

RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Nulidad de actos administrativos contractuales – Ausencia de prueba del pago de la multa – Improcedencia del reconocimiento económico al contratista – Artículo 189 CPACA

[...] (i) la sentencia que dispuso la nulidad de los actos administrativos de imposición de multas tiene efectos erga omnes en los términos del artículo 189 del CPACA, (ii) no obstante, esta excluyó en forma expresa la reclamación de pago de la multa por parte del consorcio porque no fue parte en la controversia y solo concurrió como adyuvante, de modo que frente a estas súplicas consecuenciales no se configuró la cosa juzgada. Sin embargo, para desestimar este cargo de apelación basta con advertir que no hay prueba en el expediente de que el Consorcio [...] o sus integrantes hubieren pago la multa.

CESIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Noción – Artículo 895 Código de Comercio -Transferencia de derechos y acciones – Autonomía de la voluntad – Derechos y acciones derivados del negocio jurídico – Efectos frente al cedente y cesionario

[...] en los términos del artículo 895 del Código de Comercio la “cesión de un contrato implica la de las acciones, privilegios y beneficios legales inherentes a la naturaleza y condiciones del contrato”, sin perjuicio de las condiciones especiales que en ejercicio de la autonomía de la voluntad y sin desconocimiento del orden público acuerden las partes.

[...] En el otrosí número 2 por el cual se perfeccionó la cesión, no se encuentra ninguna estipulación en virtud de la cual el cedente se hubiera reservado la facultad de demandar reconocimientos económicos derivados de hechos ocurridos con antelación a dicho negocio, por lo cual se aplica la regla legal en virtud de la cual los derechos y acciones derivados del negocio quedaron en cabeza del cesionario.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, quince (15) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Magistrado ponente:	FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente:	25000-23-26-000-2009-01069-02 (73.420)
Demandantes:	EQUIPOS Y CONSTRUCCIONES VAREGO LTDA E INCIVÍAS LTDA (INTEGRANTES DEL CONSORCIO NUEVA ERA)
Demandado:	INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU)
Medio de control:	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
Asunto:	LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA DEL CEDENTE DEL CONTRATO ESTATAL PARA FORMULAR RECLAMOS ECONÓMICOS DERIVADOS DE LA EJECUCIÓN PREVIA A LA CESIÓN – ALCANCE DE LA COSA JUZGADA EN LA ANULACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Síntesis del caso: el contratista (construcción y conservación de la ciclorruta y andenes de la avenida Bosa desde la Avenida Dagoberto Mejía hasta la Autopista Sur del Distrito Capital de Bogotá) demanda la nulidad de unos actos administrativos contractuales mediante los cuales el IDU (contratante) declaró el incumplimiento parcial del contrato por el incumplimiento del cronograma de ejecución y le impuso una multa; también pide el restablecimiento del equilibrio económico del contrato por mayor permanencia en obra derivada de falencias en los diseños, demoras en el inicio de la ejecución, en la aprobación de planes de manejo de tráfico y ambiental por parte de las autoridades y, la liquidación judicial del negocio. El tribunal de primera instancia declaró probada, la excepción de cosa juzgada porque la garante del negocio también demandó la nulidad de los actos de imposición de multa y esta fue concedida en sentencia ejecutoriada proferida en otro proceso judicial; de otro lado, denegó las demás súplicas por cuanto el contratista cedió su posición contractual sin reservarse el derecho a las reclamaciones económicas y, por el contrario, renunció en forma expresa a cualquier pretensión económica en contra del IDU. Apela la parte demandante quien considera que está legitimada para reclamar por los hechos ocurridos antes de la cesión del contrato porque la cesión no puede tener efectos retroactivos y que la cosa juzgada solamente se configuró en forma parcial en relación con la nulidad de los actos administrativos demandados misma que habilita la prosperidad del restablecimiento del derecho pretendido.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 26 de noviembre de 2024 por el Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina¹, por medio de la cual resolvió lo siguiente:

¹ Corporación que conoció el asunto por virtud de medidas de descongestión.

Demandantes: Equipos y Construcciones Varego Ltda e INCIVÍAS Ltda (integrantes del Consorcio Nueva Era)
Controversias contractuales

“PRIMERO: DECLARAR PROBADA la COSA JUZGADA respecto a la pretensión de nulidad de las Resoluciones 5907 del 8 de noviembre de 2006 y No. 896 del 14 de febrero de 2007 expedidas por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen para que, en atención a las consideraciones expuestas en precedencia, se imparta al trámite correspondiente.” (índice 153 SAMAI, pág. 64 - negrillas y mayúsculas fijas del original).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 18 de diciembre de 2009 (fl. 42 cdno. 1)², las sociedades Equipos y Construcciones Varego Ltda e INCIVÍAS Ltda (integrantes del Consorcio Nueva Era) promovieron demanda en ejercicio del medio de control judicial de controversias contractuales en contra del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) con el fin de obtener las siguientes declaraciones y condenas:

“RELACIONADAS CON LA DECLARATORIA DE NULIDAD

PRIMERA: Que se declare la nulidad de las Resoluciones 5907 del 8 de noviembre de 2006 y No. 896 del 14 de febrero de 2007 proferidas por el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU).

