutaba el contrato, situación que condujo a la afectación del contrato, a la parálisis de las obras y, con ello, a la ruptura del equilibrio económico. Por otra parte, adujo que el Tribunal omitió pronunciarse frente a la pretensión subsidiaria de enriquecimiento sin causa. Asimismo, señaló que tampoco se le dio trámite a la objeción por error grave presentada contra el dictamen pericial.

Trámite en segunda instancia

El 5 de diciembre de 2013, el Despacho admitió el recurso de apelación de la parte demandante (f. 338 c. p.pal) y, el 30 de enero de 2014, se corrió traslado para alegar de conclusión en segunda instancia (f. 340 c. p.pal). Las partes reiteraron lo expuesto (fls. 341-346 c. p.pal). El Ministerio Público guardó silencio.

III. CONSIDERACIONES

I. Presupuestos procesales

1. Como la demanda se presentó el 21 de julio de 1997 (f. 79 c. 1), el régimen aplicable es el Código Contencioso Administrativo –en adelante CCA–. Conforme al artículo 266 del CCA, en los procesos iniciados antes de la vigencia de ese código, los recursos interpuestos, los términos que comenzaron a correr y las notificaciones en curso, se regirán por la ley vigente al momento de esas actuaciones. Por su parte, el artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –que empezó a regir desde el 2 de julio de 2012– prevé que las actuaciones administrativas, las demandas y procesos en curso a la vigencia de dicho código seguirán rigiéndose y culminarán conforme al régimen jurídico anterior, esto es, el CCA. Adicionalmente, conforme al artículo 267 del CCA, en los aspectos no regulados se seguiría el Código de

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

Procedimiento Civil –en adelante CPC– en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Jurisdicción y competencia

2. La jurisdicción administrativa conoce de las controversias derivadas de la actividad contractual de las entidades públicas, según el artículo 82 del CCA. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 129 del CCA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos. Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía, porque de conformidad con el artículo 20.2 del CPC, el valor de la pretensión mayor –\$80´000.000 (f. 59 c. 1)– supera la suma prevista en el artículo 132.8 del CCA².

Acción procedente

3. La acción contractual es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando se alegan los perjuicios originados de una relación contractual (arts. 50 y 51 de la Ley 80 de 1993, 1546 y 1602 del CC y 87 del CCA).

Demanda en tiempo

4. El artículo 624 del CGP, que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, prescribe que los términos se rigen por las leyes vigentes al momento en que empiezan a correr. El artículo 136 del CCA, antes de la modificación introducida por la Ley 446 de 1998, disponía que el término para formular las pretensiones relativas a los contratos caducaría en dos años de ocurridos los motivos de hecho o derecho que le sirvan de fundamento. De manera que como la actuación se inició y se surtió en vigencia de esta norma procesal, es la norma aplicable para definir la presentación oportuna de la demanda.

² Se aplican las cuantías previstas en el Decreto 597 de 1988, porque era la norma vigente a la fecha de presentación de la demanda –21 de julio de 1997–. Según esta norma los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los procesos referentes a contratos cuando la cuantía exceda de \$3.500.000, que según el artículo 265 del CCA se reajustará en un 40% cada dos años y para el momento de presentación de la demanda era \$13´460.000.

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

5. Las pretensiones versan sobre *i)* la nulidad del acto que impuso una multa, por una parte y *ii)* la ruptura del equilibrio económico por el incumplimiento de la entidad, por otra. Por ello, la Sala estudiará este presupuesto procesal de forma separada.

5.1. Frente a las pretensiones relativas a la nulidad del acto que impuso una multa, la demanda se interpuso en tiempo –21 de julio de 1997 (f. 79 c. 1)– porque la notificación de la Resolución n°. 873 del 25 de abril de 1995, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución n°. 16 del 4 de enero de 1995, a través de la cual se impuso una multa al contratista, se produjo el 19 de julio de 1995 (f. 6 c. 1). Al día siguiente inicio el conteo de los dos años, que vencían el 21 de julio de 1997, día hábil siguiente a la expiración del plazo (art. 121 del CPC, aplicable por disposición del art. 267 del CCA).

5.2. Tampoco se advierte extemporaneidad de cara a la pretensión segunda de la demanda, consistente en el restablecimiento del equilibrio económico del contrato por los incumplimientos de la entidad contratante, en consideración a que la Resolución n°. 458 del 21 de marzo de 1996 –mediante la cual se liquidó unilateralmente el contrato n°. 956 de 1993 y el denominado por las partes contrato adicional n°. 1135 de 1994– fue notificada por edicto el 13 de mayo de 1996 (f. 60 c. 3), actuación que está íntimamente relacionada con la pretensión segunda de la demanda, toda vez que era este acto el que debía contener el pronunciamiento –favorable o no– de la entidad demandada frente a los reclamos del contratista. De ahí que, la demanda presentada el 21 de julio de 1997 (f. 79 c. 1) se interpuso antes de vencerse los dos años contados desde este supuesto –14 de mayo de 1998–.

Aptitud de la demanda

6. De manera previa a decidir sobre el objeto de la apelación, corresponde a la Sala determinar si se configuró la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, dado que el contratista demandó varios incumplimientos que, a su juicio, ocasionaron la ruptura del equilibrio económico del contrato, pero no formuló una pretensión de nulidad contra el acto de liquidación unilateral del contrato.

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 137 y 138 del CCA, algunos de los supuestos para concluir que se ha presentado una «*demanda en forma*» son, entre otros, que la demanda contenga lo que en estricto sentido se pretende y, tratándose de la nulidad de actos administrativos, se requiere su individualización, de suerte que ante el error frente a dichos presupuestos se configura la ineptitud sustantiva de la demanda, que impide un pronunciamiento de fondo en relación con las pretensiones formuladas por la demandante y debe ser declarada por el juez, incluso de oficio (art. 164 del CCA, hoy 187 del CAPACA).

