

RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO – Ley 80 de 1993 artículo 1 – Ámbito de aplicación del ECGAP – Ley 80 de 1993 artículo 1 – Distritos son entidades estatales – Ley 489 de 1998 artículo 39 – alcaldías son organismos principales de la administración - Otras entidades están adscritas o vinculadas – DADEP – Capacidad para contratar – Aplicación del ECGAP

El artículo 1 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 1 del artículo 2 definió, para los solos efectos de esta ley, que los distritos serían entidades estatales.

De conformidad con el inciso 4º del artículo 39 de la Ley 489 de 1998, las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Las demás entidades les están adscritas o vinculadas.

El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP es un departamento administrativo de la Administración central del Distrito Capital de Bogotá, que cuenta con autonomía administrativa y financiera, creado mediante el Acuerdo 18 de 1999 [...].

En consonancia, de conformidad con el Decreto Distrital nº 854 de 2001 –vigente en la época de celebración del contrato nº. 137 de 2005–, las secretarías de despacho, departamentos administrativos y la unidad ejecutiva de servicios públicos, como entidades ejecutoras que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tienen la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que hacen parte –Bogotá D.C.– (art. 60). Asimismo, el director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP es competente para celebrar todo tipo de contratos o negocios jurídicos relacionados con el patrimonio inmobiliario Distrital (art. 61).

El 2 de diciembre de 2005, la Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN y Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP celebraron el contrato nº. 137 para la administración, mantenimiento y aprovechamiento del espacio público en la localidad de Chapinero. Como Bogotá D.C. DADEP fue parte del contrato, 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.

LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS ESTATALES – Alcance - Verificación de acreencias – Estado de ejecución de las obligaciones – Ley 80 de 1993 artículo 60 – Liquidación bilateral - Liquidación unilateral – Liquidación judicial

La liquidación de los contratos celebrados por la Administración Pública se configura como el corte de cuentas destinado a verificar las acreencias pendientes en favor o en contra de cada parte y evaluar el estado de ejecución de las obligaciones correspondientes. Este proceso, comúnmente llevado a cabo al término del contrato, implica una operación con el propósito de: i) determinar la existencia de obligaciones

pendientes, ii) analizar los saldos a favor y en contra, y iii) alcanzar un acuerdo que asegure la conformidad y liberación de las partes involucradas.

En esencia, la liquidación representa un ajuste de cuentas que posibilita a las partes del acuerdo jurídico resolver las cuestiones relacionadas con las deudas y créditos mutuos. En la liquidación constarán acuerdos, conciliaciones y transacciones que ponen fin a discrepancias, permitiendo a las partes declararse en paz y salvo. La obligación de llevar a cabo la liquidación recae en contratos de ejecución sucesiva, aquellos en los cuales el objeto se realiza en etapas, así como en otros casos que lo requieran (art. 60 de la Ley 80 de 1993). La liquidación puede ser de mutuo acuerdo entre las partes (bilateral), unilateral por parte de la Administración, o incluso judicial.

Ante el fracaso en la liquidación bilateral, la Administración tiene la facultad de realizar unilateralmente un ajuste de cuentas definitivo, sujeto al recurso de reposición y control judicial. En ausencia de ambas modalidades, ya sea por inexistencia total o parcial, o por la pérdida de efectos vinculantes debido a la nulidad, corresponde al juez del contrato proceder a la liquidación.

LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS ESTATALES – Finalización del vínculo contractual – Contratos de ejecución sucesiva

En los contratos estatales de ejecución sucesiva el vínculo contractual no finaliza con el vencimiento del plazo de ejecución, sino que se extingue con la liquidación del contrato.

[...]

Es necesario precisar que no se puede pretender seguir con la ejecución del contrato una vez extinto el vínculo contractual. Es decir, finalizado el plazo de ejecución y en firme la liquidación del contrato, no es posible pretender el cumplimiento contractual, puesto que para ese momento el vínculo se ha extinguido.

Así, lo normal y deseable es que la ejecución del objeto contractual se desarrolle dentro de la etapa correspondiente, es decir, dentro del plazo de ejecución convenido. Esa es la regla general. Por el contrario, pretender satisfacer las prestaciones contractuales o ejecutar recursos en la etapa de liquidación constituye una situación anormal y contraria a la finalidad misma de dicha fase, que no es continuar con la ejecución del contrato, sino realizar el respectivo cruce de cuentas y extinguir adecuadamente el vínculo contractual. Por ello, este proceso normalmente se lleva a cabo al término de ejecución del contrato.



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero Ponente: WILLIAM BARRERA MUÑOZ

Bogotá D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Proceso: Acción contractual

COPIAS SIMPLES– Valor probatorio. INEPTA DEMANDA-Concepto de violación. INEPTA DEMANDA-Cuando se pretende la nulidad de un acto administrativo basta con que las razones por las que se pretende la nulidad sean comprensibles para fallar de fondo. INTERPRETACIÓN DE LA DEMANDA-El juez puede interpretar la demanda, sin alterar los hechos en que se funda. RÉGIMEN DEL CONTRATO-Como fue celebrado por el distrito capital, se rige por la Ley 80 de 1993. LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO-Concepto. ACTO DE LIQUIDACIÓN UNILATERAL-Concepto. ACTO ADMINISTRATIVO-Presunción de legalidad. INTERPRETACIÓN DEL CONTRATO-Cuando las estipulaciones sean claras, no puede desconocerse lo acordado. CARGA DE LA PRUEBA-Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta. PLAZO DE EJECUCIÓN Y VIGENCIA: Conceptos. 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 10 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B que declaró de oficio la ineptitud sustantiva de la demanda. La decisión fue la siguiente:

PRIMERO: *Declarar de oficio la ineptitud sustantiva de la demanda, por las consideraciones anteriores.*

SEGUNDO: *Negar las pretensiones de la demanda.*

TERCERO: *Sin condena en costas.*

CUARTO: *Una vez ejecutoriada esta providencia, por secretaría liquidar los gastos del proceso. Se advierte al demandante que si pasados 2 años, contados a partir de la liquidación de los gastos, no los reclama, se declarará la prescripción de los mismos, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del Acuerdo 2552 de 2004 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.*

I. SÍNTESIS DEL CASO

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

El 2 de diciembre de 2005, la Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN y Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP celebraron el contrato n°. 137 para la administración, mantenimiento y aprovechamiento del espacio público en la localidad de Chapinero. El DADEP liquidó unilateralmente el contrato y obtuvo un saldo a su favor de \$551'475.201. CORPOCIEN alega que la liquidación unilateral es nula, puesto que no reconoció el pago de unas indemnizaciones laborales con antiguos empleados de la corporación y ordenó restituir un saldo a la entidad contratante.

II. ANTECEDENTES

Pretensiones

El 26 de junio de 2012¹, la Corporación Cívica Calle Cien (en adelante CORPOCIEN), por medio de apoderado judicial, formuló acción contractual contra Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (en adelante el DADEP). La demandante formuló las siguientes pretensiones declarativas y de condena:

1. *Que la Resolución 060 del 24 de marzo de 201 [sic] “por la cual se liquida unilateralmente el contrato DADEP No. 137 de 2005”, expedida por el Director del DADEP, es nula por carecer de los requisitos contractuales y legales para su validez.*
2. *Que la Resolución 174 del 28 de junio de 2010, “Por la cual se resuelve el Recurso de Reposición interpuesto contra la Resolución 060 del 26 de marzo de 2010 que liquidó unilateralmente el contrato DADEP No. 137 de 2005”, expedida por el señor Director del DADEP, es nula por carecer de los requisitos contractuales y legales para su validez.*
3. *Que se autorice a CORPOCIEN el pago de las obligaciones de la entidad demandante surgidas con ocasión directa del aprovechamiento económico pactado en el contrato 137 de 2005 y el saldo trasladarlo a la Tesorería Distrital para que sea invertido en la zona, conforme lo pactado.*
4. *Que se condene a la entidad demandada (DADEP).*

Hechos

¹ Según da cuenta el sello de radicación de la Oficina de Administración de Apoyo Judicial para los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá (f. 13 respaldo c. 1). Por medio de auto del 28 de agosto de 2012, el Juez 34 Administrativo del Circuito de Bogotá remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por falta de competencia, en consideración a que la cuantía (\$551'475.201) excedía los 500 SMMLV a que se refiere el artículo 134.5 del CCA (que para el 2012, representaban la suma de \$283'350.000).