SEGUNDA: Que, como consecuencia de lo anterior, se ordene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU) restablecer los derechos del contratista y a que se le reparen los daños causados con su expedición.

TERCERA: Que, como consecuencia de lo anterior, se ordene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU) restablecer los derechos del contratista y a que se le reparen los daños causados con su expedición (sic).

RELACIONADAS CON EL RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO CONTRACTUAL

CUARTA: Que se declare que el Contratista tiene derecho, al restablecimiento del equilibrio de la ecuación financiera, y que por ende se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU) a efectuar todos los reconocimientos y compensaciones a que haya lugar por este concepto,

² Demanda reformada el 31 de agosto de 2010 (fl. 120 y ss cdno. 1). La reforma consistió en la numeración de los acápite de la demanda, inclusión de pruebas y modificación de las pretensiones primera y primera subsidiaria a la vigésimo novena súplica principal. La transcripción corresponde al texto modificado.

a fin de evitar un enriquecimiento sin causa a favor del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU).

QUINTA: Que se declare que durante la ejecución del Contrato IDU No. 056 de 2004 se presentaron hechos imprevistos, imprevisibles y/o ajenos y no imputables al Contratista.

SEXTA: Que se declare que, por circunstancias imprevistas, imprevisibles y/o ajenas, no imputables al Contratista, éste tuvo que ejecutar el contrato en condiciones más onerosas a las inicialmente pactadas.

SÉPTIMA: Que, en consecuencia, se declare que, por las circunstancias imprevistas, imprevisibles y/o ajenas, no imputables al Contratista se afectó y quebrantó el equilibrio económico del Contrato IDU No. 056 de 2004.

- Demora en inicio

OCTAVA: Que se declare que, por causas ajenas y no imputables al contratista, el inicio de la ejecución del Contrato 056 de 2004 se demoró más de lo previsible desde la suscripción del contrato a la suscripción del acta de inicio.

NOVENA: Que se declare que como consecuencia de que se demorara el inicio del término de ejecución contractual, el Contratista tuvo que ejecutar el contrato condiciones más onerosas a las inicialmente pactadas.

DÉCIMA: Que se declare que como consecuencia de que se demorara el inicio del término de ejecución contractual, se afectó y quebrantó el equilibrio económico del Contrato No. 056 de 2004.

- Falta de elaboración de estudio de tránsito por parte del IDU

UNDÉCIMA: Que se declare que, por causas ajenas y no imputables al contratista, la elaboración idónea del estudio de tránsito no se dio oportunamente por parte del IDU.

DUODÉCIMA: Que se declare que como consecuencia de la NO elaboración idónea del estudio de tránsito por parte del IDU, el Contratista tuvo que ejecutar el contrato en condiciones más onerosas a las inicialmente pactadas.

DÉCIMOTERCERA: Que se declare que como consecuencia de que se demorara el inicio del término de ejecución contractual, se afectó y quebrantó el equilibrio económico del Contrato No. 056 de 2004.

- Entrega tardía de planos, estudios y diseños por parte del IDU e Interventoría al Contratista

DÉCIMOCUARTA: Que se declare que, por causas ajenas y no imputables al contratista, éste no recibió en forma oportuna los planos, estudios y diseños por parte del IDU y/o la Interventoría del Contrato No. 056 de 2004.

DÉCIMOQUINTA: Que se declare que como consecuencia del no recibo oportuno de planos, estudios y diseños por parte del IDU y/o la Interventoría del Contrato No. 056 de 2004, tuvo que ejecutar dicho contrato en condiciones más onerosas a las inicialmente pactadas.

DÉCIMOSEXTA: Que se declare que como consecuencia del no recibo oportuno de planos, estudios y diseños por parte del IDU y/o la Interventoría, se afectó y quebrantó el equilibrio económico del Contrato No. 056 de 2004.

DEFICIENCIAS EN LOS DISEÑOS Y PLANOS SUMINISTRADOS POR EL IDU Y LA INTERVENTORÍA EN QUE EL CONTRATISTA DEBIÓ FUNDAR LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS CONTRATADAS

DÉCIMOSEPTIMA: Que se declare que, por causas ajenas y no imputables al contratista, los planos, estudios y diseños suministrados por el IDU y/o la Interventoría del Contrato No. 056 de 2004 al Contratista, presentaron deficiencias técnicas.

DÉCIMOCTAVA: Que se declare que como consecuencia de las deficiencias técnicas presentadas por los planos, estudios y diseños suministrados por el IDU y/o la Interventoría del Contrato No. 056 de 2004 al Contratista, éste tuvo que ejecutar dicho contrato en condiciones más onerosas a las inicialmente pactadas.

