



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B**  
**Consejero Ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D.C., quince (15) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

Proceso número: 17001-23-31-000-2007-00235-02(41987)

Demandante: Cooperativa del Magisterio Colombiano

Demandado: Municipio de Supía

Acción: Controversias contractuales

*Temas: Supuesto de caducidad aplicable cuando se pretende conjuntamente la nulidad del acto de terminación unilateral y el reconocimiento económico de las salvedades del acta de liquidación bilateral. Posibilidad de estudio de nulidad absoluta del contrato cuando existe terminación unilateral del contrato con ocasión de la facultad prevista en el inciso segundo del artículo del artículo 45 de la Ley 80 de 1993. Procedencia de pretensión de reconocimiento económico frente a reclamos que fueron objeto de salvedad en liquidación bilateral.*

Sin que se observe nulidad de lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación presentado por la parte demandante en contra de la sentencia del 12 de mayo de 2011 del Tribunal Administrativo de Caldas que declaró fundadas las excepciones denominadas “*inconstitucionalidad e ilegalidad del contrato de concesión*” y “*nulidad e invalidez del contrato de concesión*” y como consecuencia negó las pretensiones de la demanda (fl. 375-398, c. ppal.).

## SÍNTESIS

La Cooperativa del Magisterio Colombiano (CODEMAS) solicitó la nulidad de la resolución n.º 001 de enero de 2005, por la cual el alcalde municipal de Supía (Caldas) terminó unilateralmente el contrato de concesión del 28 de junio de 2001 entre el municipio que representa y CODEMAS, para el “*manejo, administración y explotación del matadero municipal, la galería vieja y la plaza de ferias*”. A su vez, pretendió la declaratoria de incumplimiento de las obligaciones contenidas en este contrato por parte del municipio de Supía y como consecuencia obtener el pago de las obligaciones pecuniarias que se derivaban del mismo.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La demanda

1. El 2 de agosto de 2007 (fl. 103, c. ppal.), la Cooperativa del Magisterio Colombiano, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, presentó demanda en contra del municipio de Supía (fl. 99 a 103, c. ppal.).

#### 1.1. Las pretensiones

2. La parte demandante solicitó las siguientes declaraciones y condenas (fl. 102 a 104, fl. 111 a 114 y fl. 117 a 188, c. ppal.):

*PRIMERA.- Que se declare la nulidad de la resolución n.º 001 de enero de 2005, mediante la cual el alcalde municipal declaró la terminación unilateral del contrato de concesión celebrado el día 28 del mes de junio de 2001, con su respectivo otro sí, de mayo 10 de 2002, entre el municipio de Supía y la Cooperativa del Magisterio Colombiano (CODEMAS), para el manejo, administración y explotación del matadero municipal, la Galería Viega (sic) y la Plaza de Ferias<sup>1</sup>.*

*SEGUNDA.- Que se declare el incumplimiento por parte del municipio de Supía de las obligaciones en el citado contrato de concesión.*

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el escrito de corrección de demanda presentado el 4 de diciembre de 2007 (fl. 117 a 118, c. ppal.).

*TERCERA.- Que en consecuencia de lo anterior se condene al municipio de Supía a cumplir con sus obligaciones derivadas de este contrato de concesión, y a pagar las siguientes sumas de dinero:*

*A) INVERSIÓN NETA: La inversión neta registrada en los libros de contabilidad y certificada por los contadores de ambas entidades tal y como consta en el acta de liquidación de agosto 02 de 2007, asciende a la suma de \$515.719.932,00., no se tendría en cuenta ya que en cuanto a la suma invertida por la Cooperativa CODEMAS, hubo acuerdo de pago, con el municipio de Supía.*

*B) Que se condene al municipio de Supía al pago de los conceptos reclamados por el contratista (Cooperativa Codemas) en el acta de liquidación bilateral, en los cuales no hubo acuerdo y que describo a continuación, con su respectiva estimación:*

*1- PROYECCIÓN DE FUTURAS GANANCIAS: Como se puede observar la Cooperativa CODEMAS previa reconstrucción y adecuación de las instalaciones objeto de este contrato de concesión, en los primeros cuatro 4 años registró una utilidad acumulada de \$86.108.923,00, se estima que para los 16 años restantes que le faltaban al contrato, el cual se extendía hasta el año 2001, la Cooperativa CODEMAS, obtendría por concepto de futuras ganancias, utilidad y rentabilidad de la inversión, la suma de \$1.300.000.000, mil trecientos millones de pesos moneda corriente.*

*2- OBLIGACIONES LABORALES: Los trabajadores que había vinculado CODEMAS para cumplir el objeto del contrato, mediante contrato verbal a un año, la cual de acuerdo con la información del contador JOHN WELSNER LOAIZA, asciende a la suma de \$87.498.684, más las correspondientes sanciones moratorias en caso de que sea demandada la Cooperativa.*

*3- CARTERA DE CODEMAS: La Cooperativa prestaba dinero a los comerciantes de la galería, en razón a que tenía a su cargo la administración y manejo, lo que indudablemente presionaba sin mayor esfuerzo el pago de estos créditos, cuando el municipio dio por terminado el contrato, los deudores de la galería no le continuaron pagando a la Cooperativa, ya que esta no tenía el monopolio de administración, razón por la cual la Cooperativa se vio, estancada y prácticamente en la quiebra por la no recaudación de estos recursos en la forma en que se había estimado, préstamos que de acuerdo a la información del contador de CODEMAS en los años 2001, 2002, 2003, 2004, ascienden a la suma de \$351.260.152,00 de los cuales en estos préstamos, la Cooperativa ha perdido la suma de \$80.000.000,00, los cuales no han sido posible su recuperación, más los intereses e indexación que generan estos dineros hasta la fecha en que se cancelen.*