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

En apoyo de las pretensiones, la parte actora indicó que el 2 de diciembre de 2005, CORPOCIEN y el DADEP celebraron el contrato n°. 137 para *«la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público»*, respecto de unas zonas de uso público –parqueaderos– ubicadas en la *«Urbanización Chicó Norte Sector III Centro Comercial de la Localidad No. 2 de Chapinero»*.

Señaló que el contrato inició el 2 de enero de 2006 y, para el cumplimiento del objeto, CORPOCIEN vinculó personal mediante contratos laborales a término fijo, cuyos salarios se pagaban con los recursos obtenidos por la ejecución del contrato de aprovechamiento económico del espacio público, en particular, por la operación diaria de los parqueaderos.

Indicó que durante la ejecución del contrato surgieron diversas dificultades, en particular, en lo que respecta a la aprobación del presupuesto de inversión por parte del DADEP. En consecuencia, mediante comunicación del 31 de octubre de 2008, el presidente de la Junta Directiva de CORPOCIEN expresó su voluntad de no prorrogar el contrato, lo cual fue aceptado por el DADEP en comunicación del 18 de noviembre siguiente.

Adujo que CORPOCIEN delegó en el director del proyecto, ingeniero Óscar Antonio Morales Beltrán, la gestión de notificar –con la debida antelación– la terminación y no prórroga de los contratos laborales del personal de apoyo vinculado a la corporación. No obstante, esta instrucción no fue cumplida, lo que dio lugar a la presentación de demandas laborales contra CORPOCIEN, en las cuales se reclamaba el pago de indemnizaciones. Dichas obligaciones, según la demanda, deben atenderse con los recursos provenientes del contrato de aprovechamiento económico del espacio público.

El 30 de abril de 2009, el DADEP remitió al contratista un proyecto de liquidación bilateral. CORPOCIEN se abstuvo de firmar, porque no incluyó las indemnizaciones laborales que debían cubrirse con los recursos del contrato. Posteriormente, a través de las Resoluciones n°. 060 del 26 de marzo de 2010 y 174 del 26 de junio siguiente, el DADEP liquidó unilateralmente el contrato y dispuso que existía un saldo a su favor, correspondiente a los recursos que no fueron ejecutados durante el contrato, que el contratista debía restituir.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

Concepto de la violación

La demanda adujo que la Resolución nº. 060 del 26 de marzo de 2010 y la resolución que la confirmó fueron expedidas con desconocimiento de «*los requisitos legales y contractuales para su validez*». Señaló que el acto de liquidación unilateral transgredió los artículos 2 de la CN y 1, 4-9, 5-3, 13, 14, 23 y 25 de la Ley 80 de 1993, porque no reconoció el pago de las indemnizaciones laborales con los recursos derivados del aprovechamiento económico del contrato. Afirmó que ese hecho implicó el desconocimiento de los principios de la contratación y supuso la modificación unilateral de los términos contractuales y la imposición de obligaciones no pactadas en el contrato.

Contestación de la demanda

El 13 de agosto de 2013 (fls. 56-71 c. 1), el DADEP, al contestar la demanda, se opuso a las pretensiones. En su defensa, excepcionó *i)* la falta de legitimación en la causa por pasiva, al considerar que no era la entidad llamada a asumir las obligaciones laborales contraídas por la demandante; *ii)* inepta demanda, porque se omitió individualizar la causal de nulidad de los actos administrativos acusados y *iii)* prejudicialidad, por cuanto ya se encontraba en curso un proceso ante la Fiscalía Local 102 de Bogotá, en el marco del cual se «congeló» la cuenta bancaria en la que se había depositado el saldo de los recursos recaudados en el marco del contrato².

Sostuvo que no existió vínculo laboral alguno entre el DADEP y el personal contratado por CORPOCIEN para la ejecución del contrato. Precisó que fue la propia CORPOCIEN quien reconoció que el director del proyecto, ingeniero Óscar Antonio Morales Beltrán, incumplió la orden de notificar a los trabajadores sobre la finalización de sus contratos laborales. Adujo que esta situación era exclusivamente imputable a CORPOCIEN, ya que dicho director había sido designado por ella misma y, en consecuencia, le correspondía controlar el cumplimiento de la instrucción y prever la terminación de los contratos de trabajo por lo menos desde el 31 de octubre de 2008, fecha en la cual CORPOCIEN expresó su decisión de no prorrogar el contrato.

² Al consultar con el número de noticia criminal indicado en la contestación de la demanda, con el radicado No. 110016000050201003269, se evidencia que el mismo fue archivado el 30 de enero de 2020 por conducta atípica, en los términos del artículo 79 del Código de Procedimiento Penal. En todo caso, esta excepción fue negada en la sentencia de primera instancia (f. 244 c. p. pal.).

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

En relación con el pago de las acreencias laborales, señaló que la nómina de empleados de CORPOCIEN se había cubierto con los recursos obtenidos por la operación de los parqueaderos. Sin embargo, las indemnizaciones y demás prestaciones reclamadas con posterioridad al plazo de ejecución no podían financiarse con dichos recursos, pues derivaban de la falta de gestión de CORPOCIEN para terminar oportunamente los contratos laborales. Las prórrogas automáticas, despidos colectivos, indemnizaciones y otras pretensiones laborales que hubiera podido generar esa omisión eran responsabilidad exclusiva de CORPOCIEN.

Fundamentos de la providencia recurrida

El 10 de abril de 2014, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B declaró de oficio la ineptitud sustantiva de la demanda, porque, a su juicio, CORPOCIEN no señaló expresamente el concepto de la violación ni invocó cargo alguno de nulidad contra las resoluciones acusadas. Indicó, con fundamento en la jurisprudencia de esta Corporación, que la carga procesal de explicar el concepto de la violación se satisface cuando se manifiesta expresamente la razones por las cuales se consideran ilegales los actos demandados.

Recurso de apelación

La parte demandante interpuso recurso de apelación, que fue concedido el 22 de mayo de 2014 (f. 258 c. p. pal.). Esgrimió que el Tribunal erró al declarar la ineptitud sustantiva de la demanda, puesto que no era cierto que se hubiera omitido sustentar el concepto de la violación.

Sostuvo que el Juez 34 Administrativo del Circuito de Bogotá y, posteriormente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al recibir el expediente por competencia, no indicaron nada sobre una falta de técnica por ausencia del concepto de violación, lo que, a su juicio, supone que la demanda fue presentada en forma, al satisfacer el requisito con el capítulo de «*disposiciones violadas y concepto de la violación*». Esgrimió que en dicho capítulo de la demanda se indicaron las normas transgredidas y se sustentó el concepto de la violación.

Trámite de segunda instancia

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

El 17 de julio de 2014, el Despacho admitió el recurso de apelación (f. 262 c. p.pal.) y, el 13 de agosto siguiente (f. 264 c. p.pal.), se corrió traslado para alegar de conclusión en segunda instancia. Las partes reiteraron lo expuesto (fls. 265 al 271 y 272 al 279 c. p.pal.). El Ministerio Público consideró que debían negarse las pretensiones de la demanda, porque no se acreditó la existencia de indemnizaciones laborales, ni que dichos pagos debían reconocerse en la liquidación unilateral del contrato (fls. 232-240 c. p. pal.).

III. CONSIDERACIONES

I. Presupuestos procesales

1. Como la demanda se presentó el 26 de junio de 2012 (f. 13 c. 1 respaldo), 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 regían 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 seguirían rigiéndose y culminarían 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 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, modificado por el artículo 1º de la Ley 1107 de 2006. 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 157 del

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

CPACA –aplicable según lo dispuesto por el artículo 198 de la Ley 1450 de 2011³– el valor de la pretensión material mayor –\$551´475.201 (fl. 18, c. 1)– supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 132.5 del CCA, esto es, \$283.350.000⁴

Acción procedente

3. La acción contractual es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando se demanda la nulidad del acto de liquidación al que le son aplicables las reglas de la Ley 80 de 1993 y todas aquellas que la modifiquen, adicionen o complementen (arts. 52 de la Ley 80, 1546 y 1602 del CC y 87 del CCA).