DÉCIMONOVENA: Que se declare que como consecuencia de las deficiencias técnicas presentadas por los planos, estudios y diseños suministrados por el IDU y/o la Interventoría al Contratista, se afectó y quebrantó el equilibrio económico del Contrato No. 056 de 2004.

DEMORAS CAUSADAS POR LAS APROBACIONES TARDÍAS POR PARTE DEL DAMA Y APROBACIONES TARDÍAS Y PARCIALES DEL ESTUDIO DE TRÁNSITO-DE LOS PLANES DE MANEJO DE TRÁFICO-PIPMA

VIGÉSIMA: Que se declare que, por causas ajenas y no imputables al contratista, se generaron demoras causadas por las aprobaciones tardías y/o parciales por parte del DAMA y la Secretaría de Tránsito y Transporte (hoy de Movilidad) de los Planes de Manejo de Tráfico y Planes de Implementación del Plan de Manejo Ambiental.

VIGÉSIMOPRIMERA: Que se declare que como consecuencia de las demoras causadas por las aprobaciones tardías y/o parciales por parte del DAMA y la Secretaría de Tránsito y Transporte (hoy de Movilidad) de los Planes de Manejo de Tráfico y Planes de Implementación del Plan de Manejo Ambiental, el Contratista tuvo que ejecutar dicho contrato en condiciones más onerosas a las inicialmente pactadas.

VIGÉSIMOSEGUNDA: Que se declare que como consecuencia de demoras causadas por las aprobaciones tardías y/o parciales por parte del DAMA y la Secretaría de Tránsito y Transporte (hoy de Movilidad) de los Planes de Manejo de Tráfico y Planes de Implementación del Plan de Manejo Ambiental, se afectó y quebrantó el equilibrio económico del Contrato No. 056 de 2004.

CONDENAS DERIVADAS DE LAS PRETENSIONES ANTERIORES

VIGÉSIMOTERCERA: Que como consecuencia de las declaraciones anteriores se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU) a restablecer, a favor del demandante, la ecuación económica financiera del Contrato IDU No. 056 de 2004 y sus contratos adicionales, incluida la utilidad a la que tiene derecho el contratista, a través del pago de todas las siguientes sumas: (i) la indemnización actualizada de la totalidad de los perjuicios en que el demandante incurrió, en las modalidades de daño emergente y lucro cesante, incluyendo el costo de oportunidad; (ii) el reconocimiento y pago actualizado de la totalidad de los sobrecostos de todo orden, derivados de la ejecución del Contrato de Obra Pública IDU No. 056 de 2004 y sus modificaciones; (iii) los perjuicios ocasionados al Contratista por el ejercicio de la facultad de rescisión, y (iii) el pago actualizado de la utilidad a la que

tiene derecho el contratista, todo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, 5 y 27 de la Ley 80 de 1.993, de acuerdo con lo que se pruebe en este proceso.

SUBSIDIARIA A LA VIGÉSIMOTERCERA PRINCIPAL: Que en todo caso se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU) a restablecer, a favor de la convocante, la ecuación económica financiera del contrato IDU No. 056 de 2004 y sus contratos adicionales, mediante la aplicación de cualquier medida que resulte necesaria para tal fin, ordenando para ello los correspondientes reconocimientos económicos.

LIQUIDACIÓN DE AJUSTES DE PRECIOS

VIGÉSIMOCUARTA: Que se declare que el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU), no ha pagado al Contratista la liquidación de ajustes de precios.

VIGÉSIMOQUINTA: Que se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU) a pagar al Contratista las sumas resultantes de los ajustes de precios correspondientes.

LIQUIDACIÓN DE EVENTOS COMPENSABLES

VIGÉSIMOSEXTA: Que se declare que el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU), no ha pagado al Contratista la liquidación de eventos compensables.

VIGÉSIMOSÉPTIMA: Que se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU) a pagar al Contratista las sumas resultantes de los eventos compensables correspondientes.

ACTUALIZACIÓN E INTERESES

VIGÉSIMOCTAVA: Que se actualicen con el índice de precios al consumidor todas las sumas a las que resulte condenada el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU), actualización que se pide a partir de la ocurrencia de las causas que hayan dado lugar a la condena.

VIGÉSIMONOVENA: Que se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU) a pagar al Contratista, intereses remuneratorios a la tasa establecida en la Ley 80 de 1993, sobre el valor histórico actualizado de todas las sumas a las que resulte condenada, a partir de la ocurrencia de las causas que hayan dado lugar a la condena y hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia.

PRIMERA SUBSIDIARIA A LA VIGÉSIMONOVENA PRINCIPAL: Que Se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU) a pagar al Contratista, intereses remuneratorios calculados utilizando la tasa WACC en los términos del experticio (sic) financiero, sobre el valor histórico actualizado de todas las sumas a las que resulte condenada, a partir de la ocurrencia de las causas que hayan dado lugar a la condena y hasta la fecha del laudo.