7. El artículo 164 del CCA prevé que la sentencia debe decidir sobre las excepciones propuestas en el proceso y las que el juez encuentre probadas, por ejemplo, la ineptitud de la demanda³.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 357 del CPC, al juez de segunda instancia le corresponde pronunciarse sobre los argumentos expuestos por la parte apelante, sin perjuicio, como lo reconoció la jurisprudencia, «*de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito*»⁴. Dentro de estos últimos aspectos se encuentra la aptitud de la demanda o demanda en forma, la cual puede –y debe– ser declarada de oficio por el juez cuando no la encuentre probada, tanto en primera como en segunda instancia.

8. Hechas las anteriores precisiones, la Sala centrará su análisis en determinar si se configuró la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda respecto de la pretensión de incumplimiento contractual [pretensión segunda de la demanda (f. 59 c. 1)]. Para ello analizará, en primer lugar, el régimen jurídico aplicable al contrato n°. 956 de 1993. En segundo lugar se precisará, con fundamento en las pruebas que obran en el expediente, si el contrato fue liquidado unilateralmente por la Administración, en cuyo caso, la Sala deberá pronunciarse sobre la oportunidad y los efectos que produjo esa liquidación de cara a las pretensiones de la demanda. Por último, la Sala se referirá al reparo formulado en el recurso de apelación respecto de la omisión del Tribunal de resolver la objeción por error grave y, finalmente, en caso de resultar procedente, sobre la pretensión subsidiaria relativa al enriquecimiento sin justa causa.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 2004, Rad. 14.988 [fundamento jurídico III].

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de abril de 2018, rad. n°. 46005 [fundamento jurídico 21].

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

El régimen jurídico del contrato

9. El artículo 1º de la Ley 80 de 1993 establece que esa ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales. En consonancia, el literal a) del numeral 1º del artículo 2 definió, para los solos efectos de esta ley, que los municipios serían entidades estatales.

En materia contractual, el artículo 38 de la Ley 153 de 1887 prevé que en todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración. La Ley 80 de 1993 fue promulgada el 28 de octubre de ese año y publicada en el Diario Oficial n.º. 41.094 de la misma fecha. De conformidad con el artículo 81 de la Ley 80, solo algunos artículos entraron a regir a partir de su promulgación y *«las demás disposiciones (...) entraron a regir a partir del 1º de enero de 1994, con excepción de las normas sobre registro, clasificación y calificación de proponentes, cuya vigencia se iniciará un año después de esta ley»*⁵.

En consonancia, el artículo 78 de la Ley 80 estableció que *«los contratos, los procedimientos de selección y los procesos judiciales en curso a la fecha en que entre a regir la presente ley, continuarán sujetos a las normas vigentes en el momento de su celebración o iniciación»*.

Las disposiciones transcritas determinan el régimen aplicable a los contratos, procedimientos y procesos judiciales en curso a la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, en armonía con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 153 de 1887. Por lo tanto, de conformidad con las referidas disposiciones, los contratos celebrados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993 –sin perjuicio de que el procedimiento de selección se hubiera adelantado antes de la entrada en vigencia de esa ley– se regirán por las normas de la Ley 80 de 1993.

10. El 25 de febrero de 1994, el municipio de Medellín –hoy Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín– y Conedil Ltda. celebraron el contrato n.º. 956 de 1993 para la construcción de las vías intermedia, inferior y calle 4 en el sector del Limonar II en el corregimiento de San Antonio de Prado, Medellín, y

⁵ Art. 81 L. 80 de 1993: (...) *A partir de la promulgación de la presente ley, entrarán a regir el parágrafo del artículo 2o.; el literal l) del numeral 1o. y el numeral 9o. del artículo 24; las normas de este estatuto relacionadas con el contrato de concesión; el numeral 8o. del artículo 25; el numeral 5o., del artículo 32 sobre fiducia pública y encargo fiduciario; y los artículos 33, 34, 35, 36, 37 y 38, sobre servicios y actividades de telecomunicaciones. Las demás disposiciones de la presente ley, entrarán a regir a partir del 1o. de enero de 1994 con excepción de las normas sobre registro, clasificación y calificación de proponentes, cuya vigencia se iniciará un año después de la promulgación de esta ley (...).*

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

todos los demás trabajos complementarios para su realización (f. 167 c. 1). Como el municipio de Medellín fue parte del contrato y lo celebró en vigencia de la Ley 80 de 1993, a sus contratos se aplica, además del derecho privado (artículo 13 de la Ley 80 de 1993), la regulación especial prevista en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

La liquidación unilateral del contrato

11. Según la parte demandante, para la fecha de presentación de la demanda –21 de julio de 1997– el contrato n°. 956 de 1993 no se había liquidado bilateral ni unilateralmente [*pretensión relacionada con el incumplimiento del municipio de Medellín*]. El Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, en la contestación de la demanda, adujo que en vista de que el contratista se abstuvo de firmar el acta de liquidación bilateral, la entidad procedió a liquidar unilateralmente el contrato mediante Resolución n°. 458 de 1996, decisión que, luego de ser notificada por edicto, no fue recurrida por la demandante.

12. El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, sin la modificación introducida por la Ley 1150 de 2007, previó que los contratos de tracto sucesivo, aquéllos cuya ejecución se prolonga en el tiempo y los demás que lo requieran, serían objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, durante el término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordenara la terminación.

Frente a la liquidación unilateral, el artículo 61 de la Ley 80 de 1993 –vigente para la época de celebración del contrato– dispuso que si el contratista no se presentaba a la liquidación o las partes no llegaban a un acuerdo sobre el contenido de la misma, sería practicada directa y unilateralmente por la entidad mediante acto administrativo.

Desde la perspectiva del objeto del contrato n°. 956 de 1993 y del régimen jurídico aplicable, es claro que este contrato –de donde surgen las pretensiones planteadas en la demanda– debía liquidarse, según lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993. En efecto, se trata de un contrato de tracto sucesivo o de ejecución continua⁶, porque las pretensiones del objeto contractual no se agotaron

⁶ Según Messineo, la categoría del contrato de tracto sucesivo o ejecución continuada es «*aquel en que “el dilatarse” del cumplimiento por cierta duración es condición para que el contrato produzca el efecto querido*»

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

con una sola acción, sino que requirieron actividades diferidas en el tiempo para cumplir las obligaciones emanadas del objeto y así satisfacer las necesidades y responder al efecto querido por las partes.