Demanda en tiempo

4. Según el artículo 136.10.d del CCA –modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998–, en los contratos que requieran liquidación y esta fuera efectuada unilateralmente por la Administración, el término para formular pretensiones es de dos años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe.

La demanda se interpuso en tiempo –26 de junio de 2012 (f. 13 reverso c. 1)– porque la ejecutoria de la Resolución n°. 060 del 26 de marzo de 2010, a través de la cual se liquidó unilateralmente el contrato n°. 137 de 2005, se produjo el 9 de agosto de 2010, según da cuenta la constancia de ejecutoria del director administrativo, financiero y de control disciplinario del DADEP (f. 105 c. 1). Como el 14 de octubre de 2010, se presentó solicitud de conciliación prejudicial, el término de caducidad se suspendió hasta el 24 de noviembre siguiente conforme al artículo 21 de la Ley 640 de 2001, fecha en que se celebró la audiencia y fue declarada fallida, según da cuenta el original del acta de esa diligencia (f. 169 c. 1). Al día siguiente se reanudó el conteo del término por el año, 9 meses y 26 días faltantes, que vencían el 20 de septiembre de 2012.

Aptitud de la demanda

³ **ARTÍCULO 198. Descongestión por razón de la cuantía en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.** Con el propósito de evitar la congestión de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado, en los procesos que cursen o deban cursar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en relación con los cuales a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no se hubiere notificado en debida forma el correspondiente auto admisorio de la demanda o cuando este no se hubiere expedido y cuyas demandas se presenten hasta antes del 2 de julio de 2012, la competencia por razón de la cuantía se determinará con sujeción a las reglas consagradas en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011.

⁴ Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2012 (\$566.700) por 500.

5. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B declaró de oficio la excepción de inepta demanda, porque la demandante no señaló expresamente el concepto de la violación ni invocó cargo alguno de nulidad contra las Resoluciones n°. 060 y 174 de 2010. Así, el Tribunal consideró que la demanda omitió explicar las razones por las cuales considera ilegales los actos acusados.

5.1 Conforme al artículo 97.7 del CPC, aplicable por remisión expresa del artículo 267 del CCA, la ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones es una excepción previa. En armonía con esa disposición, los artículos 137 y 138 del CCA y 75 del CPC disponen que la demanda que se promueva debe contener lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las pretensiones se deben formular por separado, con observancia de lo dispuesto en el artículo 82 del CPC.

La excepción de inepta demanda se configura –entre otros– cuando se omite el requisito previsto en el artículo 137.4 del CCA⁵, relativo al deber de explicar el concepto de la violación. De conformidad con el criterio de la Sala⁶, se entiende satisfecho este requisito cuando la demanda identifica al menos las normas que sirven de fundamento a las pretensiones, expone las razones de la infracción y señala la manera en que se habría configurado el vicio que da lugar a la nulidad.

5.2 En la demanda se pidió –como pretensiones declarativas– que se declarara la nulidad de las Resoluciones n°. 060 y 174 de 2010, mediante las cuales el DADEP liquidó unilateralmente el contrato n°. 137 de 2005 y determinó un saldo a su favor. En la demanda quedaron consignadas las razones en las que se fundamenta la solicitud de nulidad, según se pasa a explicar:

De los hechos y fundamentos de derecho se desprende que la nulidad de los actos que liquidaron el contrato se fundamenta en que estos no reconocieron las

⁵ Artículo 137. *Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá:*

1. *La designación de las partes y de sus representantes.*

2. *Lo que se demanda.*

3. *Los hechos u omisiones que sirvan de fundamento de la acción.*

4. **Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.**

5. *La petición de pruebas que el demandante pretende hacer valer.*

6. *La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.*

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 15 de agosto de 2013, Rad n°. 39.005 [fundamento jurídico 5.1].

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

indemnizaciones asumidas por CORPOCIEN con ocasión de la terminación de los contratos laborales. La demanda explicó que: *i)* para cumplir con el objeto del contrato fue necesario vincular personal mediante contratos laborales a término fijo; *ii)* según la cláusula 4.10 del contrato n°. 137 de 2005, el recaudo por aprovechamiento económico del espacio público debía reinvertirse en la zona, destinando un 10% a gastos administrativos del contratista; *iii)* durante la ejecución del contrato, CORPOCIEN pagó los salarios de sus empleados con los recursos obtenidos del contrato y *iv)* al no prorrogarse el contrato, se ordenó informar a los trabajadores sobre la no renovación de sus contratos laborales, lo cual no se cumplió, lo que generó demandas laborales contra CORPOCIEN. En este contexto, la demanda alega que el saldo de la liquidación –que corresponde al aprovechamiento económico del contrato– no debía reintegrarse al DADEP, como dispusieron las resoluciones acusadas, sino destinarse al pago de las indemnizaciones laborales.

Asimismo, en el capítulo «*disposiciones violadas y concepto de la violación*», explicó que se infringió lo dispuesto en el artículo 4.9 de la Ley 80 de 1993, por cuanto sobrevino una onerosidad para CORPOCIEN con ocasión de la omisión de reconocer en la liquidación unilateral «*los pagos a quienes con su trabajo ayudaron al aprovechamiento económico del espacio público*» (f. 11 c. 1). Adicionalmente, se transgredió lo dispuesto en el artículo 5.3 que «*faculta a mi poderdante a obtener la protección de sus derechos contractuales*»; el artículo 14, puesto que «*se pretendió modificar el contrato de manera unilateral, inconsulta e ilegal, imponiendo obligaciones extracontractuales, sin previa notificación y una vez terminado el contrato*» y los artículos 1, 13, 23 y 25 porque «*se desconocieron los principios de la contratación estatal*» (f. 12 c. 1).

5.3 De la lectura de la demanda se observan con claridad las normas que se considera fueron transgredidas por los actos acusados. En efecto, según la demanda, las resoluciones demandadas «*carecen de los requisitos contractuales y legales para su validez*», puesto que infringieron los artículos 1, 4-9, 5-3, 13, 14, 23 y 25 de la Ley 80 de 1993 y la cláusula 4.10 del contrato n°. 137 (fls. 11-13 c. 1). Lo anterior, porque en el cruce final de cuentas no se reconocieron las indemnizaciones laborales que debían ser pagadas con el saldo resultante de la liquidación.

Precisado lo anterior, la Sala considera que procede el estudio de fondo de las pretensiones de la demanda, ya que en este caso el concepto de la violación resulta

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

comprensible y se enunciaron las normas que se estima fueron transgredidas. Por ello, la Sala revocará la decisión de primera instancia y se pronunciará de fondo sobre las pretensiones de la demanda.

Legitimación en la causa

6. CORPOCIEN está legitimada en la causa por activa y Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP está legitimado en la causa por pasiva, ya que fueron las partes del contrato n.º 137 de 2005 para la administración, mantenimiento y aprovechamiento del espacio público en la localidad de Chapinero (fls. 21-28 c. 1).

Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si procede declarar la nulidad del acto de liquidación unilateral del contrato n.º 137 de 2005, porque omitió reconocer los valores reclamados en la demanda, correspondientes a las indemnizaciones laborales a cargo de CORPOCIEN derivadas de las acciones judiciales promovidas por sus antiguos empleados. Adicionalmente, si el acto es nulo, porque ordenó restituir un saldo a la entidad contratante en vez de autorizar su reinversión en la zona.

Análisis de la Sala

7. Como la sentencia fue recurrida por la parte demandante, la Sala estudiará el asunto de conformidad con el artículo 357 del CPC.