SEGUNDA SUBSIDIARIA A LA VIGÉSIMONOVENA PRINCIPAL: Que se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU) a pagar a la convocante, intereses remuneratorios a la tasa más alta autorizada, sobre el valor histórico actualizado de todas las sumas a las que resulte condenada, a partir de la ocurrencia de las causas que hayan dado lugar a la condena y hasta la fecha del laudo.

TERCERA SUBSIDIARIA A LA VIGÉSIMONOVENA PRINCIPAL: Que se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU) a pagar a la convocante, intereses remuneratorios a la tasa que el Tribunal considere aplicable, sobre el valor histórico actualizado de todas las sumas a las que resulte condenada, a partir de la ocurrencia de las causas que hayan dado lugar a la condena y hasta la fecha de la sentencia.

TRIGÉSIMA: Que se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU) a pagar intereses moratorios a la más alta tasa aplicable legalmente, sobre todas las sumas a las que resulte condenado el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU), a partir de la notificación de la demanda, en los términos del artículo 884 del Código de Comercio.

TRIGÉSIMOPRIMERA: Que en caso de mora en el pago de la suma a la cual resulte condenado el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU), se le ordene pagar intereses moratorios a la más alta tasa aplicable legalmente, a partir de la ejecutoria de la sentencia.

INVERSIÓN TOTAL DEL ANTICIPO EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE OBRA IDU No. 056 DE 2004

TRIGÉSIMOSEGUNDA: Que se declare que de conformidad con los informes de inversión y buen manejo del anticipo la totalidad de los dineros correspondientes al anticipo fueron invertidos en la ejecución del contrato de obra IDU No. 056 de 2004.

TRIGÉSIMOTERCERA: Que se declare que, por circunstancias imprevistas, imprevisibles ajenas y no imputables al contratista, no ha sido posible amortizar totalmente el anticipo.

TRIGÉSIMOCUARTA: Que para efectos de la liquidación del Contrato No. 056 de 2004, se declare que el valor del anticipo que no ha sido posible amortizar por razones no imputables al contratista y que ha sido invertido en la obra de conformidad con los informes de inversión y buen manejo del anticipo, deberá ser compensado con los valores adeudados por el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU) al Contratista derivados de las pretensiones de la demanda.

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO NO. 056 DE 2004

TRIGÉSIMOQUINTA: Que se declare que el Contrato No. 056 de 2004 y sus adicionales, ya terminó.

TRIGÉSIMOSEXTA: Que el tribunal proceda a liquidar el contrato, teniendo en cuenta las condenas a las que haya lugar en este proceso, y las compensaciones a que haya lugar.

COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO

TRIGÉSIMOSEPTIMA: Que se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU) a pagar las costas que se generen como consecuencia de este proceso al demandante, incluyendo las agencias en derecho." (fls. 2 – 6 cdno. ppal - negrillas y mayúsculas fijas del original).

2. Hechos

Como sustento fáctico de las peticiones de la demanda se narró, en síntesis, lo siguiente:

1) Previa escogencia del contratista mediante licitación pública, entre las partes se suscribió el contrato número 56 de 2004 cuyo objeto fue la construcción y conservación de la ciclorruta y andenes de la avenida Bosa desde la Avenida Dagoberto Mejía hasta la Autopista Sur del Distrito Capital de Bogotá.

2) El inicio del contrato tardó por causa ajenas al contratista y el contrato fue objeto de modificaciones y prórrogas que generaron perjuicios al contratista que no han sido compensados; el equilibrio económico del contrato se alteró por causas externas al contratista consistentes en demora en el inicio de la ejecución, deficiencias técnicas en los diseños entregados por el IDU que obligaron a ir ejecutando mientras se diseñaba y no obtención oportuna de la autorización de los planes de manejo de tráfico y planes de manejo ambiental. La prolongación del contrato generó mayores costos al contratista quien tenía dispuesto el personal y equipos desde la firma del contrato y le imposibilitó cumplir con el cronograma de obra.

3) En el contrato se pactaron algunos eventos *compensables* relacionados con la demora en la entrega de planos y especificaciones o tardanza de otras autoridades, que permitían ajustar el precio del contrato, lo cual no se hizo.

4) A pesar de que la tardanza en la ejecución fue imputable al IDU, el 8 de noviembre de 2006 le impuso multa mediante la Resolución 5907 por incumplimiento del cronograma, decisión que confirmó por Resolución 896 de 14 de febrero de 2007.

3. Cargos de nulidad

La pretendida ilegalidad de las decisiones cuya validez se discute se sustentó en lo siguiente:

1) *Violación de las normas en que debían fundarse*. Las multas no podían ser impuestas porque el legislador no las previó y, por lo tanto, debían perseguirse judicialmente por la contratante quien no estaba facultada para hacerlas efectivas en forma unilateral.

2) *Expedición irregular*. No es válida la imposición de la multa con sustento en el silencio del contratista, el cual no relevaba a la entidad contratante de analizar los cargos y pruebas para determinar la existencia del incumplimiento del contrato.