En la medida en que este contrato es de aquellos que la ley exige sean liquidados, procede la Sala a determinar si, como señaló la entidad demandada, el contrato fue liquidado unilateralmente por la Administración.

13. Las copias simples serán valoradas, porque la Sección Tercera de esta Corporación, en fallo de unificación, consideró que tenían mérito probatorio⁷.

Obra en el expediente la Resolución n°. 458 del 21 de marzo de 1996, mediante la cual el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín –antes de la presentación de la demanda– liquidó unilateralmente el contrato n°. 956 de 1993 y su «*contrato adicional n°. 1135 de 1994*» (fls. 49-54 c. 3). En dicho acto, la entidad hizo un recuento pormenorizado de las actas de obra; órdenes de pago; valores facturados y valores ejecutados. De conformidad con el acto de liquidación, el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín pagó a Conedil Ltda. la suma de \$215´325.350,62, lo que corresponde al valor final de la obra y, por otra parte, había descontado –en el acta n°. 09R de enero de 1995– la suma de \$5´598.459,12 por concepto de la multa impuesta, con lo cual las partes quedaban a paz y salvo.

En efecto, en la parte resolutive del referido acto se consignó lo siguiente:

Artículo primero: *Declarar liquidado el contrato No. 956 de 1993, en los siguientes términos:*

A. Datos generales del contrato

*Objeto: “Construcción de vías intermedia, inferior y calle 4 frente a manzana 6, en pavimento asfáltico, incluye pontón, parqueaderos y obras complementarias” en el Limonar II, corregimiento de San Antonio de Prado
Contrato No. 956 de 1993 y adicional 1153 de 1994*

Tipo de contrato: Precios unitarios reajustables

Valor del contrato: \$199.666.107,60

Plazo: 150 días solares

Ampliación del plazo: 120 días solares

Fecha de iniciación: 11-04-94

Fecha terminación: 05-01-95

Fecha real de entrega: 31-01-95

*por las partes y satisfaga la necesidad (durable o continuada) que las indujo a contratar; la duración no es tolerada por las partes sino que es querida por ella, por cuanto la utilidad del contrato es proporcional a su duración» (Messineo, Francisco. *Doctrina General del Contrato*. Tomo I. (trad. Fontanarrosa, Sentis Melendo, Volterra). Ediciones Jurídicas Europa América. Buenos Aires. 1952, p. 429-430.).*

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, rad. 25.022 [fundamento jurídico 1].

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

Valor final del contrato \$215'325.350,62

(...)

Valor total de la obra ejecutada: 189'563.086,59

Valor total reajuste: \$25'762.264,03

Valor final de la obra: \$215'325.350,62

(...)

D. Suma a favor del municipio de Medellín

La suma total a reintegrar por sanciones, al municipio de Medellín, es de CINCO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS CON DOCE CENTAVOS M.L. (\$5'598.459,12)

Artículo segundo: *la suma a favor del municipio de Medellín es decir \$5'598.459,12 se descontó del saldo a favor del contratista, en el acta n°. 09R de enero de 1995.*

(...)

También obran en el expediente las constancias de notificación de la Resolución n°. 458 de 1996 (f. 48 y 60 c. 3). De conformidad con estos documentos, el 26 de abril de 1996 la entidad intentó la notificación personal del contratista, pero no fue posible debido a que Jhon Osorio Hoyos –representante legal de Conedil Ltda.– se abstuvo de firmar la constancia de notificación personal con el argumento de que la revisaría con un abogado (f. 48 c. 3). Ante la imposibilidad de la notificación personal, el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín notificó la Resolución n°. 458 de 1996 por edicto, que permaneció fijado en la Secretaría General de la entidad entre el 29 de abril y el 13 de mayo de 1996 (f. 60 c. 3), es decir, antes de la presentación de la demanda, pero posterior al plazo supletivo para la liquidación bilateral e inclusive vencido el término para la liquidación unilateral, tal como se pasa a explicar.

14. Las partes estipularon en la cláusula vigésima novena del contrato una fase de liquidación y acordaron las causales de su procedencia, entre ellas, el cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista. Así mismo, las partes pactaron que la liquidación se haría por el alcalde o el director de la unidad ejecutora y el contratista, pero si este último no prestaba su anuencia para el cruce financiero definitivo, se tendría «*en firme la liquidación elaborada por EL MUNICIPIO mediante Resolución motivada, la cual estaría sujeta a los recursos ordinarios por la vía gubernativa*» (f. 165 c. 1).

Toda vez que el contrato n°. 956 de 1993 no previó un plazo para realizar su liquidación, el término para liquidar el contrato debió contarse luego de seis meses (los cuatro que la norma dispone en ausencia de un pacto al respecto para la liquidación bilateral –art. 60 de la Ley 80 de 1993– más los dos con los que cuenta

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

la Administración para adelantar la liquidación unilateral –según la pauta jurisprudencial vigente al momento de la celebración del contrato, que era la regla aplicable a falta de legislación que regulara la materia–) transcurridos a partir de la finalización del contrato.

Sobre este tema, es pertinente señalar que un contrato puede terminarse por diversas causas, subdivididas tanto por la doctrina⁸ como por la Sala⁹ en normales y anormales, dependiendo de si se satisfizo el objeto contractual o si se vio abruptamente interrumpida la normal ejecución del acuerdo de voluntades antes del momento pactado por las partes. A estas dos categorías se suma la terminación del contrato por mutuo acuerdo.

En este asunto, el contrato se terminó por un modo normal de extinción del vínculo jurídico: terminación del plazo contractual. En este orden de ideas, como el 5 de enero de 1995 venció el plazo del contrato (f. 51 c. 3), a partir del día siguiente inició el conteo de los cuatro meses para liquidación bilateral y los dos meses para la liquidación unilateral, que finalizaron el 6 de julio de 1995, sin que las partes hubieran llevado a cabo la liquidación bilateral.