*4- La indemnización de perjuicios, pues el municipio de Supía con sus arbitrariedades denigró y colocó en tela de juicio el buen nombre y prestigio del que gozaba la Cooperativa del Magisterio Colombiano (CODEMAS) de más de (30) treinta años en prestación de servicios a la comunidad tanto local como regional, entre ellos: Ahorro, prestamos, suministro de mercancías, contratación de servicios docentes, bienestar social, previsión exequial, recaudo de servicios públicos, transporte escolar, consultoría, planes de vivienda, perjuicios que perjudican directamente a CODEMAS ya que popularmente en el ambiente comunitario, no solo a nivel local, si no, regional quedó la sensación de que CODEMAS era una entidad que se quería robar los bienes del municipio debido a que en el contrato de concesión no existía la cláusula de reversión. Fundamento que es totalmente falso debido a que en el contrato si se pactó la reversión de las obras al momento de su culminación y en normal estado de funcionamiento, como se puede apreciar en la cláusula cuarta del respectivo contrato. Además CODEMAS ha sido una Cooperativa que ha gozado de muy buen prestigio y seriedad ante las entidades financieras y ante cualquier otro ente público o privado y en razón de la cancelación de dicho contrato, esta entidad se ve avocada a prescindir de algunos programas*

*sociales y en riesgo de incumplimiento de sus propias obligaciones. Perjuicios que se estiman en la suma de \$680.000.000 SEISCIENTOS OCHENTA MILLONES DE PESOS.*

*6- Más el GOOD WILL, conocimiento, visión y montaje de la ejecución de las obras, para la eficiente prestación del servicio, así como para la propia ejecución del mercado, pues cabe recordar que CODEMAS minimizó los gastos de la que se generaban al interior de estas instalaciones, construyendo un acueducto propio, ya que las facturas del (sic) por concepto de agua hacía inviable el negocio, una vez se construyó este acueducto se volvió rentable y atractivo para el municipio, otro de los aspectos a resaltar fue la construcción de los puestos de verduras y adecuación del pabellón de alimentos, al igual que la adecuación de locales para demás comerciantes (almacenes, cacharrerías etc.), lo cual promocionó el mercado de Supía, atrayendo habitantes de municipios y corregimientos aledaños como: San Lorenzo, Caramanta, Marmato, Irra, la Feliza y el mismo Riosucio. Atracción que generó el desarrollo acelerado del comercio de Supía. Concepto que se estima en la suma de \$422.500.000,00 CUATROCIENTOS VEINTIDÓS MILLONES QUNIENTOS MIL PESOS MONEDA CORRIENTE<sup>2</sup>.*

## **1.2. Los hechos**

3. Las pretensiones se sustentan en la situación fáctica que se resume a continuación (fl. 99-102, c. ppal.):

3.1. Para el año 2000, el municipio de Supía (Caldas) contaba con unas instalaciones destinadas para el “sacrificio de ganado mayor y menor”, instalaciones que según el concepto de la Corporación Autónoma Regional de Caldas no cumplían con los mínimos requisitos para el desarrollo de esta actividad, por lo que resultaba inminente el cierre.

3.2. A su vez, el municipio contaba con una “galería” en regular estado de conservación que no estaba siendo utilizada por los comerciantes debido a la falta de adecuación de las secciones de venta de verduras, legumbres, pabellón de carnicerías, venta de alimentos, almacenes y cacharrerías.

---

<sup>2</sup> De conformidad con la demanda presentada el 2 de agosto de 2007 (fl. 99 a 108, c. ppal.) y los escritos de corrección presentados el 9 de octubre de 2007 (fl. 111 a 114, c. ppal.), y el 4 de diciembre de 2007 (fl. 117 a 118, c. ppal.). Mediante auto del 21 de noviembre de 2007 (fl. 166, c. ppal.), el *a quo* requirió al demandante para que adecuara la primera pretensión de la demanda, en el sentido de “individualizar concretamente el acto o actos administrativos cuya nulidad se impetra y de los que presuntamente deriva el perjuicio”. Con ocasión de este requerimiento, en escrito de corrección de demanda la parte actora modificó la primera pretensión de la demanda original, para en su lugar reclamar “la nulidad de la resolución n.º 001 de enero de 2005, mediante la cual el alcalde municipal declaró la terminación unilateral del contrato de concesión celebrado el día 28 de junio de 2001 (...) entre el municipio de Supía y la Cooperativa del Magisterio Colombiano CODEMAS, para el manejo, administración y explotación del matadero municipal, la galería vieja y la plaza de ferias”. En providencia del 21 de enero de 2008, se admitió la demanda (fl. 120 c. ppal.).

3.3. El municipio además contaba con una “*plaza de ferias*” que estaba siendo subutilizada debido a la falta de iniciativas de promoción para el desarrollo de actividades de comercialización y venta de semovientes de diferentes razas y especies, que estaba generando deterioro y saqueo de las instalaciones.

3.4. El concejo municipal de Supía, mediante acuerdo n.º 29 del 28 de noviembre de 2000, facultó al alcalde municipal para enajenar las galerías, matadero municipal y la plaza de ferias a la persona natural o jurídica que garantizara una adecuada utilización de las instalaciones y una eficiente prestación del servicio.

3.5. El 28 de junio de 2001, a través de contrato de concesión, el alcalde municipal entregó a CODEMAS, por un plazo de nueve años, el manejo, administración y explotación de la galería vieja, el matadero municipal y la plaza de ferias, además le facultó para realizar el montaje, adecuación, organización y ejecución del mercado.