3) *Falsa motivación*. Las decisiones demandadas están falsamente motivadas porque desconocen las reales causas, ajenas al contratista, que generaron la imposibilidad de ejecutar en tiempo. Con este mismo sustento se alegó la configuración de las causales de *revocatoria directa* de los actos por el hecho de no estar conformes con el interés público o atentar contra él, causación de agravio injustificado a una persona y violación del derecho de igualdad del contratista por la diferencia de trato con otros (los cuales no identificó).

4. Oposición

En la oportunidad legal, el Instituto de Desarrollo Urbano contestó la demanda reformada (fls. 235 y ss cdno. ppal.) con oposición a las pretensiones con sustento en que (i) el contratista conocía los diseños, manifestó estar en capacidad de ejecutar las obras con las faltantes autorizaciones de las empresas de servicios públicos, (ii) los diseños no fueron variados y únicamente se aclararon detalles, (iii) la ausencia de aprobación de los planes de manejo de tráfico derivó de la falta de presentación oportuna de los requisitos por parte del contratista, (iv) la demanda es inepta porque no sustenta el concepto de violación de las normas que se invocan como desconocidas, (v) no se probó el desequilibrio económico, (vi) el contratista incumplió el contrato y, (vii) la administración sí tenía competencia para imponer la multa según lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

5. La sentencia apelada

El 26 de noviembre de 2024, el Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina declaró, de oficio, la excepción de cosa juzgada y denegó las demás súplicas de la demanda con sustento en lo siguiente:

1) Operó la cosa juzgada en relación con la legalidad de las resoluciones que impusieron multa al contratista porque Liberty Seguros SA las demandó a través del medio de control de controversias contractuales que se tramitó con el número de

radicación 25000-23-26-000-2007-00444-01 (49.286), en el cual se dictó sentencia de segunda instancia el 4 de febrero de 2022 por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, MP José Roberto Sáchica Méndez, que dispuso su nulidad por el hecho de haberse desconocido su finalidad conminatoria, decisión que tiene fuerza de cosa juzgada *erga omnes*. Los integrantes de la contratista fungieron como coadyuvantes en ese proceso judicial.

2) El 29 de diciembre de 2005, el consorcio contratista suscribió un acuerdo con la compañía Liberty Seguros SA, que fungía como su garante, con el fin de que esta última asumiera la terminación de la ejecución, con la finalidad de evitar el pago de una indemnización al IDU; con apoyo en ello el día siguiente (30 de diciembre de 2005), el IDU, la interventoría y el consorcio contratista definieron los compromisos encaminados a garantizar la posibilidad de suscribir el documento modificador que perfeccionara la cesión contractual, documento en el cual el contratista renunció en forma expresa a cualquier reclamación económica judicial o extrajudicial en contra del IDU. El 25 de enero de 2006, las partes el IDU y Liberty Seguros SA suscribieron el otrosí número 2 mediante el cual la cesionaria se obligó a ejecutar las obras faltantes.

3) El contratista no se reservó el derecho a reclamar, como cedente, algún saldo derivado de la ejecución del contrato y, por el contrario, la cesión implica las acciones y beneficios derivados del negocio; como efecto principal del perfeccionamiento de la cesión, los derechos y obligaciones salen del patrimonio del cedente e ingresan al del cesionario; en ese contexto el cedente no tiene legitimación para reclamar, razón por la cual no prosperan las pretensiones económicas.

6. El recurso de apelación

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante formuló recurso de apelación en su contra (índice 156 SAMAI) con base en las razones de inconformidad que se sintetizan a continuación:

1) El tribunal dejó de resolver la totalidad de la controversia y desconoció el deber de congruencia; si bien se configuró la cosa juzgada en relación con las súplicas de nulidad de los actos administrativo de imposición de una multa, debían declararse prósperas las pretensiones derivadas de la nulidad; esto es, la cosa juzgada solo fue parcial en relación con la validez de los actos, pero se omitió un pronunciamiento sobre los

pedimentos de contenido patrimonial derivados de la nulidad, los cuales deben reconocerse en favor del contratista.

2) El consorcio sí está legitimado para promover súplicas de contenido económico en relación con los hechos ocurridos antes del 30 de diciembre de 2005, cuando el IDU aceptó la cesión, porque el artículo 888 del Código del Comercio prevé que esta solo tiene efectos a partir de ese momento. No es cierto, por tanto, que la cesión implicó la totalidad de derechos y obligaciones, en especial los relacionados con el desequilibrio económico.