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

9. La Sala reitera que CORPOCIEN formuló demanda contra el DADEP, cuyas pretensiones fueron las siguientes:

1. *Que la Resolución 060 del 24 de marzo de 201 [sic] “por la cual se liquida unilateralmente el contrato DADEP No. 137 de 2005”, expedida por el Director del DADEP, es nula por carecer de los requisitos contractuales y legales para su validez.*

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

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

2. *Que la Resolución 174 del 28 de junio de 2010, “Por la cual se resuelve el Recurso de Reposición interpuesto contra la Resolución 060 del 26 de marzo de 2010 que liquidó unilateralmente el contrato DADEP No. 137 de 2005”, expedida por el señor Director del DADEP, es nula por carecer de los requisitos contractuales y legales para su validez.*
3. *Que se autorice a CORPOCIEN el pago de las obligaciones de la entidad demandante surgidas con ocasión directa del aprovechamiento económico pactado en el contrato 137 de 2005 y el saldo trasladarlo a la Tesorería Distrital para que sea invertido en la zona, conforme lo pactado.*
4. *Que se condene a la entidad demandada (DADEP) (f. 11 c. 1).*

Como se observa, la pretensión tercera consiste en que se autorice a CORPOCIEN a pagar, del saldo resultante de la liquidación del contrato n°. 137 de 2005, las obligaciones surgidas de la ejecución del contrato, las cuales, según los fundamentos y hechos de la demanda, corresponden a las indemnizaciones laborales a cargo de CORPOCIEN con los trabajadores vinculados para la ejecución del contrato.

En este caso no se pretende declarar o establecer la parte responsable del pago, puesto que desde la formulación de la demanda CORPOCIEN reconoció que el pago de las indemnizaciones laborales era una obligación a su cargo, sino lo que busca es cubrir dichas acreencias con el saldo resultante de la liquidación unilateral del contrato n°. 137 de 2005. Lo anterior cobra mayor relevancia cuando en el recurso de apelación la demandante afirmó que:

Las deudas adquiridas por esta vía, con responsabilidad del DADEP, no se pretenden pagar con el patrimonio ni con el presupuesto de la entidad distrital. Se deben pagar con los dineros provenientes del aprovechamiento económico (...) le hace ver al DADEP que la suma de que se habla no corresponde a la realidad, ya que el contratista debe cancelar unas obligaciones provenientes del aprovechamiento económico, en especial unas de carácter laboral (...) lo que se pretende es que estas obligaciones se cancelen con el dinero proveniente de dicho aprovechamiento (f. 255 c. p.pal.)

Finalmente, es importante precisar que, si bien en la demanda se reprochó la conducta de la entidad consistente en retirar «*los muebles y enseres que se encontraban en las oficinas de Corpocien, bienes adquiridos con el dinero proveniente del aprovechamiento contratado*» (f. 181 c. 1) y la «*permisividad*» del interventor del contrato –Salvador Molano– en las omisiones del director del proyecto –Óscar Antonio Morales Beltrán–, lo cierto es que ninguna pretensión se dirige a una declaratoria de condena en este sentido, por lo que no es posible interpretar oficiosamente los mencionados reproches como una pretensión de responsabilidad contractual.

Precisado lo anterior, lo que corresponde es definir –a partir de las pruebas que obran

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

en el expediente— si las indemnizaciones laborales a cargo de CORPOCIEN debían ser reconocidas en el acto de liquidación unilateral del contrato.

El régimen jurídico del contrato

10. El artículo 1 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 1 del artículo 2 definió, para los solos efectos de esta ley, que los distritos serían entidades estatales.

De conformidad con el inciso 4º del artículo 39 de la Ley 489 de 1998, las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Las demás entidades les están adscritas o vinculadas.

El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP es un departamento administrativo de la Administración central del Distrito Capital de Bogotá, que cuenta con autonomía administrativa y financiera, creado mediante el Acuerdo 18 de 1999, con la misión de *«(...)contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en Santa Fe de Bogotá por medio de una eficaz defensa del Espacio Público, de una óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del Espacio Público que garantice su uso y disfrute común y estimule la participación comunitaria (...)»*.

En consonancia, de conformidad con el Decreto Distrital nº 854 de 2001 –vigente en la época de celebración del contrato nº. 137 de 2005–, las secretarías de despacho, departamentos administrativos y la unidad ejecutiva de servicios públicos, como entidades ejecutoras que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tienen la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que hacen parte –Bogotá D.C.– (art. 60)⁸. Asimismo, el director del Departamento

⁸ ARTICULO 60. *Las Secretarías de Despacho, Departamentos Administrativos y Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, como entidades ejecutoras que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tienen la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que hacen parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto. Estas facultades están en cabeza de los Secretarios de Despacho, Directores de Departamento y Gerente de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos. Estas competencias podrán ser delegadas en funcionarios del nivel directivo y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.*

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP es competente para celebrar todo tipo de contratos o negocios jurídicos relacionados con el patrimonio inmobiliario Distrital (art. 61)⁹.

El 2 de diciembre de 2005, la Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN y Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP celebraron el contrato n°. 137 para la administración, mantenimiento y aprovechamiento del espacio público en la localidad de Chapinero. Como Bogotá D.C.-DADEP fue parte del contrato, 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.

Único cargo: el reconocimiento de indemnizaciones laborales en el acto de liquidación unilateral del contrato

11. La demanda pretende la nulidad del acto de liquidación unilateral, porque el saldo resultante del cruce de cuentas –que corresponde a los recursos por el aprovechamiento económico del contrato que no fueron ejecutados– no debía reintegrarse al DADEP, como dispusieron las resoluciones acusadas, sino que debe destinarse al pago de las indemnizaciones laborales que CORPOCIEN contrajo con ocasión de las acciones judiciales formuladas en su contra.

12. La liquidación de los contratos celebrados por la Administración Pública se configura como el corte de cuentas destinado a verificar las acreencias pendientes en favor o en contra de cada parte y evaluar el estado de ejecución de las obligaciones correspondientes. Este proceso, comúnmente llevado a cabo al término del contrato, implica una operación con el propósito de: i) determinar la existencia de obligaciones pendientes, ii) analizar los saldos a favor y en contra, y iii) alcanzar un acuerdo que asegure la conformidad y liberación de las partes involucradas¹⁰.

⁹ ARTICULO 61. *La atribución establecida en el artículo anterior se encuentra limitada, en lo pertinente, por la competencia que en materia contractual mantiene el Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público para celebrar los convenios interadministrativos, adjudicar y celebrar todo tipo de contratos o negocios jurídicos relacionados con el patrimonio inmobiliario Distrital; incluyendo aquellos que impliquen actos de disposición sobre bienes de naturaleza fiscal.*

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de febrero de 2001 Rad. 12.660 [fundamento jurídico C] y sentencia de 4 de diciembre de 2006, Rad. 15.239 [fundamento jurídico 2.5].

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

En esencia, la liquidación representa un ajuste de cuentas que posibilita a las partes del acuerdo jurídico resolver las cuestiones relacionadas con las deudas y créditos mutuos. En la liquidación constarán acuerdos, conciliaciones y transacciones que ponen fin a discrepancias, permitiendo a las partes declararse en paz y salvo. La obligación de llevar a cabo la liquidación recae en contratos de ejecución sucesiva, aquellos en los cuales el objeto se realiza en etapas, así como en otros casos que lo requieran (art. 60 de la Ley 80 de 1993). La liquidación puede ser de mutuo acuerdo entre las partes (bilateral), unilateral por parte de la Administración, o incluso judicial¹¹.

Ante el fracaso en la liquidación bilateral, la Administración tiene la facultad de realizar unilateralmente un ajuste de cuentas definitivo, sujeto al recurso de reposición y control judicial. En ausencia de ambas modalidades, ya sea por inexistencia total o parcial, o por la pérdida de efectos vinculantes debido a la nulidad, corresponde al juez del contrato proceder a la liquidación¹².

Así las cosas, la Sala pasa a determinar, con sujeción a las pruebas que obran en el expediente, si existen saldos pendientes entre las partes como consecuencia de unas presuntas indemnizaciones laborales y, en caso afirmativo, si procede declarar la nulidad del acto de liquidación unilateral por esta razón.