3.6. Para el cumplimiento del objeto contractual se requería una cuantiosa inversión y por el plazo de ejecución inicialmente pactado era difícil recuperar esta inversión. En consecuencia, CODEMAS solicitó a la entidad contratante replantear las condiciones del contrato, especialmente en lo relacionado con la duración del mismo, para que fuera ampliado el plazo a veinte años.

3.7. La propuesta de CODEMAS pasó a discusión del Concejo Municipal, que mediante acuerdo n.º 002 del 7 de marzo de 2002 autorizó al alcalde municipal para ampliar la duración del contrato de concesión hasta por 20 años. Para el efecto, las partes suscribieron otrosí al contrato de concesión.

3.8. Con el cambio de administración, el nuevo alcalde municipal, mediante resolución n.º 001 de enero de 2005, terminó unilateralmente el contrato de concesión celebrado entre el municipio de Supía y CODEMÁS y ordenó su liquidación dentro de los sesenta días siguientes a la ejecutoría de la resolución de terminación.

3.9. El 2 de agosto de 2005, el municipio de Supía y la Cooperativa CODEMAS suscribieron el acta de liquidación bilateral del contrato, donde se manifestaron salvedades frente a algunos conceptos reclamados por el contratista (proyección de futuras ganancias del contrato, indemnización de perjuicios, cartera morosa de CODEMAS, indemnización de empleados de la Cooperativa, *Good Will*, utilidad de la inversión).

## **2. La contestación de la demanda**

4. El municipio de Supía (fl. 177 a 195, c. ppal.) aclaró que el concejo municipal autorizó al alcalde para entregar en arrendamiento, comodato y/o vender *“las galerías, el matadero y la plaza de toros”* a una persona natural o jurídica que garantizara una adecuada utilización de las instalaciones y una eficiente prestación del servicio, en este sentido, el acuerdo municipal no indicó una facultad única para enajenar.

4.1. Además precisó que la pretensión se dirige al incumplimiento del contrato de concesión, sin embargo, el mismo fue celebrado sin contar con facultad para ello. Explicó que del artículo 3 del acuerdo n.º 29 del 28 de noviembre de 2000, no se deriva facultad o autorización alguna al alcalde municipal para celebrar contrato de concesión, únicamente lo facultó para entregar en arrendamiento, comodato o y/o vender las galerías, el matadero y la plaza de ferias.

4.2. Desde la afirmación del municipio demandado, el alcalde no estaba autorizado para celebrar el contrato de concesión y al haberlo suscrito violó el numeral 3 del artículo 315 constitucional.

4.3. Señaló que no existe documento alguno que repose en el archivo de la entidad donde se acredite que CODEMAS solicitó al municipio de Supía replantear las condiciones del contrato, en lo relacionado con el término de duración. Tampoco se demuestra que la presunta solicitud tuvo justificación en un estudio técnico y económico conforme a las reglas del contrato de concesión y el Decreto 2170 de 2002.

4.4. Agregó que con el acuerdo n.º 002 del 7 de marzo de 2002 se pretendió convalidar una actuación ilegal de la administración municipal, cuando estipuló en la parte considerativa que el alcalde en ejercicio de la facultad otorgada entregó a CODEMAS en arrendamiento la galería y el matadero, para *“posteriormente en la parte resolutive del acto administrativo autorizar la ampliación hasta por 20 años del contrato”*. Para el demandado en el aludido Acuerdo se autorizó al alcalde municipal de Supía para *“ampliar el plazo hasta por 20 años de un contrato de arrendamiento suscrito con CODEMAS, más no y en estricto sentido del contrato de concesión”*.

4.5. Resaltó que la prórroga del contrato de concesión se realizó incluso antes de la expiración del término de duración inicialmente previsto por nueve años, en clara vulneración de los términos generales dispuestos por la ley y la doctrina para la prórroga. A su vez desborda el término legal dispuesto por el artículo 36 de la Ley 80 de 1993, según el cual, la duración de las concesiones para la prestación, no podrá exceder de diez (10) años prorrogables por un lapso igual.

4.6. Frente a la terminación unilateral del contrato, aceptó que la misma se dispuso mediante resolución n.º 001 del 10 de enero de 2005. Respecto a la liquidación bilateral estimó que CODEMAS no dejó consignada salvedad alguna en aspectos económicos del balance, y así se expresó y convino en la cláusula séptima.

4.7. Para el demandado sorprende que al mismo tiempo el municipio decida dar por terminado unilateralmente por i) no haberse incorporado en el contrato de concesión la cláusula de reversión, ii) celebrarse sin facultades expresas del alcalde, e iii) incurrirse en causal de nulidad de conformidad con el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, y a su vez se hubiera firmado acta de liquidación bilateral, en la que se efectuaron arreglos económicos con la concesionaria, cuando lo apropiado era la liquidación unilateral o la declaratoria de nulidad del contrato sin reconocimiento económico alguno a favor del contratista, ante la existencia de vicios por competencia y por no comprender los elementos esenciales para el perfeccionamiento del contrato.