3) El contratista cedente incluyó salvedades en el acta de cesión relacionadas con el hecho de que el atraso en el cumplimiento contractual derivó de hechos no imputables al consorcio; la Sala debe valorar que fue el IDU quien incluyó la renuncia y el consorcio quiso dejar constancia de su salvedad frente a dicha estipulación abusiva.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Surtido el trámite procesal, sin que se advierta nulidad que lo invalide, corresponde resolver de fondo³ el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, para lo cual se seguirá el siguiente derrotero: (i) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, (ii) restablecimiento del derecho consecuencial a la declaración de nulidad de los actos administrativos de las Resoluciones número 5907 de 8 de noviembre de 2006 y 896 de 14 de febrero de 2007 por las cuales se impuso una multa al contratista, (iii) efectos de la cesión del contrato y de la renuncia del consorcio contratista a las reclamaciones económicas derivadas de la ejecución contractual y, (iv) costas.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

1) La demanda se dirigió a obtener la declaración de nulidad de los actos a través de los cuales la entidad contratante le impuso una multa al contratista, el restablecimiento del derecho y la compensación del desequilibrio económico del contrato por la mayor permanencia en obra.

³ No existen elementos en el expediente que permitan tener por probada, de oficio, la caducidad del medio de control judicial porque no se conoce en qué época finalizó la ejecución, por ende, hay lugar a decidir de fondo.

2) El tribunal de primera instancia declaró probada, de oficio, la excepción de cosa juzgada en relación con las súplicas de nulidad de la multa porque esta fue judicialmente declarada mediante sentencia en firme; denegó las pretensiones económicas con sustento en que el consorcio contratista cedió el contrato y, en consecuencia, no tiene interés por activa para reclamar reconocimientos derivados de este, al tiempo que renunció a reclamar cuando se acordó la cesión.

3) La parte demandante apeló por estimar que la cosa juzgada solo es parcial, en relación con la declarada nulidad de la multa, pero debe concedérsele el restablecimiento pretendido; por otra parte, sostuvo que no renunció a reclamar, que dejó una salvedad que se lo permite y que la cesión del contrato solo opera respecto de los hechos posteriores a su perfeccionamiento.

4) La Sala confirma la sentencia apelada porque, a pesar de la declaración de nulidad frente a la cual operó la cosa juzgada, (i) el consorcio contratista no probó haber pagado la multa, por lo cual no tiene derecho al pretendido restablecimiento del derecho; por otra parte, (ii) no pueden prosperar los reclamos económicos del consorcio cedente porque renunció expresamente a reclamar cuando se suscribió el otrosí número 2 contentivo del acuerdo de cesión del negocio.

2. Restablecimiento del derecho consecuencial a la declaración de nulidad de los actos administrativos de las Resoluciones número 5907 de 8 de noviembre de 2006 y 896 de 14 de febrero de 2007 por las cuales se impuso una multa al contratista

1) En el recurso de apelación no se discute la existencia de cosa juzgada en relación con la legalidad de la multa impuesta por el IDU al contratista mediante las resoluciones número 5907 de 8 de noviembre de 2006 y 896 de 14 de febrero de 2007 durante la ejecución del contrato 056 de 2004 para la construcción y conservación de la ciclorruta y andenes de la avenida Bosa desde la Avenida Dagoberto Mejía hasta la Autopista Sur del Distrito Capital de Bogotá. La parte apelante fundamenta su inconformidad en que la declarada nulidad de dichos actos administrativos abre paso a las súplicas económicas de restablecimiento del derecho consecuencial a esta.

2) En el proceso distinguidos con la radiación número 25000-23-26-000-2007-00444-01 (49.286), la sociedad Liberty Seguros SA pretendió, además de la nulidad de la

multa, el restablecimiento del derecho consistente en que se declare que no estaba obligada a pagarlas y, en caso de haber pagado le sea reintegrado el monto correspondiente, indexado⁴. Sobre este punto, la sentencia de segunda instancia proferida el 4 de febrero de 2022 por el Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección A, además de decretar la nulidad de los actos demandados resolvió lo siguiente en relación con el restablecimiento del derecho pretendido por Liberty Seguros SA con fundamento en el siguiente razonamiento:

***“72. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, la Sala encuentra que es procedente también acceder a las pretensiones tercera y cuarta subsidiarias de la demanda porque, a título de restablecimiento del derecho, y ante la nulidad de las resoluciones que le servían de fundamento, es forzoso concluir que Liberty no tenía obligación alguna de pagar la multa impuesta por el IDU, por lo que, en caso de que dicha aseguradora hubiere cancelado su valor, la entidad demandada deberá reintegrarlo, debidamente actualizado. No sucederá lo mismo en la hipótesis en que el Consorcio cedente hubiere pagado tales multas, pues este sujeto, si bien intervino en el proceso como coadyuvante, ningún restablecimiento de sus derechos patrimoniales puede derivar de las pretensiones de la demanda.*”**

73. Por lo anterior, si hay lugar a restablecer los derechos de Liberty, para efectos de actualizar el valor que Liberty hubiere pagado en razón de lo ordenado en las Resoluciones 5907 del 8 de noviembre de 2006 y su confirmatoria la Resolución 896 del 14 de febrero de 2007, el IDU deberá tomar el valor efectivamente pagado y actualizarlo desde la fecha de su pago hasta la fecha de su reintegro conforme la siguiente fórmula: Valor actualizado = [Valor histórico * (IPC final [fecha de reintegro] / IPC inicial [fecha de pago de la multa al IDU])].” (se destaca).