13. De conformidad con los medios probatorios allegados oportunamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

13.1 Está acreditado que el 2 de diciembre de 2005, las partes celebraron el contrato n°. 137, cuyo objeto consistió en «*hacer entrega temporal, real y material al contratista del (las) área(s) o zona(s) de uso público (...) con el fin de que ejerza sobre la misma (s) la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico, sin que ello implique transferencia de dominio (...)*». Así, el aprovechamiento económico recayó sobre la operación de unos parqueaderos. En relación con la destinación de los recursos obtenidos por el aprovechamiento económico del espacio público, en la cláusula cuarta se acordó lo siguiente:

CLÁUSULA CUARTA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. *En virtud del presente contrato EL CONTRATISTA se obliga para con el CONTRATANTE a: (...) 10) Destinar y reinvertir el 100% de los recursos económicos obtenidos por el aprovechamiento económico del (las) área(s) o zona(s) objeto de este contrato así: un 75% para el*

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 9 de junio de 2010, Rad. 18.971 [fundamento jurídico 4].

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 31 de agosto de 2006, Rad. 14.287 [fundamento jurídico 5.1].

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

mantenimiento del (las) área(s) de espacio público entregado, hasta un 10% para los gastos administrativos derivados del proyecto y hasta un 5% para gastos no previstos dentro de las actividades de mantenimiento y que se generen dentro de la ejecución del presente contrato. Con el propósito de llevar a cabo actividades de carácter comunitario, previa aprobación de la comunidad y siempre que se hayan realizado las actividades de mantenimiento señaladas en el cronograma del proyecto de administración y mantenimiento, es posible destinar el 10% de los recursos percibidos por el aprovechamiento económico de las zonas objeto del presente contrato.

El plazo de ejecución del contrato se pactó por el término de tres años, prorrogables por una sola vez, automáticamente en dos años más, salvo que alguna de las partes informara su determinación de no prorrogarlo [cláusula segunda] (f. 23 c. 1).

Adicionalmente, se pactó la exclusión de la relación laboral entre las partes [cláusula décima séptima] y una garantía única de cumplimiento que incluía como amparo específico el «*pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales*» [cláusula décima]. Finalmente, según la cláusula décima quinta, el contrato «*se liquidaría de conformidad con lo señalado en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 (...)*» (f. 27 c. 1).

13.2 El 31 de octubre de 2008, CORPOCIEN dirigió una comunicación al DADEP, por medio de la cual manifestó su voluntad de no prorrogar el contrato n°. 137 de 2005, en razón a que, para dicha fecha, el interventor no había aprobado el presupuesto de gastos e inversiones para continuar con el desarrollo del objeto contractual (fls. 157 y 158 c.1). El 18 de noviembre siguiente, el DADEP contestó la comunicación enviada por CORPOCIEN, frente a la cual manifestó igualmente su decisión de no prorrogar el contrato:

Es necesario mencionar el escrito mediante el cual el Presidente de la Junta Directiva de la Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN comunicó a este Departamento Administrativo la decisión de la Junta Directiva de no prorrogar el Contrato 137 de 2005, por las razones allí expuestas, manifestación a la que La Defensoría del Espacio Público se aviene y ratifica por su parte la terminación del citado contrato, en los términos del citado contrato, en los términos allí pactados.

En consecuencia y para los fines pertinentes, le solicito que a la mayor brevedad presente informe de ejecución y estado actual del proyecto, con el fin de establecer los términos de liquidación del contrato de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público (fls. 159 a 161, c. 1)

13.3 También está acreditado que el 26 de marzo de 2010, a través de la Resolución n°. 060, el DADEP liquidó unilateralmente el contrato n°. 137 de 2005 (fls. 90-96 c. 1). De conformidad con el acto de liquidación, una vez verificada y cruzada la información generada por los contadores públicos de la entidad y los gastos autorizados por el

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

interventor del contrato, se obtuvieron los siguientes valores:

Vigencia 2007	
Disponible inicial	\$ 47.037.690
(+) Recaudo por aprovechamiento económico	\$ 1.170.870.720
(-) Gastos totales	\$ 970.878.660
(=) saldo a diciembre 31 de 2007	\$ 247.029.750
Ejecución detallada 2007 gastos totales	
Gastos administrativos	\$ 167.743.490
Gastos por mantenimiento	\$ 800.433.670
Gastos por apropiación social	-
Imprevistos	\$ 2.701.500
Totales	\$ 970.878.660

Vigencia 2008	
Disponible inicial	\$ 247.029.750
(+) Recaudo por aprovechamiento económico	\$ 1.365.851.150
(-) Gastos totales	\$ 979.974.798
(=) saldo a diciembre 31 de 2008	\$ 632.906.102
Ejecución detallada 2008 gastos totales	
Gastos administrativos	\$ 149.816.104
Gastos por mantenimiento	\$ 799.651.894
Gastos por apropiación social	\$ 30.506.800
Imprevistos	-
Totales	\$ 979.974.798

Vigencia 2009	
Disponible inicial	\$ 632.906.102
(+) Recaudo por aprovechamiento económico	\$ 3.419.100
(-) Gastos totales	-
(=) saldo a la fecha de terminación del contrato	\$ 636.325.202

En el mismo acto de liquidación se indicó, frente al saldo sin ejecutar, que «*el interventor del contrato en la certificación del 27 de abril de 2009 dejó constancia que parte de los recursos generados por el aprovechamiento económico de las zonas no fueron reinvertidos en las mismas, toda vez que algunas de las obras a realizar en ejecución del proyecto estaban supeditadas al cumplimiento de requisitos de carácter técnico, de gestión administrativa y de recursos económicos que no se consolidaron dentro del término de ejecución del contrato*» (f. 94. c. 1).

Así, en el acto de liquidación se dejó constancia de que, al finalizar la ejecución del contrato, existía un saldo sin ejecutar por valor de \$636'325.202. Durante la etapa de liquidación se autorizaron al contratista gastos por \$84'850.001, razón por la cual se

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

determinó un saldo final no ejecutado de \$551'475.201 (\$636'325.202 - \$84'850.001), suma que debía ser reintegrada por el contratista al DADEP. Así se consignó en la parte resolutive del acto.

Por otra parte, en el acto de liquidación se mencionaron posibles reclamaciones laborales por parte de empleados de CORPOCIEN en los siguientes términos:

Que de otra parte, varios de los demandantes han presentado reclamaciones directas al DADEP y han iniciado demandas laborales contra CORPOCIEN y el DADEP, solicitando el pago de acreencias derivadas de los contratos laborales que se celebraron con CORPOCIEN, supuestamente para atender la ejecución del mencionado contrato administrativo 137 de 2005.

Que para garantizar las obligaciones derivadas del aludido contrato administrativo, CORPOCIEN constituyó a favor del DADEP la Póliza de Seguro de Cumplimiento a Favor de Entidades Estatales No. NC 168687 expedida por SEGUROS CONDOR S.A. del 2 de diciembre de 2005, así como sus anexos 1 y 2, del 17 de diciembre de 2008 y del 2 de febrero de 2009 respectivamente.

Que la Póliza referida en el numeral anterior incluye dentro de sus amparos el "Pago de Salarios, Prestaciones Sociales e Indemnizaciones Laborales".

Que eventualmente, por decisión judicial, el DADEP puede ser condenado a pagar sumas de dinero por conceptos correspondientes con los amparos de dicha póliza.

Que el DADEP conserva la facultad legal de declarar, mediante acto administrativo motivado, la ocurrencia de los siniestros asegurados por la Póliza en mención (f. 95 c. 1).

13.4 El 28 de junio de 2010, por medio de la Resolución n°. 174, el DADEP confirmó en su integridad la liquidación unilateral del contrato, por considerar que el saldo a favor de la entidad que se ordenó restituir contaba con suficiente sustento:

No le asiste razón a la recurrente toda vez que el término de ejecución del contrato venció el día 3 de enero de 2009 y es dentro de este periodo en el cual se cumplen las obligaciones de las partes, en cambio en la etapa de liquidación se efectúa un ejercicio principalmente contable tendiente a finiquitar la relación contractual. Por esta razón, es imposible que el saldo de los dineros recaudados con el contrato sea reinvertido en el espacio público por parte del contratista, como se sugiere en el recurso a manera de justificación de su gravísima renuencia a devolver ese dinero consignándola en la Tesorería Distrital, como muchas veces se lo ha exigido el DADEP (fls. 97 al 103, c.1).