4.8. Propuso las excepciones de *“inconstitucionalidad e ilegalidad”*, por cuanto el contrato de concesión celebrado contravino las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con las facultades requeridas por los alcaldes municipales para celebrar contratos y ejercer *pro tempore* precisas funciones que le corresponden al concejo municipal (núm. 3 del art. 313 de la Constitución; núm. 3 del art. 32 de la Ley 136 de 1994; ord. a) del art. 2 y num. 11 del art. 25 de la Ley 80 de 1993); *“El contrato de concesión es inválido e ilegal toda vez que dentro del mismo no se pactó la cláusula de reversión”*, al estimar que en los contratos de concesión es obligatorio incorporar la cláusula de reversión, de manera que al finalizar el término de explotación o concesión de los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasan a ser propiedad de la entidad contratante; *“Nulidad e invalidez del contrato de concesión”*, en tanto el contrato de concesión incurrió en las causales de nulidad previstas en los numerales 2° y 3° del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, en donde no es procedente reconocimiento económico alguno a favor del contratista; *“cobro de lo no debido e inexistencia de la obligación”* como fundamento de la referida excepción resaltó el municipio retornó a CODEMAS el capital invertido en los bienes dados en concesión cuando pactó mediante acta bilateral la suma indicada y por demás pagada en buena medida a la demandante; *“Transacción-cosa juzgada”*, entre las partes se solucionaron las diferencias contractuales desde el mismo momento en que se suscribió el acta de liquidación bilateral del contrato; *“Inexistencia de violación de normas jurídicas”* la terminación unilateral es una potestad que la asiste a la Administración, en consecuencia la demanda carece de respaldo.

4.9. Invocó igualmente la excepción previa *“Ineptitud sustantiva- no se demandaron todos los actos administrativos-con el acto acusado se pretenden revivir términos”*, comoquiera que la demandante no acusó los demás actos contractuales y postcontractuales que conforman la historia del contrato de concesión, en particular i) el acta de liquidación bilateral del 2 de agosto de 2005, a pesar de que constituye un acto administrativo postcontractual con efectos propios, y ii) el acto por medio del cual se dio respuesta al recurso de reposición que interpuso la demandante contra la resolución 001 de enero 10 de 2005, con la cual se dio por terminado unilateralmente el contrato de concesión.

## II. SENTENCIA APELADA

5. El *a quo* declaró fundadas las excepciones propuestas por el municipio demandado de *“inconstitucionalidad e ilegalidad del contrato de concesión”* y *“nulidad e invalidez del contrato de concesión”* y como consecuencia negó las pretensiones de la demanda. Como fundamento de su decisión, sostuvo que mediante acuerdo n.º 029 del 28 de noviembre de 2000, el concejo municipal de Supía estableció el presupuesto de rentas y recursos de capital, el presupuesto de apropiaciones y el plan general de inversiones del municipio de Supía para la vigencia fiscal 2001, igualmente en el artículo 3º facultó al alcalde municipal *“para entregar en arrendamiento, comodato y/o vender galerías, el matadero y la plaza de ferias a la persona jurídica que garantice una adecuada utilización de las instalaciones y una eficiente prestación del servicio”*.

6. Consideró cierta la motivación expuesta en el acto administrativo que declaró la terminación unilateral del contrato, al colegir que el alcalde municipal nunca tuvo autorización para firmar contrato de concesión, como lo hizo con CODEMAS.

7. Agregó que en el acuerdo n.º 002 del 7 de marzo de 2002, el concejo municipal de Supía autorizó al alcalde municipal para ampliar hasta por veinte años la duración del contrato suscrito con CODEMAS; sin embargo este acuerdo no aclaró ni avaló expresamente un contrato de concesión, puesto que la facultad original estaba restringida a un arrendamiento, comodato o venta, y más aún, de conformidad con los considerandos del acuerdo, el concejo municipal estaba convencido que el alcalde había firmado un contrato de arrendamiento de la galería y del matadero con CODEMAS.

8. Abordó la naturaleza jurídica del contrato de concesión y la del contrato de comodato e hizo una distinción de las tipologías contractuales, para concluir que el contrato de comodato se diferencia tanto en su esencia como en su naturaleza del contrato de concesión. En consecuencia, el alcalde de Supía solo tenía

autorización para contratar un arrendamiento, un comodato o recurrir a la venta, pero en ningún caso fue autorizado para celebrar un contrato de concesión.

9. Resaltó que el Alcalde no tenía ninguna facultad para contratar como lo hizo, lo cual conduce a la nulidad absoluta del contrato.

10. Para el *a quo* el acto administrativo que declaró la terminación unilateral del contrato de concesión se encuentra ajustado a derecho y fue la consecuencia lógica de la nulidad absoluta del contrato. Se relevó de estudiar las demás excepciones invocadas por la parte demandada ante la prosperidad de la excepción que conduce a rechazar todas las pretensiones de la parte actora.

### **III. SEGUNDA INSTANCIA**

#### **1. El recurso de apelación**

11. Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte actora presentó recurso de apelación (fl. 402-407, c. ppal.). Los motivos de impugnación se resumen así:

11.1. La autorización impartida mediante los acuerdos n.º 29 del 28 de noviembre de 2000 y n.º 002 del 7 de marzo de 2002 tenía dos objetivos: 1) asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos en las instalaciones del matadero, la galería vieja y la plaza de ferias del municipio de Supía y 2) la inversión de unos recursos que se requerían de inmediato para que las autoridades de control sanitario no ordenaran el cierre definitivo de estas instalaciones, con independencia de la tipología contractual que se utilizara para asegurar estos propósitos. El concejo enumeró una serie de posibilidades a título enunciativo, no restrictivo, en consecuencia el alcalde municipal estaba facultado para celebrar contrato de concesión.

11.2. Pese a que en la parte motiva del acuerdo que facultó para ampliar el plazo del contrato se mencionó el contrato como de arrendamiento, esta circunstancia

obedeció más a un error de mecanografía, por lo que no es posible concluir que el concejo municipal de la época desconociera que se trataba de una concesión.