En efecto, el 28 de noviembre de 1995, el interventor del contrato remitió al contratista el acta de liquidación bilateral del contrato para su estudio y firma, según da cuenta el oficio U.E. 412 I (f. 47 c. 3). No obstante, no obra prueba alguna de que el contratista hubiera suscrito el acta de liquidación bilateral del contrato. La entidad demandada tampoco procedió a la liquidación unilateral y solo hasta el 21 de marzo de 1996 –casi nueve meses después de la finalización del contrato– el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín liquidó unilateralmente el contrato (fls. 49-54 c. 3), acto que quedó debidamente notificado el 13 de mayo de 1996 (f. 60 c. 3). En el expediente no obra prueba alguna de que el contratista hubiera interpuesto recursos contra el acto de liquidación unilateral.

Dado que en este caso la liquidación unilateral se produjo una vez agotado el término de dos meses con los que contaba la Administración para liquidar unilateralmente el contrato, la Sala considera necesario referirse a la oportunidad y a los efectos que produjo esa liquidación de cara al régimen aplicable al contrato,

⁸ Cfr. Escola, Héctor Jorge. *“Tratado Integral de los Contratos Administrativos”*. Vol. I. Parte General. Depalma. Buenos Aires. 1977, p. 472-499.

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2006, rad n°. 15239 [fundamento jurídico 3].

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

es decir, la Ley 80 de 1993, antes de la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998 y sin las modificaciones introducidas por la Ley 1150 de 2007, por cuanto dichas normas no estaban vigentes para la fecha de celebración del contrato –25 de febrero de 1994– ni para la época de presentación de la demanda –21 de julio de 1997–.

15. En cuanto a la oportunidad para la liquidación de un contrato de la Administración, el Decreto Ley 222 de 1983 no precisó tiempo alguno dentro del cual debía agotarse dicha etapa. Ante este vacío la Sección Tercera de esta Corporación indicó que las partes tenían cuatro meses para hacerla de mutuo acuerdo a partir del vencimiento del plazo de ejecución del contrato o dentro del término por ellas acordado¹⁰. Posteriormente, también señaló que la Administración debía liquidarlo unilateralmente dentro de los dos meses siguientes al vencimiento de los términos para hacer la liquidación de mutuo acuerdo¹¹.

Estos lineamientos fueron recogidos parcialmente –salvo lo relativo al término para la liquidación unilateral– por la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en sus artículos 60 y 61 (originales)¹². Así, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998, ante el vacío legal existente en el mencionado artículo 61 en relación con el término en que debía agotarse la etapa de liquidación unilateral del contrato, la jurisprudencia del Consejo de Estado mantuvo el criterio hasta ese momento vigente y reiteró que un término razonable para proceder con dicho acto era dos meses¹³.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de enero de 1988, rad. n.º. 3615 [fundamento jurídico C], la Sala ya había estimado ese término para liquidar de mutuo acuerdo los contratos, así: «... *aunque la ley no lo diga, no quiere significar esto que la administración pueda hacerlo a su arbitrio, en cualquier tiempo. No, en esto la jurisprudencia ya ha tomado también partido. Se ha considerado como término plausible el de cuatro meses: dos para que el contratista aporte la documentación adecuada para la liquidación, y dos para que el trabajo se haga de común acuerdo. Si vence este último, la administración no podrá esperar más y deberá a proceder a la liquidación unilateral mediante resolución administrativa debidamente motivada...*». En el mismo sentido, sentencia de 10 de septiembre de 1987, rad. n.º. 3711 [fundamento jurídico B].

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de diciembre de 1989, rad. n.º. 5334 [fundamento jurídico 4]: *A falta de acuerdo, estima la Sala que la entidad contratante debe proceder a la liquidación unilateral dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término para hacer la liquidación de común acuerdo. Aunque este nuevo plazo no está previsto por la ley de manera específica, coincide con el consagrado legalmente para que se produzca el fenómeno del silencio administrativo negativo (Decreto ley 2.304 de 1989, arts. 1º y 7º) y, por esta razón, lo adopta la Sala para eventos como el que aquí se presenta' (Sentencia de noviembre 9, 1989, Rad. n.º. 3265 y n.º 3461. Actor: Consorcio CIMELEC LTDA-ICOL LTDA).*

¹² Disponía el inciso primero de dicho artículo que: «Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga»; y el 61 que «Si el contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a acuerdo sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la entidad y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición.»

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de julio de 1995, rad. n.º. 8126 [fundamento jurídico B].

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 136 del CCA¹⁴, se acogió la tesis jurisprudencial que sobre la materia había edificado la Sección Tercera de esta Corporación y se previó un término legal de dos meses para que la Administración efectuara la liquidación del contrato.

Respecto de las consecuencias de no cumplir esos plazos en la liquidación bilateral o unilateral, la Sección Tercera aclaró que los términos para adelantar la liquidación no eran perentorios o preclusivos, vale decir que no se perdía la competencia para liquidar el contrato a pesar de que hubieren transcurrido los referidos seis meses siguientes al vencimiento del plazo contractual, puesto que dicha «*facultad subsiste sólo durante los dos años siguientes al vencimiento de esa obligación, que no es otro que el término de caducidad para el ejercicio de la acción contractual*»¹⁵. En otras palabras, las partes podían liquidar el contrato de común acuerdo o la Administración de manera unilateral hasta el vencimiento del término de caducidad de la respectiva acción contractual.

En varias oportunidades se dijo que era posible proceder a esa liquidación bilateral y unilateral, pero antes de transcurrido el plazo para la presentación oportuna de la demanda:

Quizá dos posiciones pueden adoptarse al respecto: Una que sostenga que en tal evento, si ni las partes de común acuerdo, ni la Administración, liquidan, la Administración conserva su facultad de liquidar unilateralmente, en cualquier tiempo, sin que ello obste para que el contratista recurra a la vía jurisdiccional para reclamar del juez que la ordene y, además, puede pedir que sea indemnizado por los perjuicios que la omisión administrativa le hubiere inferido. La otra, que la administración ya no puede hacerlo (liquidar unilateralmente) y que debe, entonces, recurrir al juez del contrato para que la ordene y la efectúe. La Sala se inclina por la primera de dichas tesis, es decir, por la que sostenga que si la Administración no liquida unilateralmente dentro de los dos meses siguientes al plazo de cuatro meses (para la liquidación bilateral), correrá con los perjuicios que con ello pueda ocasionar

¹⁴ Art. 136 numeral 10 C.C.A.: “...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 subraya).