14. A partir de lo expuesto, se observa que CORPOCIEN estaba habilitada contractualmente para explotar económicamente los parqueaderos entregados en administración, y que los recursos obtenidos por dicho aprovechamiento debían ser reinvertidos en la zona, conforme los porcentajes establecidos en la cláusula cuarta del contrato: un 75% destinado al mantenimiento del área, hasta un 10% para gastos administrativos y hasta un 5% para imprevistos.

En el contrato se estableció, expresamente, que no existiría relación laboral alguna

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

entre el DADEP y los trabajadores vinculados a CORPOCIEN [cláusula séptima]. Las partes previeron la constitución de una póliza de cumplimiento con el amparo por falta de pago salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales [cláusula décima], cuyo alcance, además, fue reiterado en el acto de liquidación unilateral.

Al vencimiento del plazo inicial de ejecución, ambas partes expresaron su voluntad de no prorrogar el contrato –según dan cuenta las comunicaciones del 31 de octubre y 18 de noviembre de 2008 (fls. 157-161 c. 1) [núm. 13.2]–, decisión que dio lugar al trámite de liquidación conforme a lo dispuesto en la cláusula décima quinta. Ante la imposibilidad de lograr un acuerdo sobre el contenido de dicha liquidación, el DADEP procedió a efectuarla de manera unilateral mediante la Resolución nº. 060 de 2010 (fls. 90-96 c. 1).

Del contenido del acto de liquidación, se aprecia que la entidad efectuó el ejercicio contable correspondiente. Así, se estableció que existía un saldo sin ejecutar de \$636'325.202, del cual se autorizaron gastos al contratista por \$84'850.001 durante la etapa de liquidación, arrojando un saldo final a favor del DADEP por \$551'475.201, que debía ser reintegrado por el contratista. Aun cuando en el acto de liquidación se hizo alusión a la existencia de «*reclamaciones laborales*» y el «*inicio de demandas laborales*» en contra de CORPOCIEN y el DADEP, lo cierto es que dicha mención no permite a la Sala tener por acreditada la efectiva existencia de tales reclamaciones.

En efecto, la redacción de dicho aparte del acto de liquidación deja ver el carácter incierto de dichas reclamaciones, al señalar que los demandantes «*supuestamente*» fueron contratados por CORPOCIEN para atender la ejecución del contrato y mencionar la posibilidad de «*eventuales*» condenas por este concepto. Es claro que la entidad no verificó la procedencia de tales reclamaciones y, por ello, la Sala no puede inferir de esa única mención la existencia de obligaciones laborales derivadas del contrato nº. 137 de 2005.

La referencia en el acto de liquidación a las posibles reclamaciones laborales tuvo como propósito dejar constancia de que, en caso de que se produjera una condena judicial contra el DADEP por algún concepto laboral, tal situación estaría cubierta por la póliza de cumplimiento constituida por CORPOCIEN.

Ahora bien, como es sobre este punto, la existencia de indemnizaciones laborales, que

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

recaen las pretensiones de la demanda, la Sala pasa a determinar si tales obligaciones se encuentran debidamente acreditadas en el proceso.

15. En el expediente obran los siguientes dos grupos de pruebas para efectos de acreditar los saldos pendientes a favor de CORPOCIEN consistentes en las presuntas indemnizaciones laborales a su cargo:

15.1 Un primer grupo está compuesto por: i) la comunicación de CORPOCIEN al director del proyecto –Óscar Morales– del 29 de enero de 2009 (fls. 175-177 c. 1); ii) la comunicación denominada «*recurso de reposición y en subsidio apelación contra la decisión y orden sobre el traslado de fondos del contrato 137 de 2005*» (fls. 36-44 c. 2); iii) la objeción al acta de liquidación bilateral del contrato (fls. 81-95 c. 2) y iv) la comunicación del interventor del contrato –Salvador Molano Peña– a CORPOCIEN.

Según el primer documento, CORPOCIEN dirigió una comunicación al señor Óscar Morales, quien fungió como director de dicha corporación para el contrato n°. 137 de 2005, en la cual CORPOCIEN hizo una serie de reproches por su irregular gestión, especialmente en la «*política laboral del proyecto*»:

1. Usted era el responsable de la contratación de los trabajadores.
2. Así mismo, era el responsable de determinar la política laboral del proyecto.
3. Por lo tanto, debía haber realizado los siguientes trámites antes de la terminación del contrato de los trabajadores:
 - 3.1. Solicitar permiso para la terminación de los contratos de trabajo ante el Ministerio de la Protección Social.
 - 3.2. Solicitar permiso ante el juez para la terminación de los contratos de los trabajadores con fuero sindical.
4. Adicionalmente, se debía tener todos los contratos a término fijo con fecha de terminación el 3 de febrero, de esta forma, para pagar máximo como indemnización un mes de salario.
5. Usted debió pasar con 30 días de anticipación, la carta de terminación de los contratos (previos trámites al Ministerio), de esta forma evitar la prórroga de siete contratos por el término de un año.
6. A consecuencia de no tener contratos a términos fijo con fecha de terminación en febrero y como no se pasó en forma adecuada la carta de terminación en algunos casos, se deben pagar indemnizaciones por el valor superior a ochenta millones de pesos.

(...)

Son los errores en política laboral del proyecto, los cuales son atribuibles a Usted como Ex Director, los que generan la obligación de pagar elevadas indemnizaciones. Circunstancias que ha generado diversas interpretaciones (Algunas erradas por parte del DADEP) y que no han permitido que esa Entidad Pública autorice el pago de los créditos laborales a favor de los trabajadores (los cuales sin duda son un derecho que pueden exigir, y frente al cual están obligados a responder tanto la Corporación como el DADEP). Circunstancia que pone en riesgo a la Corporación y al Distrito (fls. 175 a 176, c.1).

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

Obra también en el expediente el documento denominado «*recurso de reposición y en subsidio apelación contra la decisión y orden sobre el traslado de fondos del contrato 137 de 2005*» (fls. 36-44 c. 2). De conformidad con su contenido, CORPOCIEN se opuso a la orden de traslado de fondos emitida por el DADEP el 25 de marzo del mismo año, por considerar que esa orden no tenía en cuenta los pagos que seguían pendientes en relación con las obligaciones laborales:

En los últimos meses del 2007, especialmente en el año 2008, la Corporación detectó algunas inconsistencias en la información y reportes que suministraba el Ingeniero Óscar Morales-Director del proyecto en el contrato 137 de 2005-; en relación a costos de actividades, inconformidades en la facturación, destinación de los recursos del proyecto, manejo de recurso humano, entre otras.

13.1 El ingeniero Óscar Morales nunca acató la orden emitida por la Junta Directiva de la Corporación relacionada con la terminación y modificación de los contratos laborales de los trabajadores de la corporación, pues la mayoría de ellos eran a término fijo. (...)

13.3 Por la omisión e irresponsabilidad del Ingeniero Morales en este aspecto- a pesar de existir previamente órdenes de la Junta Directiva sobre los contratos laborales-; en la actualidad la mayoría de trabajadores de la Corporación tiene demandas laborales instauradas por despidos injustificados e ilegales. Adicional a ello han llegado citaciones del Ministerio de Protección social en razón a conflictos laborales individuales y colectivos (fls. 36 al 44, c.2).

Por otra parte, obra también la «*objeción*» a la liquidación bilateral propuesta por el contratante, en razón a que la entidad no tuvo en cuenta que «*la Corporación ha debido incurrir en gastos administrativos en relación a la etapa de liquidación del contrato y adicionalmente, pagos pendientes de las demandas laborales*». En dicho escrito CORPOCIEN reiteró que:

Para la Corporación sería un acto irresponsable el aceptar esta liquidación bilateral del contrato sin antes calcular y pagar los gastos claramente establecidos y cuando en desarrollo y liquidación del contrato 137 de 2005. Más aún (sic) existiendo y conociendo de demandas por acreencias laborales por parte de los trabajadores que fueron contratadas por el Ingeniero Morales en nombre de la Corporación para la ejecución de este contrato con el DADEP.