11.3. El apelante expuso los siguientes argumentos de oposición frente a las excepciones propuestas por la parte demandada y declaradas por el *a quo*:

11.3.1. La terminación unilateral del contrato de concesión no implica *per se* la nulidad absoluta del contrato, ni su declaratoria de invalidez. El artículo 45 de la Ley 80 de 1993 faculta al alcalde para dar por terminado el contrato previa motivación, pero en ningún caso establece que esa decisión tenga efectos de declaratoria de nulidad.

11.3.2. El apelante estima que para la fecha en que se propusieron las excepciones denominadas *“inconstitucionalidad e ilegalidad del contrato de concesión”* y *“nulidad e invalidez del contrato de concesión”*, había operado el fenómeno de la caducidad para entablar la acción de nulidad del contrato, en consecuencia las excepciones no fueron alegadas dentro del término legal.

11.3.3. La discusión en este proceso sólo deber versar sobre la demostración de los perjuicios y los montos a cancelar por estos conceptos. Los aspectos que la parte demandada invocó en las excepciones nada tienen que ver con lo pactado en el acta de liquidación bilateral.

## **2. Los alegatos de conclusión**

12. Durante el término dispuesto para presentar alegatos de conclusión, las partes y el Ministerio Público guardaron silencio (fl. 425, c. ppal.).

# **IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

## **1. Los presupuestos procesales**

### **1.1. La jurisdicción, la competencia y la acción procedente**

13. Como en el presente asunto funge como parte el municipio de Supía, su conocimiento corresponde a esta **jurisdicción**, siendo esta Corporación la **competente**, toda vez que el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo le asigna el conocimiento en segunda instancia, entre otros asuntos, de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por parte de los tribunales administrativos<sup>3</sup>.

14. El artículo 77 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, prescriben que la **acción procedente** para judicializar las pretensiones aquí propuestas es la de controversias contractuales.

## **1.2. La legitimación en la causa**

15. Las partes se encuentran legitimadas por activa y por pasiva, toda vez que son los extremos de la relación contractual en estudio y del acto administrativo cuestionado.

## **1.3. La caducidad**

16. La Sala ha de precisar que la demanda inicial radicada el 6 de agosto de 2007 pretendió la declaratoria de existencia del contrato de concesión celebrado el 28 de junio de 2001, entre el municipio de Supía y la cooperativa Codemas, a su vez, la declaratoria de incumplimiento de las obligaciones contenidas en este contrato por parte del municipio de Supía y como consecuencia la obtención del pago de las obligaciones pecuniarias, que según la cooperativa demandante se derivaban del mismo.

16.1. Posteriormente, en escrito del 4 de diciembre de 2007, la parte actora reemplazó la pretensión primera de la demanda, por medio de corrección, para reclamar la nulidad de la resolución n.º 001 de enero de 2005, mediante la cual,

---

<sup>3</sup> La pretensión económica formulada asciende a \$2.952.500.000, según quedó explicado en el acápite de la demanda correspondiente a la estimación razonada de la cuantía (fl.107 a 108, c. ppal.), por tanto, es claro que excede el monto exigido para que el proceso tenga vocación de doble instancia.

el municipio de Supía declaró la terminación unilateral del contrato de concesión celebrado el 28 de junio de 2001.

16.2. En síntesis, la demanda en sus pretensiones quedó conformada por un pedimento de nulidad contra el acto de terminación unilateral del contrato y de declaratoria de incumplimiento de las obligaciones contraídas por el municipio demandado, concernidas específicamente a la falta de pago de los conceptos pecuniarios, que según advierte la parte actora, quedaron contenidos en las salvedades consignadas en el acta de liquidación bilateral suscrita el 2 de agosto de 2005.

16.3. Entonces, las pretensiones de la demanda original y de la reforma tendrán dos momentos diferentes para finalizar el cómputo de caducidad de la acción, que estarán mediados por la fecha de presentación de cada una de ellas, tal como lo ha explicado el pleno de la Sección<sup>4</sup>; lo anterior, sin perjuicio de que el inicio del conteo de la caducidad esté mediado por un solo momento, como pasa a explicarse.

17. El numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo prevé dos supuestos de caducidad, cuando se ventilan las pretensiones a las que hace alusión la demanda. Por regla general, dos años a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento y dos años a partir de la firma del acta de liquidación bilateral, en aquellos contratos que requieran de liquidación y el balance se efectúe de mutuo acuerdo.

17.1. Ahora, si bien estas reglas parecen de clara aplicación, la jurisprudencia ha afrontado dificultades ante la expedición de actos administrativos contractuales proferidos antes del trámite liquidatorio, respecto de los cuales se discute su validez, para someterlos a la regla de caducidad prevista para aquellos contratos que requieren de liquidación.

---

<sup>4</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, auto del 25 de mayo de 2016, exp. 40077, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

17.2. Al respecto, la Sección Tercera de esta Corporación<sup>5</sup>, ha concluido que ante i) la existencia de dos actos resolutorios donde cada uno contiene una decisión sustancial con efectos jurídicos diversos entre sí, ii) que guardan una relación, por ser uno consecuencia del otro, como en el presente evento, en que el acto de liquidación surge como consecuencia del acto de terminación unilateral del contrato, el término para el ejercicio de la acción contractual, corresponde al de dos años contados a partir de la ejecutoria del acto de liquidación unilateral, para aquellos contratos sujetos al trámite de liquidación, de conformidad con la regla prevista en el literal d) del numeral 10) del artículo 136 del C. C. A.<sup>6</sup>; para los demás actos administrativos que no cumplan las anteriores exigencias ha considerado que el término de caducidad iniciará desde la ejecutoria del acto administrativo, en aplicación de la regla general de caducidad prevista para los asuntos contractuales, contenida en el numeral 10 del artículo 136<sup>7</sup>.