3) En ese contexto, (i) la sentencia que dispuso la nulidad de los actos administrativos de imposición de multas tiene efectos *erga omnes* en los términos del artículo 189 del CPACA, (ii) no obstante, esta excluyó en forma expresa la reclamación de pago de la multa por parte del consorcio porque no fue parte en la controversia y solo concurrió como coadyuvante, de modo que frente a estas súplicas consecuenciales no se configuró la cosa juzgada.

4) Sin embargo, para desestimar este cargo de apelación basta con advertir que no hay prueba en el expediente de que el Consorcio Nueva Era o sus integrantes hubieren pagado el valor de la multa.

5) En el documento otrosí número 2 de 25 de enero de 2006 (fls. 54c – 57 anexo 1 dictamen), contentivo del acuerdo de cesión del contrato del consorcio en favor de la

⁴ Vale mencionar que en dicho proceso judicial compareció el consorcio demandante en calidad de coadyuvante.

compañía aseguradora Liberty Seguros SA se precisó que el cedente se haría cargo de las multas que se llegaren a imponer y que podrían ser descontadas de los saldos en su favor, con exclusión de aquellos cedidos en favor del cesionario. La estipulación se redactó de la siguiente manera: *“DÉCIMA PRIMERA: El CEDENTE asumirá el valor de las multas que llegaren a imponer por hechos ocurridos con anterioridad a la aceptación de la cesión, los cuales serán descontados de los saldos que se le adeuden al CEDENTE por el desarrollo del contrato, excluyendo de estos saldos la totalidad de los dineros que han sido cedidos antes de la firma del presente documento y que son de propiedad del CESIONARIO y por lo tanto no podrán ser entendidos como saldos del CEDENTE.”* (fl. 50 cdno. 2).

6) En esas condiciones, le correspondía al consorcio cedente acreditar: (i) el pago efectivo de la multa o (ii) que existían en su favor saldos que no fueron cedidos a Liberty Seguros SA y que de ellos fue descontado el valor de la multa, lo cual no hizo, pues, no hay evidencia del pago ni del descuento, no se conoce el cruce de cuentas definitivo a la fecha de la cesión y tampoco el balance final de la ejecución. Del acuerdo de cesión se conoce que el cedente se obligó a sufragar los gastos de personal, el valor de los materiales, de la mano de obra, de los servicios públicos y daños a terceros, causados hasta la fecha de la cesión (cláusula tercera); por su parte, el cesionario se obligó a *“cancelar la totalidad del saldo del anticipo dejado de amortizar por el cedente”* (fl. 56 anexo 2), que se estimó en la suma de \$891.055.562.

7) De otra parte, el otrosí número 2 de cesión contractual estuvo antecedido del acuerdo entre Liberty Seguros SA y el contratista (fls. 18 y ss cdno. 2) en el cual consta: *“PRIMERO: EL CONSORCIO NUEVA ERA cede a partir de la firma del presente documento el contrato 056 de 2004 de manera irrevocable a Liberty Seguros S.A. cesión que ha sido aceptada anteriormente por el IDU. Los dineros recibidos por motivo de la cesión serán usados por Liberty Seguros S.A. para terminar el contrato cedido y poder dar cumplimiento al objeto del contrato y evitar el pago de la indemnización (...) por lo anterior EL CONSORCIO NUEVA ERA autoriza a LIBERTY SEGUROS S.A. de manera irrevocable a hacer uso de los dineros producto de la cesión del contrato y de los demás que por este documento se están cediendo”* (fl. 21 cdno. 2); de igual manera, el consorcio se obligó a ceder el valor de la retención en garantía, de las actas de avance números 5 y 6, a entregar cualquier dinero depositado en la cuenta de anticipo, a asumir el pago de honorarios, las obligaciones de personal, materiales, proveedores y cualquier otro pasivo existente a la fecha de la cesión.

8) En consecuencia, las pruebas aportadas no dan cuenta de la existencia de saldos en favor del consorcio como tampoco del eventual descuento de la multa con cargo a estos, lo cual impide establecer que la aquí demandante asumió el valor de la multa impuesta mediante los actos administrativos anulados por esta jurisdicción en el otro proceso judicial al que se ha hecho referencia, escenario en el cual la pretensión de restablecimiento del derecho no puede prosperar.

3. Efectos de la cesión del contrato y de la renuncia del consorcio contratista a las reclamaciones económicas derivadas de la ejecución contractual

1) Como lo determinó el tribunal de primera instancia, en los términos del artículo 895 del Código de Comercio *“la cesión de un contrato implica la de las acciones, privilegios y beneficios legales inherentes a la naturaleza y condiciones del contrato”*, sin perjuicio de las condiciones especiales que en ejercicio de la autonomía de la voluntad y sin desconocimiento del orden público acuerden las partes.