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 16 de agosto de 2001, Rad. 14384 [fundamento jurídico 2]. En similar sentido, sentencia de 30 de mayo de 1996, rad. n°. 11759 [fundamento jurídico párr. 11], sentencia de 13 de julio de 2000, rad. n°. 12513 [fundamento jurídico 2], sentencia de 22 de febrero de 2001, rad. 13682 [fundamento jurídico 4.4]. La Sala de Consulta y Servicio Civil también seguía este criterio: concepto del 1 de diciembre de 1999, rad. n°. 1230 [fundamento jurídico 1.2] y concepto de 31 de octubre de 2001, rad. n°. 1365 [fundamento jurídico párr. 10].

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

*al contratista y que éste reclame por la vía jurisdiccional*¹⁶.

También se precisó que la referida posibilidad de liquidar bilateral o unilateralmente el contrato luego de vencidos los plazos iniciales previstos en la ley o en el contrato, según el caso, quedaba excluida cuando se producía la notificación del auto admisorio de la demanda formulada en ejercicio de la acción contractual con el objeto de que el juez o el árbitro liquidara el contrato¹⁷.

No obstante, en concepto n.º 1453 del 6 de agosto de 2003, la Sala de Consulta y Servicio Civil examinó el asunto y conceptuó que con la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998 –que modificó el artículo 136 del CCA– el plazo establecido en dicha legislación para la liquidación *unilateral* era de carácter perentorio y preclusivo, lineamiento que fue acogido luego por la Sección Tercera, en pronunciamiento del 4 de diciembre de 2006:

*[S]i la entidad estatal contratante no efectúa la liquidación unilateral dentro del mencionado término de dos (2) meses, siguientes al vencimiento del plazo acordado o legalmente establecido para la procedencia de la liquidación conjunta, ha de concluirse que aquella pierde su competencia por razón del factor temporal –ratione témporis–, puesto que el aludido plazo legal de dos (2) meses es preclusivo en la medida en que la propia ley consagra una consecuencia en relación con su vencimiento, consistente en trasladar dicha competencia al juez del contrato.*¹⁸

Finalmente, con la entrada en vigencia de la Ley 1150 de 2007, el artículo 32 derogó el artículo 61 de la Ley 80 de 1993, pero, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 136.10.d del CCA, el artículo 11 de la Ley 1150 mantuvo el término de dos meses para la liquidación unilateral del contrato y dispuso, como respuesta al criterio mayoritario en la Sección Tercera hasta ese momento, que se podía liquidar el contrato por las partes de forma concertada y por la Administración unilateralmente en cualquier tiempo hasta antes del plazo de caducidad.

16. En tal sentido, conforme al criterio jurisprudencial vigente para la época de celebración del contrato, no existía restricción alguna para que, antes de que operara la caducidad de la acción, la Administración liquidara unilateralmente el contrato. En otras palabras, la liquidación unilateral podía tener lugar en un plazo

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de diciembre de 1989, rad. n.º. 5334 [fundamento jurídico 5].

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 22 de junio de 2000, rad. n.º. 12723 [fundamento jurídico B].

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2006, Rad. n.º. 15239 [fundamento jurídico 11].

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

adicional a los dos meses que establecía la jurisprudencia siempre que aconteciera antes del término máximo para la interposición de la demanda¹⁹.

Así, entonces, la Sala encuentra que la Resolución n°. 458 del 21 de marzo de 1996 –mediante la cual se liquidó unilateralmente el contrato n°. 956 de 1993 y el denominado por las partes contrato adicional n°. 1135 de 1994– fue notificada por edicto el 13 de mayo de 1996 (f. 60 c. 3), es decir, 1 año, 3 meses y 8 días después del vencimiento del plazo contractual –5 de enero de 1995– (f. 51 c. 3) y, por ello, es forzoso concluir que el contrato –cuya declaratoria de incumplimiento se pretende en este caso– fue objeto de liquidación unilateral a través de la Resolución n°. 458 de 1996 antes de que operara el término de caducidad de la acción. Asimismo, valga precisar que la notificación del acto de liquidación –13 de mayo de 1996 (f. 60 c. 3)– sucedió con anterioridad a la presentación de la demanda –21 de julio de 1997 (f. 79 c. 1)–. En efecto, la notificación de dicho acto ocurrió 1 año, 2 meses y 8 días antes de que se presentara la demanda por el contratista.

Lo expuesto, entonces, impone a la Sala analizar el efecto que tiene la liquidación unilateral del contrato de cara a la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

Las pretensiones de incumplimiento, la ruptura del equilibrio económico solicitada por el demandante y la procedencia de la declaratoria de ineptitud de la demanda

17. Está acreditado que el contratista comunicó a la entidad los incumplimientos que tuvieron lugar durante la ejecución del contrato y por los cuales ahora reclama la ruptura del equilibrio económico.

18. En efecto, obra en el proceso un oficio del 22 de marzo de 1995 suscrito por el contratista y dirigido al municipio de Medellín (fls. 21-22 c. 1). Según da cuenta el documento, durante la obra se presentaron varias dificultades que ocasionaron perjuicios al contratista y cuyas causas fueron, entre otras, las siguientes: *i) «el problema de la obra parte desde que se sacó a licitación y luego se inició la construcción sin diseños de la obra, pues la red de aguas lluvias nunca obedeció a un diseño previo, sino a las órdenes impartidas por la interventoría en base a criterios muy discutibles y no se tuvo en cuenta áreas de influencia para*

¹⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de junio de 2016, Rad. n°. 2253 [fundamento jurídico 3].

| | |
|-------------|--|
| Radicación: | 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163) |
| Demandante: | Constructora de Edificios Ltda.-Conedil |
| Demandado: | Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín |
| Asunto: | Acción contractual |

determinar la localización, el número y el diseño de sumideros»; ii) «no se tuvo en cuenta tampoco que el Limonar es una obra donde se ha removido gran cantidad de tierra y grama recién colocada que están expuestas y son arrastradas por la escorrentía generando una gran cantidad de sedimentos»; iii) la gran cantidad de basura arrojada por los habitantes del sector que dificultaron la ejecución de los trabajos y iv) la ausencia de mantenimiento total de las redes del sector por parte de la entidad competente.