17.3. En el asunto *sub examine* la liquidación del contrato fue bilateral y se consignó en el acta firmada por las partes el 2 de agosto de 2005, por lo cual, en estricto sentido, la terminación unilateral y el acto de liquidación no comparten la misma naturaleza –en tanto el primero es un acto administrativo y el segundo un acto jurídico bilateral–; no obstante, desde la consecuencia que genera uno sobre el otro, es posible contar el término de caducidad de la acción desde de la firma del acta de liquidación bilateral, a partir de la regla prevista por el literal c)

---

<sup>5</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 13 de noviembre de 2013, Exp. 31755, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>6</sup> El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo dispone: “*Caducidad de las acciones. Subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. (...) 10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. (...) En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así: (...) d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar*”.

<sup>7</sup> El numeral 10 del artículo 136 dispone: “*10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento*”.

del numeral 10) del artículo 136 ya citado<sup>8</sup>, en línea con el pronunciamiento jurisprudencial arriba referido.

17.4. En consecuencia, la acción contractual caducaría a los dos años contados a partir del día siguiente a la firma del acta de liquidación bilateral, producida el 2 de agosto de 2005, es decir, el 3 de agosto de 2007. Las pretensiones de la demanda inicial se presentaron el 2 de agosto de 2007, esto es, dentro del bienio establecido para el ejercicio de la acción (f. 108 c. ppal.).

18. Sin embargo, el escrito de corrección a través de cual se incorporó la pretensión de nulidad del acto de terminación unilateral, se radicó el 4 de diciembre de 2007 (fl. 118 c. 1), cuando habían transcurrido más de dos años desde la fecha en que se produjo la liquidación bilateral, para que la jurisdicción conociera tanto de la pretensión de nulidad del acto de terminación unilateral del contrato como de la pretensión de incumplimiento relacionada con la falta de reconocimiento y pago de los valores reclamados por el contratista, incluidos como salvedades en el acta de liquidación bilateral suscrita el 2 de agosto de 2005.

18.1. Colige la Sala que solo fue hasta el escrito de corrección de demanda que la parte actora requirió la nulidad del acto de terminación unilateral, cuando el término para hacerlo estaba más que vencido. Sobre el particular, la Sala Plena de la Sección Tercera precisó<sup>9</sup>:

*[T]oda pretensión debe efectuarse dentro del término en que se puede ejercer el derecho de acceder a la administración de justicia, período que sólo puede ser suspendido pero no interrumpido, de tal forma que su contabilización continua hasta su culminación sin que sea relevante que con anterioridad a su vencimiento se presente en forma oportuna peticiones en ejercicio del derecho de acción señalado, por lo que se impone que se verifique la caducidad de toda nueva pretensión sin perjuicio de que esta se formule al comenzar un proceso, o durante su trámite vía reformulación del libelo introductorio.*

---

<sup>8</sup> “c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la firma del acta”.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, auto del 25 de mayo de 2016, exp. 40077, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

18.2. En consecuencia, al haber operado el fenómeno de la caducidad respecto a la pretensión de nulidad contra el acto de terminación unilateral del contrato, de tal forma que a pesar de que el *a quo* no lo advirtió<sup>10</sup>, corresponde declararlo en esta oportunidad y ello impide pronunciarse sobre la legalidad de dicha resolución, por lo que permanece incólume la presunción de legalidad que lo reviste.

## 2. El problema jurídico

19. La Sala debe verificar, según la apelación de la parte actora, si el *a quo* erró: (i) cuando declaró fundadas las excepciones de “*inconstitucionalidad e ilegalidad del contrato de concesión*” y “*nulidad e invalidez del contrato de concesión*” propuestas por el municipio demandado, y como consecuencia (ii) se abstuvo de resolver frente al reconocimiento de los conceptos pecuniarios reclamados por el demandante, contenidos en las salvedades anotadas en el acta de liquidación bilateral suscrita el 2 de agosto de 2005, (iii) además si resultan procedentes las reclamaciones formuladas en este caso.

## 3. Los hechos probados

20. Sea lo primero referir que los documentos allegados por las partes lo fueron

---

<sup>10</sup> La Sección Tercera unificó su jurisprudencia en torno a la competencia que tiene el juez de segunda instancia de declarar las excepciones que encuentra acreditadas, así: “*Ahora bien, en relación con la mencionada regla general, según la cual aquellos temas no propuestos en el recurso de alzada estarían llamados a excluirse del conocimiento del juez ad quem, conviene precisar que dicha regla general no es absoluta, puesto que la misma debe entenderse y admitirse junto con las excepciones que se derivan, por ejemplo, (...) iii) de las normas legales de carácter imperativo, dentro de las cuales se encuentran, a título puramente ilustrativo, aquellos temas procesales que, de configurarse, el juez de la causa debe decretar de manera oficiosa, no obstante que no hubieren sido propuestos por la parte impugnante como fundamento de su inconformidad para con la decisión censurada. En efecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado en múltiples decisiones ha determinado la operancia del fenómeno jurídico procesal de la caducidad de la acción ejercida, así como también ha encontrado acreditada la existencia de la falta de legitimación en la causa –por activa o por pasiva– e incluso la ineptitud sustantiva de la demanda, casos en los cuales ha denegado las pretensiones de la demanda o se ha inhibido de fallar, según el caso, con independencia de si tales presupuestos o aspectos hubieren sido, o no, advertidos por el juez de primera instancia o por alguno de los sujetos procesales, incluido, claro está, aquel que hubiere impugnado la providencia del juez a quo*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 21060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Reiterada en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 6 de abril de 2018, exp. 46005, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

dentro de la oportunidad pertinente, por lo que pueden ser valorados<sup>11</sup>, de los que se advierten los siguientes hechos que interesan al proceso:

20.1. A través del acuerdo n.º 29 de 28 de noviembre de 2000, el concejo municipal de Supía estableció el presupuesto de rentas y recursos de capital, el presupuesto de apropiaciones y el plan general de inversiones del municipio de Supía, para la vigencia fiscal de 2001 (fl. 43 a 59, c. 2).