Ahora bien, desde el inicio de los procesos de terminación y liquidación del contrato 137 de 2005, la Corporación informó de las inconsistencias encontradas en los actos del director del proyecto del Ingeniero Óscar Morales; requirió al ingeniero Morales en muchas ocasiones para que aclarara y sustentara a la Junta Directiva de la Corporación estas irregularidades, sin embargo nunca se recibió una respuesta clara, concreta y exacta de ello. Adicionalmente, la Corporación confió en la adecuada interventoría, quien debía haber manifestado, oportunamente, los riesgos y las recomendaciones.

(...) Por estos motivos la Corporación presenta al DADEP el pago de estas deudas, de las cuales la mayoría y más cuantiosos conceptos son en razón al desempeño del director del proyecto Óscar Morales y a la inadecuada gestión del interventor y demás funcionarios auditores que por parte del DADEP controlaron el

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

proyecto.

Obra la comunicación del interventor del contrato –Salvador Molano Peña– a CORPOCIEN que carece de fecha. De conformidad con dicho documento, el DADEP informó al contratista que para lograr la liquidación del contrato era necesario –entre otros– *«dejar totalmente conciliado el tema laboral con cada uno de los ex empleados de la corporación que trabajaban para la ejecución del contrato n°. 137 de 2005»* (fls. 173-174 c. 1).

15.1.1 Se observa que CORPOCIEN reconoció expresamente en sus propias comunicaciones que, una vez finalizado el plazo de ejecución del contrato n°. 137 de 2005, le correspondía adelantar los trámites necesarios para la terminación de los contratos laborales a término fijo. Tales gestiones incluían la notificación oportuna a los trabajadores y la obtención de autorizaciones, según el caso.

De estos mismos documentos se desprende que dichas obligaciones fueron omitidas por el director del proyecto –vinculado laboralmente a CORPOCIEN–, lo que demuestra una conducta negligente que –como la propia demandante reconoció expresamente– habría dado origen a las indemnizaciones laborales cuyo pago pretende sea reconocido. A pesar de lo anterior, de los documentos antes analizados no se desprende que dichas omisiones hubieren generado efectivamente algún tipo de indemnización laboral que se encuentre pendiente.

En efecto, aun cuando en sus comunicaciones CORPOCIEN hizo referencia a errores en la *«política laboral del proyecto»* a cargo del entonces director, Óscar Morales, lo cierto es que no acompañó prueba alguna que acredite la existencia de reclamaciones concretas, condenas judiciales o conciliaciones que determinen el monto o procedencia de indemnizaciones laborales a su cargo.

En el escrito de objeción a la liquidación bilateral, antes relacionada, CORPOCIEN reconoció que *«en los últimos meses del 2007, y especialmente en el año 2008, la CORPORACIÓN detectó algunas inconsistencias en la información y reportes que suministraba el Ingeniero Óscar Morales (...) en relación con (...) manejo del recurso humano, entre otras»*. Esta afirmación evidencia una clara actitud negligente por parte de CORPOCIEN, por cuanto si desde los últimos meses de 2007 conocía de las inconsistencias en la información suministrada por el director del proyecto, debió tomar

las medidas del caso, pero, aun así, no es posible concluir que de tales circunstancias se hubiesen derivado obligaciones laborales ni que exista una relación directa con la ejecución del contrato.

Así las cosas, las comunicaciones antes relacionadas dan cuenta de una preocupación del contratista por los eventuales efectos de una deficiente gestión administrativa, pero no acreditan la existencia de las indemnizaciones laborales que se afirma están pendientes de pago. Por lo tanto, a partir de estos documentos no es posible acreditar la existencia, monto y mucho menos fundamento de las indemnizaciones laborales que se pide sean pagadas, razón por la cual no puede reconocerse –a partir de estos únicos documentos– un saldo a favor del contratista.

Aunado al hecho de que no se encuentra acreditada la existencia de las indemnizaciones reclamadas, los documentos analizados también muestran una falta de diligencia por parte de CORPOCIEN, sin que sea posible trasladar las consecuencias de esa falta de gestión a la entidad contratante. En tal sentido, al omitir un efectivo control sobre la actuación del director del proyecto –quien dependía y estaba vinculado directamente a la corporación, como esta misma lo reconoció en la demanda–, CORPOCIEN asumió los eventuales resultados de su falta de diligencia, motivo adicional para negar el reconocimiento de los valores reclamados.

15.2 El segundo grupo está compuesto por *i)* el informe de auditoría del 10 de febrero de 2009 y *ii)* el documento denominado «*gastos autorizados por el DADEP durante el periodo de liquidación contrato 137 de 2005*» (f. 139 c. 2).

De conformidad con el primer documento, es decir, con el informe de auditoría, para el 31 de diciembre de 2008, por concepto de obligaciones laborales estaban pendientes de pago los siguientes valores:

2510 cesantías consolidadas	\$17.436.982
2515 intereses sobre cesantías	\$2.092.438
2525 vacaciones	\$7.882.949
TOTAL	\$27.412.369

En esta sección de la auditoría se dejó la siguiente constancia: «*es necesario indicar que frente al rubro de obligaciones laborales, los Auditores no verificaron en detalle,*

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

ya que para esta labor se contrataría un abogado laboralista (...) teniendo en cuenta lo delicado del tema, se recomienda que esta labor sea ejecutada por un experto en materia laboral» (f. 119 c. 1).

Por otra parte, de conformidad con el documento denominado «*gastos autorizados por el DADEP durante el periodo de liquidación contrato 137 de 2005*», se autorizó el pago, con cargo al saldo no ejecutado del contrato, de distintas obligaciones laborales a cargo del contratista, tales como nómina, cesantías, liquidaciones y aportes a seguridad social –entre otros– por valor de \$84.850.001 (f. 139 c. 2).

15.2.1 Estos documentos tampoco dan cuenta de la existencia de algún saldo pendiente, y mucho menos de las presuntas indemnizaciones laborales que la demandante considera debieron ser reconocidas en la liquidación del contrato. Se reitera que en el expediente no obran reclamaciones ni demandas laborales presentadas por empleados de CORPOCIEN, ni tampoco existe prueba de una condena judicial o administrativa que acredite tales indemnizaciones.

Por el contrario, dichos documentos acreditan que CORPOCIEN vinculó personal para la ejecución del contrato n°. 137 de 2005, y al finalizar su ejecución, era necesario pagar salarios, cesantías y aportes al sistema de seguridad social. Estos pagos fueron reconocidos por el DADEP y autorizados con cargo al saldo no ejecutado del contrato, por un valor de \$84'850.001, lo cual se reflejó en el acto de liquidación unilateral. En consecuencia, dicho monto fue descontado del saldo final a reintegrar al DADEP.

Adicionalmente, la Sala observa que el valor autorizado por concepto de obligaciones laborales (\$84'850.001) fue superior al registrado en la auditoría practicada por el DADEP a la gestión contractual de CORPOCIEN, donde dichas obligaciones ascendieron a \$27'412.369. Esto demuestra, entonces, que cualquier obligación laboral pendiente al término del contrato fue cubierta con los pagos autorizados, sin que haya evidencia de acreencias laborales adicionales.

16. En definitiva, sobre la existencia de saldos pendientes a favor del contratista, consistentes, se reitera, en indemnizaciones laborales por la terminación de contratos, la Sala concluye que no quedaron acreditados, dado que no hay prueba alguna que ofrezca certeza sobre la efectiva formulación de las demandas laborales, y mucho menos sobre el resultado de estos presuntos procesos judiciales. Se observa que la

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

demandante limitó su actividad probatoria a simples referencias y menciones a posibles reclamaciones laborales sin soporte alguno y en el expediente no obra ningún documento que respalde las pretensiones económicas de la demandante, en tanto no demuestran la existencia de algún saldo pendiente derivado de indemnizaciones laborales que deban ser reconocidas.

Bajo este panorama, la demandante no logró acreditar la existencia de saldos pendientes a su favor y, por ello, no procede declarar la nulidad del acto de liquidación para reconocer alguna suma adicional. Es claro que a partir de las pruebas que obran en el proceso no es posible concluir que la demandante haya demostrado algún perjuicio o suma a su favor que deba ser reconocida como le correspondía, conforme a los artículos 1757 del CC y 177 del CPC, aplicable por remisión expresa de los artículos 168 y 267 del CCA, normas que rigieron el trámite del proceso.