También se aportó al proceso la bitácora de obra «*libro diario*» con distintas anotaciones realizadas tanto por el interventor como por el contratista (fls. 67 y ss. c. 3). En por lo menos cuatro anotaciones distintas el contratista dejó consignado los problemas que sucedieron durante la obra y que, a su juicio, le generaban perjuicios. Así, el 2 de junio de 1994, el contratista indicó que los responsables de las redes de gas no se presentaron en la obra, lo cual generó retrasos (f. 115 c. 3). El 20 de octubre de 1994, el contratista consignó en la bitácora la presencia de otros contratistas en la zona y la imposibilidad de avanzar en los frentes de obra durante dicho periodo (f. 184 c. 3). Posteriormente, se plasmó que la interventoría tenía conocimiento de la presencia de otros contratistas en la zona y las dificultades que esto podría acarrear (f. 186 c. 3). Finalmente, el 17 de junio de 1995 el contratista consignó en la bitácora que debido a las distintas dificultades había incurrido en una serie de «*compromisos y gastos*» que podrían suponer la necesidad de exigir a la entidad una indemnización económica (f. 216 c. 3).

19. A pesar de lo anterior, en el expediente no reposa una respuesta por parte de la entidad a los reclamos económicos de la demandante y que, a su juicio, ocasionaron la ruptura del equilibrio económico del contrato. En este orden de ideas, en la medida en que la liquidación del contrato tiene por objeto definir el balance de la relación contractual y establecer el reconocimiento económico correspondiente, aquel acto debió contener todos los puntos reclamados por la demandante. Es decir, la entidad, en el acto de liquidación unilateral, debió pronunciarse sobre todos los puntos, en particular, sobre aquellas dificultades que puso de presente el contratista durante la ejecución del contrato y que –según su dicho– le generaron perjuicios.

Sobre este punto quedó acreditado que la entidad, mediante oficio U.E. 412 I del 23 de noviembre de 1995 (f. 47 c. 3), remitió al contratista el acta de liquidación bilateral del contrato para su respectiva aprobación y firma. Según el oficio, el

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

contratista recibió el acta de liquidación el 28 de noviembre de 1995 (f. 47 c. 3), pero en el expediente no obra prueba alguna que dé cuenta de que el contratista firmó y remitió a la entidad el acta respectiva.

También quedó acreditado que la entidad, en atención a que el contratista no se presentó a discutir el acta de liquidación y tampoco la remitió firmada²⁰, liquidó unilateralmente el contrato mediante Resolución n°. 458 de 1996 (f. 48 y 60 c. 3). Al respecto, es importante señalar que un acto administrativo es inoponible, es decir, no se puede cumplir, cuando no ha sido puesto en conocimiento del interesado en la forma en que indica la ley, toda vez que nadie puede ser obligado a dar cumplimiento a una disposición que desconoce²¹. Asimismo, la notificación permite al interesado, en caso de que no comparta el contenido de la decisión, hacer valer sus derechos a través de los recursos previstos en la ley para cada caso.

Según el artículo 61 de la Ley 80 de 1993, la liquidación unilateral del contrato se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición. En consonancia, el artículo 44 del CCA prevé que los actos administrativos que finalicen una actuación administrativa se notificarán personalmente y que para hacer la notificación la entidad debe enviar la respectiva citación. Asimismo, el artículo 45 del CCA dispone que en caso de no poderse hacer la notificación personal al cabo de cinco días del envío de la citación, se fijará un edicto por el término de 10 días.

20. Tal como se indicó antes, el 26 de abril de 1996 la entidad intentó la notificación personal del acto de liquidación al contratista, pero no fue posible debido a que el representante legal de Conedil Ltda. se abstuvo de firmar la constancia de notificación personal (f. 48 c. 3). Ante esa situación, la Resolución n°. 458 de 1996 se notificó por edicto, que permaneció fijado en la Secretaría General de la entidad entre el 29 de abril y el 13 de mayo de 1996 (f. 60 c. 3), es decir, antes de la presentación de la demanda.

Ahora bien, analizado el contenido del acto de liquidación del contrato, que fue transcrito en un aparte anterior de esta providencia [num. 13], la Sala advierte que la entidad no se pronunció sobre los incumplimientos que, según la demanda,

²⁰ Así quedó consignado en las consideraciones de la Resolución n°. 458 de 1996.

²¹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de septiembre de 2007, rad. n°. 29285 [fundamento jurídico 4.1].

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

generaron el desequilibrio económico del contrato. A pesar de que el acto de liquidación unilateral debió contener todos los puntos expuestos por el contratista, la Sala considera que, ante dicha situación, el contratista podía recurrir –aunque no fuera obligatorio para acudir posteriormente ante la jurisdicción– el acto de liquidación unilateral con el fin de que se incluyeran aquellos puntos que, a su juicio, habrían ocasionado el desequilibrio económico del contrato (art. 61 Ley 80 de 1993). En este caso, si la intención del contratista era que la liquidación unilateral incluyera los aspectos sobre los cuales recayeron sus reclamaciones, tenía a su disposición los recursos contra dicho acto para insistir en eso. Este aspecto, además, habría dado los parámetros a esta jurisdicción de lo que ahora se pretende con la demanda.

No obstante, en el expediente no obra prueba alguna que dé cuenta de que Conedil Ltda. formuló recurso de reposición contra la Resolución n°. 458 de 1996 que liquidó el contrato. Por el contrario, la parte demandada afirmó, en la contestación de la demanda, que luego de ser notificado por edicto el acto de liquidación este no fue recurrido, afirmación frente a la cual la demandante guardó silencio.