20.2. En el artículo 3º del referido Acuerdo, dentro de las disposiciones generales del presupuesto, dispuso frente a las rentas y recursos (fl. 51, c. 2):

*Facúltese al Alcalde Municipal para entregar en arrendamiento, comodato y/o vender las galerías, el matadero y la plaza de toros a la persona natural o jurídica que garantice una adecuada utilización de las instalaciones y una eficiente prestación del servicio”.*

20.3. El 28 de junio de 2001, el alcalde municipal de Supía y el representante legal de la Cooperativa Multiactiva del Magisterio Colombiano celebraron contrato de concesión, en cuyo objeto el municipio otorgó a CODEMAS:

*[E]n forma temporal y en calidad de concesión la galería vieja, el matadero municipal y la plaza de ferias con todas sus instalaciones, servicios, usos y costumbres de propiedad del Municipio para que el concesionario a su vez, los reciba en forma exclusiva, los administre, conserve y explote con actividades tales como: el montaje, adecuación, organización y ejecución del mercado de tal manera que satisfaga las necesidades de los ciudadanos de Supía y pueblos circunvecinos, así como la realización de la comercialización de cualquier género animal de conformidad con la normatividad legal vigente y demás actividades relacionadas en la respectiva propuesta (cláusula primera: del objeto, fl. 10, c. 1).*

20.4. En relación con la duración del contrato, su valor y las obligaciones de las partes, se convino:

*Segunda: Duración. La duración del presente contrato es de nueve (9) años que comenzarán a correr desde el día 01 del mes de julio del año 2001 fecha en que el CONCESIONARIO se obliga a iniciar la ejecución del presente contrato PARAGRAFO. La duración del presente contrato podrá ser modificada : a) por mutuo acuerdo de las partes, b) por eventos de caso*

---

<sup>11</sup> Sobre el valor probatorio de las copias simples, véase: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 30 de septiembre de 2014, exp. 2007-01081-00(REV), C.P. Alberto Yepes Barreiro y Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25022, C.P. Enrique Gil Botero.

fortuito o de fuerza mayor definidos por la ley c) cuando medien razones de interés público, hecho, que deberá ser reconocido mediante acto administrativo debidamente motivado y ejecutoriado. d) cuando en dichos establecimientos no se presten sus servicios durante (3) periodos consecutivos. e) por reiterativas situaciones de orden público que atenten contra las buenas costumbres y la seguridad de los ciudadanos por cierre total o parcial de autoridad competente por fallas en la prestación del servicio g) por continuo incumplimiento del CONCESIONARIO con las obligaciones emanadas del presente contrato. Todas estas causas de terminación del presente contrato y que sean imputables al CONCESIONARIO. Deberán ser reconocidas mediante acto administrativo debidamente motivado y notificado personalmente.

**TERCERA: VALOR DEL CONTRATO Y CONTRAPRESTACION:** el valor fiscal del presente contrato será el recaudado en cada uno de los mercados, de conformidad con los valores estipulados en el acuerdo 041 de diciembre 28 de 1995 modificado parcialmente por el Acuerdo 018 de junio 16 del año en curso del Honorable Concejo Municipal "por medio del cual se expide el Estatuto Tributario para el Municipio de Supía", canon que no podrá ser modificado sin previa autorización de la Administración Municipal y con observancia de los procedimientos respectivos EL MUNICIPIO tendrá como contraprestación del presente contrato la acreditación y el buen nombre del mercado Supieño, al igual que el CONCESIONARIO se obliga a cancelar mensualmente a título de contraprestación al CONCEDENTE para la vigencia del año 2001 la suma de \$(500.000.00) Quinientos mil pesos moneda corriente en efectivo y ejecutar obras por \$(500.000,00) Quinientos mil pesos moneda corriente y a partir del año 2002 la suma \$(1.000.000.00) un millón de pesos moneda corriente en efectivo y ejecutar obras por (1.000.000.00) un millón de pesos moneda corriente en adecuación y mejoramiento de las instalaciones y locales objeto del presente contrato, previo consentimiento del arrendador, sumas que se incrementarán de acuerdo a la inflación causada en un 50% para el año 2002 y en un 100% a partir del año 2003.