2) En el otrosí número 2 por el cual se perfeccionó la cesión, no se encuentra ninguna estipulación en virtud de la cual el cedente se hubiera reservado la facultad de demandar reconocimientos económicos derivados de hechos ocurridos con antelación a dicho negocio, por lo cual se aplica la regla legal en virtud de la cual los derechos y acciones derivados del negocio quedaron en cabeza del cesionario.

3) Ahora bien, es especialmente relevante advertir, como lo hizo el tribunal *a quo*, que el 30 de diciembre de 2005, en forma previa al perfeccionamiento de la cesión del contrato, se suscribió el *“acta de acuerdo celebrada entre el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá, Liberty Seguros SA, Consorcio Nueva Era y Restrepo y Uribe Ltda”* (interventor) en la cual se plasmó la intención de cesión contractual, la aceptación por parte del IDU y los compromisos del cedente, que incluyeron renuncia a reclamaciones económicas que se redactó de la siguiente forma:

“COMPROMISOS DEL CONSORCIO NUEVA ERA

PRIMERO - Suscribir un OTROSI al contrato No. 056 de 2004, mediante el cual se perfeccionará la cesión del mismo, a LIBERTY SEGUROS S A.

SEGUNDO - Responder por las eventuales sanciones aplicadas por el IDU de conformidad con las estipulaciones del Contrato No. 056-04, en desarrollo del cronograma de obra.

TERCERA - Cumplir con las obligaciones económicas pendientes y cualquier otro pasivo existente en la obra al momento de la cesión.

CUARTA - Entregar la zona de intervención objeto del contrato, incluidas las obras ejecutadas y en proceso a LIBERTY SEGUROS S A, dentro de los tres (3) días siguientes a la firma del presente documento.

QUINTA- El contratista manifiesta su total conformidad con los datos y cifras que se detallan en el anexo No.1. (presupuesto actualizado).

SEXTA- El CONSORCIO NUEVA ERA manifiesta por medio del presente documento que renuncia desde ahora a cualquier posible reclamación de tipo económico o de cualquier otra índole judicial o extrajudicial en contra del IDU.

(...).

ANOTACIÓN DEL CONTRATISTA

EL CONSORCIO NUEVA ERA manifiesta que el atraso del incumplimiento del, objeto se debe a la ocurrencia de hechos **no imputables al CONSORCIO NUEVA ERA** los cuales han agravado la posición financiera del Consorcio Nueva Era. Al respecto el IDU y la Interventoría manifiestan que, de acuerdo con lo registrado durante el desarrollo del Contrato, existe evidencia según la cual el atraso registrado y acumulado a la fecha (...)” (fl. 27 cdno. 2, negrillas originales, subrayado añadido).

4) Las partes incorporaron estos compromisos y declaraciones en el otrosí número 2 con la siguiente estipulación:

“Que mediante acta de acuerdo suscrita en diciembre 30 de 2005, la cual se anexa al presente documento y que en lo que no contraríe al mismo, hace parte integrante de este, el IDU manifestó su conformidad con la opción de ceder el contrato 056 de 2004 a la Compañía Aseguradora Liberty Seguros S.A. y junto con el CONSORCIO NUEVA ERA, la Compañía Aseguradora y la interventoría Restrepo Uribe Ltda. definieron los compromisos que adquiere cada uno de ellos con dicha cesión” (fl. 98 cdno 2).

5) De conformidad con lo expuesto es claro que, en el marco de la cesión contractual, el consorcio cedente renunció a cualquier reclamación económica en contra del IDU, razón adicional que impone confirmar la sentencia apelada, con la precisión de que la manifestación genérica relacionada con que el atraso de la ejecución ocurrió por hechos no imputables a este no constituye salvedad concreta y específica que permita entender que el contratista, pese a renunciar a cualquier reclamo económico, se reservó el derecho a demandar por determinado aspecto. En esas condiciones, se impone confirmar en su integridad la sentencia apelada.

4. Costas

Exp. 25000-23-26-000-2009-01069-02 (73.420)
Demandantes: Equipos y Construcciones Varego Ltda e INCIVÍAS Ltda (integrantes del Consorcio Nueva Era)
Controversias contractuales

En los términos del artículo 171 del CCA, no se advierte conducta temeraria o de mala fe de las partes que imponga condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA –SUBSECCIÓN B-**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

PRIMERO. Confírmase la sentencia proferida el 26 de noviembre de 2024 por el Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

SEGUNDO. Sin costas.

TERCERO. En firme esta providencia **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de Subsección
(Firmado electrónicamente)

DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado
Con aclaración de voto
(Firmado electrónicamente)

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
Con aclaración de voto
(Firmado electrónicamente)

CONSTANCIA: la providencia fue firmada electrónicamente en el sistema de gestión judicial SAMAI; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 del CPACA.