21. En línea con lo anterior, la Sala observa que la parte demandante tampoco incluyó una pretensión de nulidad contra la Resolución n°. 458 de 1996, que liquidó el contrato n°. 956 de 1993 y su «*contrato adicional n°. 1135 de 1994*». Por el contrario, al formular la pretensión segunda de la demanda, pidió el incumplimiento de la entidad en los siguientes términos:

2.3. (sic) PRETENSIONES RELACIONADAS CON EL INCUMPLIMIENTO DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

2.3.1. Que se declare que el MUNICIPIO DE MEDELLÍN es responsable contractualmente de los perjuicios sufridos por CONSTRUCTORA DE EDIFICIOS LIMITADA “CONEDIL LTDA”, por incumplir las obligaciones contractuales de hacer los estudios técnicos necesarios para la elaboración de los diseños, de restablecer el equilibrio económico y de liquidar el contrato 0956 de 1993.

Además de la pretensión así formulada en la que afirmó que la liquidación no se produjo, en los fundamentos de derecho insistió en la responsabilidad del municipio demandado por no equilibrar económicamente el contrato, aspecto que, afirmó, generaba responsabilidad de la administración conforme al artículo 50 de la Ley 80 de 1993.

| | |
|-------------|--|
| Radicación: | 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163) |
| Demandante: | Constructora de Edificios Ltda.-Conedil |
| Demandado: | Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín |
| Asunto: | Acción contractual |

De manera que la Sala encuentra que al presentar la demanda tendiente a obtener reconocimientos derivados del contrato n°. 956 de 1993, la parte demandante acumuló en una sola pretensión *i)* el incumplimiento por la entrega de diseños, *ii)* el desequilibrio económico del contrato y *iii)* el supuesto incumplimiento por ausencia de liquidación. Es decir que, en esencia, ató el reconocimiento de los perjuicios a una aparente omisión en la liquidación del contrato, en la que debieron hacerse los reconocimientos respectivos sobre esos aspectos, puesto que en esta etapa se deben hacer los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

Esta omisión del municipio demandado –no liquidar el contrato y, por ende, no equilibrarlo ni reconocer los perjuicios reclamados– es el fundamento de la demanda en este aspecto.

22. A pesar de lo anterior, tal como quedó acreditado, el contrato sobre el cual versan las pretensiones de la demanda fue objeto de liquidación unilateral por parte de la Administración, lo que implica que, por una parte, la pretensión así formulada –desequilibrio por incumplimiento ligado a una supuesta ausencia de liquidación en la que debieron hacerse los reconocimientos económicos que reclamaba– se contradice con las pruebas que obran en el expediente y, por otra parte, supone que la demandante debió formular una pretensión de nulidad contra el acto de liquidación proferido, lo cual era indispensable para proceder con el estudio de fondo de las pretensiones relativas a la ruptura del equilibrio económico del contrato que, afirma, fueron omitidas por la Administración.

En efecto, para obtener un fallo favorable en este caso era indispensable que se declarara la nulidad del acto de liquidación que se produjo y que la demandante pretendió desconocer, ya que en la pretensión antes transcrita y en los fundamentos de la demanda [num. 21] ligó el desequilibrio económico con una supuesta ausencia de liquidación del contrato, aspecto –este último– que quedó ampliamente desvirtuado. Por ello, habiéndose liquidado unilateralmente el contrato por la entidad demandada, la declaratoria de ilegalidad de aquel acto era un requisito esencial para restablecer el derecho afectado, porque, se reitera, así se formularon las pretensiones en las que se exigió que se incluyeran en esa liquidación los perjuicios reclamados.

En otras palabras, si la parte demandante buscaba el reconocimiento de aspectos que no fueron resueltos en la liquidación del contrato debió desligar las

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

pretensiones indemnizatorias de la supuesta ausencia de liquidación, porque al no hacerlo y haberse liquidado unilateralmente el contrato –como quedó demostrado–, le correspondía formular una pretensión de nulidad contra dicho acto. Lo anterior, porque aquel acto jurídico tiene la naturaleza de acto administrativo contractual, razón por la cual goza de presunción de legalidad.

A pesar de que la demandante no recurrió dicho acto, formuló una pretensión de desequilibrio ligada a una presunta ausencia de liquidación del contrato, aspecto que, de conformidad con las pruebas que obran en el proceso, quedó desvirtuado. Esta circunstancia, tal como quedó expuesto, impide el estudio de las pretensiones indemnizatorias, por cuanto la demandante ligó el presunto desequilibrio económico a la inexistencia del acto de liquidación del contrato, pero que, probada su existencia en contravía de lo afirmado en la demanda, no puede desconocerse mientras la presunción de legalidad que lo cobija no haya sido desvirtuada.

Así las cosas, mientras no se declare la nulidad del acto de liquidación, este mantiene su validez, respaldado por la presunción de legalidad, lo que impide un pronunciamiento de fondo frente al desequilibrio económico del contrato, puesto que, como acaba de verse, dicho aspecto conforma una sola pretensión con la liquidación del contrato.

Lo anterior cobra mayor relevancia en la medida en que, tal como fue formulada la pretensión segunda de la demanda –el desequilibrio económico ligado a la liquidación del contrato– implicó que la Sala tuviera en cuenta la fecha de notificación de la liquidación unilateral –13 de mayo de 1996– para el inicio del conteo de la caducidad [num. 5.2.], en tanto que, tal como se explicó, era este acto el que debía resolver los reclamos formulados por la demandante y, por ello, sobre el mismo versa el fundamento de la pretensión.

Valga precisar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 77 de la Ley 80 de 1993²², la acción de controversias contractuales es la vía idónea para solicitar que se declare la nulidad del acto de liquidación. En ejercicio de esta acción, la parte demandante debió formular una pretensión expresa en ese sentido, con la identificación e individualización del acto demandado y la manifestación de los

²² *Los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo serán susceptibles de recurso de reposición y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo.*

| | |
|-------------|--|
| Radicación: | 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163) |
| Demandante: | Constructora de Edificios Ltda.-Conedil |
| Demandado: | Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín |
| Asunto: | Acción contractual |

fundamentos de derecho de la demanda, constituidos por las normas violadas y el concepto de la violación.