17. Finalmente, la demandante fundamentó también la nulidad del acto de liquidación en que este ordenó restituir el saldo a la entidad contratante, en vez de autorizar su reinversión en la zona. La demanda explicó que lo procedente era reinvertir en la zona el saldo que arrojó el acto de liquidación, por cuanto dichos recursos tenían una destinación específica según los términos del contrato.

Sobre este punto es necesario precisar que la demandante no puede pretender seguir con la ejecución del contrato una vez extinto el vínculo contractual. Es decir, finalizado el plazo de ejecución y en firme la liquidación del contrato, no es posible pretender el cumplimiento contractual, puesto que para ese momento el vínculo se ha extinguido.

Es importante señalar que en los contratos estatales de ejecución sucesiva el vínculo contractual no finaliza con el vencimiento del plazo de ejecución, sino que se extingue con la liquidación del contrato. Así lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación al diferenciar entre plazo de ejecución y vigencia:

El plazo general de ejecución del contrato suscrito por la Administración, de ordinario, es suspensivo, dado que es en una fecha cierta previamente estipulada cuando se hace exigible la totalidad del objeto contractual (art. 1551 C.C.); y de esta misma connotación son los plazos parciales que sin perjuicio del anterior se acuerdan y cuyo vencimiento torna exigibles algunas de las obligaciones y entregas parciales. La excepción, entonces, es que el plazo en el contrato estatal se pacte como resolutorio, esto es, que a su llegada se extingan las obligaciones.

(...) De otra parte, no se desconoce que en los contratos cuya ejecución se prolonga en el tiempo (verbigracia el de obra pública), el vencimiento del plazo contractual no

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

representa la extinción ipso jure de los mismos, por lo cual la ley prevé un plazo para liquidarlos, precisamente, con el objetivo de extinguirlos, pues una cosa es que termine el plazo de ejecución y otra, muy distinta, que termine el vínculo contractual¹³.

Así, lo normal y deseable es que la ejecución del objeto contractual se desarrolle dentro de la etapa correspondiente, es decir, dentro del plazo de ejecución convenido. Esa es la regla general. Por el contrario, pretender satisfacer las prestaciones contractuales o ejecutar recursos en la etapa de liquidación constituye una situación anormal y contraria a la finalidad misma de dicha fase, que no es continuar con la ejecución del contrato, sino realizar el respectivo cruce de cuentas y extinguir adecuadamente el vínculo contractual. Por ello, este proceso normalmente se lleva a cabo al término de ejecución del contrato.

Ahora bien, es importante diferenciar de la situación anterior que la ejecución de los recursos puede depender de la forma de desembolso pactada por las partes. Por ello, es importante remitirse a la forma en la que se estructuró el negocio y, en particular, a la manera en cómo se pactaron los desembolsos para determinar en qué momento debían ejecutarse los recursos. En efecto, como sucede en el presente contrato, las partes acordaron que los recursos debían invertirse durante el plazo de ejecución, tal como se pasa a explicar.

18. En relación con la ejecución de los recursos provenientes del contrato las partes pactaron lo siguiente:

CLÁUSULA CUARTA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. *En virtud del presente contrato **EL CONTRATISTA** se obliga para con el **CONTRATANTE** a: (...) 4) llevar a cabo las actividades de administración mantenimiento y aprovechamiento económico contempladas en los reglamentos de uso y administración y en el proyecto aprobado por la misma comunidad el cual hace parte integral de este contrato (...) 7) presentar mensualmente al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público o quien haga sus veces, un informe de gestión, físico y financiero sobre la administración y actividades realizadas dentro de las de las zonas objeto del presente contrato, así como de los ingresos y egresos del balance económico con su respectivo récord fotográfico (...) 8) llevar a cabo el cobro por el disfrute de la zona entregada en administración y mantenimiento, respecto de aquellas actividades que se hayan acordado con la comunidad (...) 10) Destinar y reinvertir el 100% de los recursos económicos obtenidos por el aprovechamiento económico del (las) área(s) o zona(s) objeto de este contrato así: un 75% para el mantenimiento del (las) área(s) de espacio público entregado, hasta un 10% para los gastos administrativos derivados del proyecto y hasta un 5% para gastos no previstos dentro de las actividades de mantenimiento y que se generen dentro de la ejecución del presente contrato (fls. 23-24 c. 1).*

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de noviembre de 2008, rad. n°. 17031 [fundamento jurídico 3.3.2.1].

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

Es importante reiterar que el objeto del contrato consistió en la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los parqueaderos autorizados. En desarrollo del contrato, CORPOCIEN asumió la obligación de llevar a cabo las actividades de gestión, mantenimiento y aprovechamiento contempladas en los reglamentos de uso y en el proyecto aprobado por la comunidad. Esta actividad incluía, entre otros aspectos, la operación diaria de los parqueaderos y la prestación de los servicios asociados a su uso.

De la estructuración del contrato se desprende que el flujo de recursos para el contratista era constante, puesto que provenía directamente del cobro que realizaba el contratista por la utilización de los parqueaderos. Es decir, los recursos del contrato no dependían de desembolsos realizados por la entidad, sino de la propia explotación económica que el contratista realizaba sobre los parqueaderos. Por lo mismo, cada día el contratista recibía los pagos de los usuarios de los parqueaderos, lo que constituía los recursos que luego debían ser reinvertidos en la zona.

Las partes pactaron que dichos recursos tenían una destinación específica. En efecto, debían ser reinvertidos en el espacio público según los porcentajes pactados: 75% al mantenimiento de las áreas administradas; hasta un 10% para gastos administrativos y hasta un 5% para gastos no previstos. Esto supone, entonces, que la ejecución de los recursos debía ser simultánea a la generación de los ingresos, sin que la ejecución de estos dependiera de los desembolsos que realizara la entidad.

La ejecución de los recursos dependía de la formulación de los proyectos que el contratista, CORPOCIEN, debía presentar y que debían ser aprobados por el DADEP. De tal modo que la estructuración del contrato suponía una gestión de recursos permanente por parte del contratista. Así las cosas, los recursos que debían ser ejecutados dependían de la operación diaria de los parqueaderos.

Las partes pactaron un plazo de ejecución de tres años, de conformidad con la cláusula segunda del contrato. Esto supone que la inversión de los recursos debía desarrollarse dentro de ese término, y no en etapas posteriores. Así lo confirma la obligación del contratista de rendir un informe mensual al DADEP, con los ingresos percibidos, los egresos efectuados y las actividades realizadas en la zona. La exigencia de informes mensuales demuestra que para las partes la ejecución de los recursos debía ser

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

continua y verificable durante el plazo de ejecución.

En este orden de ideas, no existía motivo alguno para que los recursos fueran ejecutados durante la etapa de liquidación del contrato, y mucho menos con posterioridad a ella. La estructura del contrato, el origen de los recursos a reinvertir y la obligación de rendir informes mensuales sobre la ejecución de estos recursos demuestran que la intención de las partes siempre fue que la reinversión se efectuara de manera permanente durante el plazo de ejecución, sin extenderse a fases posteriores.

En ese sentido, si los recursos obtenidos por el aprovechamiento económico del espacio público no fueron ejecutados durante la vigencia del contrato, no resulta viable pretender su reinversión en la zona una vez liquidado. Ello equivaldría a reanudar el plazo de ejecución contractual y a desconocer los efectos del acto de liquidación unilateral del contrato.

Costas

18. De conformidad con el artículo 171 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.

19. 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,

FALLA

REVÓCASE la sentencia del 10 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B y, en su lugar, se dispone:

PRIMERO: NIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01151-01 (51.411)
Demandante: Corporación Cívica Calle Cien-CORPOCIEN en liquidación
Demandado: Bogotá D.C.-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP
Asunto: Acción contractual

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 ELECTRÓNICAMENTE¹⁴
NICOLÁS YEPES CORRALES

¹⁴ 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>.
VF