23. En consecuencia, la Sala concluye que la parte actora dejó de lado la discusión que surgía a partir de las pruebas aportadas por la demandada y que implicaba desvirtuar lo que de estas se podía inferir. Su silencio, por tanto, no puede interpretarse como el desconocimiento del acto de liquidación del contrato – desconocimiento que, en cualquier caso, no podía extenderse más allá de su incorporación al expediente–, sino como la falta de voluntad o razones para controvertir su existencia.

En este contexto, la Sala concluye que, para hacer valer sus pretensiones en esta acción contractual, la demandante debió formular una pretensión de nulidad contra el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato. La Sala reitera que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 137 y 138 del CCA, la demanda debe contener lo que en estricto sentido se pretende y, tratándose de la nulidad de actos administrativos, se requiere su individualización, porque, de lo contrario, se configura la ineptitud sustantiva de la demanda, que impide un pronunciamiento de fondo en relación con las pretensiones formuladas por la demandante.

Así las cosas, resolver los presuntos incumplimientos contractuales atribuidos a la entidad demandada o la supuesta ruptura del equilibrio económico implicaría desconocer la validez y firmeza del acto administrativo de liquidación unilateral, el cual no fue demandado. Esto vulnera el artículo 66 del CCA, que establece que los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

24. En definitiva, la Sala modificará el fallo de primera instancia para declarar la ineptitud de la demanda en lo relativo a la pretensión de incumplimiento contractual, pero confirmará lo decidido por el Tribunal en relación con el restablecimiento del derecho derivado de la nulidad de las Resoluciones nº. 16 y 873 de 1995, por cuanto la sentencia fue recurrida únicamente por la parte demandante y este no fue uno de los puntos de la apelación (art. 357 del CPC).

Valga reiterar que si bien la parte demandada interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia en lo relativo a la declaratoria de nulidad de los actos que impusieron una multa, aquel fue rechazado por improcedente y contra

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

esa decisión la parte demandada no interpuso recursos. Por lo tanto, la suma reconocida en favor del demandante, así como el estudio que el Tribunal realizó en primera instancia sobre la naturaleza jurídica y régimen aplicable a los actos contentivos de las multas, son aspectos que escapan del objeto de la decisión en esta instancia, puesto que, se reitera, no fueron asuntos que hayan quedado comprendidos dentro del marco del recurso de apelación.

La objeción por error grave

25. La demandante, en el recurso de apelación, sustentó los perjuicios derivados del incumplimiento contractual a partir del dictamen pericial que fue decretado y practicado en el proceso, el cual fue objetado por error grave sin que el Tribunal, a su juicio, tramitara la objeción. La Sala observa que el Tribunal ordenó correr traslado de la objeción por error grave (f. 212 c. 1) y, posteriormente, en providencia del 6 de diciembre de 2004 (fls. 221 c. 2), negó el decreto de pruebas solicitado por la parte demandante para sustentar la objeción por error grave, razón por la cual este cargo de la apelación no prospera.

Enriquecimiento sin causa

26. Finalmente la demanda adujo, como pretensión subsidiaria, que la entidad se había enriquecido injustamente. La jurisprudencia tiene determinado que para la procedencia de la acción de enriquecimiento sin justa causa o *actio in rem verso* se requiere de la ausencia de una *causa jurídica* del desplazamiento patrimonial²³. Dado que el supuesto desplazamiento patrimonial alegado tiene origen en una causa jurídica –el contrato de obra n°. 956 de 1993 entre las partes–, que fue perseguida a través de la acción contractual, no es procedente la reclamación por enriquecimiento sin causa.

Actualización de la condena

27. En la sentencia de primera instancia se dispuso que la suma a pagar a favor del contratista –como restablecimiento por la nulidad de los actos que impusieron una multa– correspondía a \$5´191.319. En consecuencia, el monto de la condena debe actualizarse desde que la entidad realizó el descuento de la multa, es decir,

²³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 19 de noviembre de 1936, [fundamento jurídico G.J. XLIV p. 474]. En el mismo sentido, reiterados por esta Corporación, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de septiembre de 1986, rad. n°. 3785 [fundamento jurídico f], sentencia de 7 de junio de 2007, rad. n°. 14.669 [fundamento jurídico 7.1], sentencia de 25 de noviembre de 2004, rad. n°. 25.560 [fundamento jurídico 8].

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

desde la orden de pago del acta n°. 09R –11 de septiembre 1995 (f. 38 c. 1)²⁴– hasta la fecha de la presente sentencia, de conformidad con la fórmula «Valor actualizado = [Valor histórico * (IPC final mayo 2025) / IPC inicial (septiembre de 1995)]». Luego de actualizarse, el valor es de =\$36´696.075 [5´191.319* (150,14 / 21,24)].

Costas

28. De conformidad con el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no hay lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que la parte haya actuado con temeridad o mala fe.

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

FALLA

PRIMERO: MODIFÍCASE la sentencia del 30 de septiembre de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Décima de Decisión, la cual quedará así:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de las Resoluciones n.º 16 del 4 de enero de 1995 y n.º. 873 del 25 de abril de 1995, dictadas por el alcalde de Medellín, mediante las cuales se impuso una multa al accionante **CONSTRUCTORA DE EDIFICIOS LTDA.-CONEDIL**, por las razones expuestas en la motivación.

SEGUNDO: CONDENAR al Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín a pagar, en favor de la Constructora de Edificios Ltda.-Conedil, la suma de treinta y seis millones seiscientos noventa y seis mil setenta y cinco pesos (\$36´696.075).

TERCERO: DECLARAR probada de oficio la excepción de inepta demanda frente a la pretensión de incumplimiento contractual, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: Sin condena en costas.

²⁴ Se toma esta fecha porque el Tribunal no actualizó la condena en la sentencia de primera instancia.

Radicación: 05001-23-31-000-1997-01839-03 (49.163)
Demandante: Constructora de Edificios Ltda.-Conedil
Demandado: Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación
de Medellín
Asunto: Acción contractual

SEXTO: SE RECONOCE al doctor **IVÁN BEDOYA BARRERA** con tarjeta profesional n°. 83.552 del Consejo Superior de la Judicatura, para continuar representando al municipio de Medellín, conforme a lo establecido en el poder visible a folio 262.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE²⁵
NICOLÁS YEPES CORRALES

²⁵ Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>