**CUARTA: OBLIGACIONES DE LAS PARTES.** Serán obligaciones del Municipio la entrega real y efectiva de los bienes inmuebles aquí referidos en forma exclusiva al Concesionario con todos los servicios, servidumbres, usos y costumbres. Son obligaciones del Concesionario a) el pago de todos los impuestos municipales, departamentales y nacionales. b) permitir el control y vigilancia de los organismos de control municipal, departamental y nacional, así mismo a entregar los informes y datos que se requieran para ejercer las funciones de control y vigilancia. c) cumplir con todos los requerimientos que las leyes prevean respecto de todas las autoridades de cualquier orden y las exigencias legales debidamente motivadas expedidas por los organismos de control y autoridades policivas, sanitarias, etc. d) procurar la conservación y protección del medio ambiente y llegado el caso recuperarlo según las instrucciones de las autoridades competentes. e) prestar la colaboración que las autoridades denominen en caso de tragedia o calamidad. f) denunciar ante las autoridades competentes cualquier irregularidad que atente contra sus intereses e integridad del CONCEDENTE, CONCESIONARIO Y LA COMUNIDAD EN GENERAL. g) mantener en buen estado de operación y mantenimiento las construcciones e instalaciones entregadas en CONCESIÓN, y comprometerse a devolvérselas al MUNICIPIO en el momento de la culminación del presente contrato en igual estado normal de funcionamiento y a paz y salvo de toda obligación fiscal. g) observar y cumplir las disposiciones sobre higiene y seguridad ciudadana h) EL CONCESIONARIO se obliga a pagar los salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones que legalmente correspondan a los trabajadores vinculados

por cuenta suya para la ejecución del presente contrato, en ningún caso tales obligaciones corresponderán al MUNICIPIO y en consecuencia el CONCESIONARIO responderá por toda acción, demanda, reclamo o gastos que se ocasionen por las obligaciones laborales. Se recomienda contratar en lo posible mano de obra local. EL CONCESIONARIO deberá presentar anualmente una relación detallada de las actividades realizadas durante el año a la oficina de tesorería y auditoría. i) el servicio de vigilancia, mantenimiento y administración correrá por cuenta del CONCESIONARIO, teniendo en cuenta las instrucciones dadas por el COMANDANTE DE POLICÍA LOCAL J) corresponde al CONCESIONARIO la cancelación oportuna de los servicios públicos tales como: energía, acueducto, alcantarillado, teléfono y recolección de basuras. K) será de responsabilidad del CONCESIONARIO manejar y administrar La Galería vieja, el Matadero y la Plaza de Ferias en una forma ordenada y responsable para garantizar la eficiencia, máxima utilización y buen nombre de dichas instalaciones, para lo cual debe llevar a cabo actividades de mercadeo y promoción a través de diferentes medios publicitarios y dirigida a los habitantes del municipio de Supía y los pueblos circunvecinos, el departamento y la nación, de acuerdo a las características del mercado. l) El CONCESIONARIO será responsable por todas las demandas civiles, laborales y comerciales que se ocasionen durante la vigencia del presente contrato y con ocasión del mismo y en ningún caso tendrá el municipio que responder por tales hechos. m) las demás que se deriven de la ley y demás disposiciones vigentes sobre aspectos relacionados con el objeto del presente contrato. PARÁGRAFO: las infracciones en que incurra el CONCESIONARIO en relación con el presente contrato podrán sancionarse con multas, suspensión temporal y hasta terminación del presente contrato, de acuerdo a la gravedad y reiterabilidad con que se cometan. En ningún caso la multa podrá ser inferior al perjuicio causado (fl. 10 a 14 c.1).

20.5. Mediante acuerdo n.º 002 del 7 de marzo de 2002, el concejo municipal de Supía dispuso:

*Artículo 1º- Autorízase al Alcalde Municipal para ampliar hasta por 20 años la duración del contrato suscrito con CODEMAS.*

*Artículo 2º- Autorízase al Alcalde para gestionar un crédito hasta por cincuenta millones (\$50.000.000.00), para la ampliación y adecuación del matadero municipal.*

20.6. Para emitir la autorización aludida, el concejo municipal consideró:

*A. Que el Concejo Municipal mediante el Acuerdo 029 de diciembre de 2000, en el artículo 3º que establece las disposiciones generales del presupuesto, faculta al Alcalde para "... para entregar en arrendamiento, comodato y/o vender las galerías, el matadero y la plaza de toros a la persona natural o jurídica que garantice una adecuada utilización de las instalaciones y una eficiente prestación del servicio.*

*B. Que el Alcalde en ejercicio de la facultad otorgada, dio a CODEMAS en arrendamiento La Galería y el Matadero.*

*C. Que al valorar el manejo dado por CODEMAS a los bienes señalados se ha podido constatar una eficaz y eficiente administración de ellos que ameritan ampliar los términos de duración del respectivo contrato (fl. 15 a 19, c. ppal.).*

20.7. El 10 de mayo de 2002, el alcalde municipal de Supía y el representante legal de CODEMAS suscribieron otrosí al contrato de concesión, por el cual se modificó la cláusula segunda en los siguientes términos:

*Cláusula segunda. Duración. La duración del presente contrato es de veinte (20) años que comenzarán a correr desde el día 01 del mes de julio del año 2001, hasta el día treinta (30) de junio del año 2021. PARAGRAFO. La duración del presente contrato podrá ser modificada: a) por mutuo acuerdo de las partes, b) por eventos de caso fortuito o de fuerza mayor definidos por la ley c) cuando medien razones de interés público, hecho, que deberá ser reconocido mediante acto administrativo debidamente motivado y ejecutoriado. d) cuando en dichos establecimientos no se presten sus servicios durante (3) periodos consecutivos. e) Por reiterativas situaciones de orden público que atenten contra las buenas costumbres y la seguridad de los ciudadanos f) Por cierre total o parcial de autoridad competente por fallas en la prestación del servicio g) por continuo incumplimiento del CONCESIONARIO con las obligaciones emanadas del presente contrato. Todas estas causas de terminación del presente contrato y que sean imputables al CONCESIONARIO. Deberán ser reconocidas mediante acto administrativo debidamente motivado y notificado personalmente (fl. 3 a 9, c. ppal.).*

20.8. El 10 de enero de 2005, el alcalde municipal de Supía expidió la resolución n. ° 001 de 2005, por la cual dispuso:

*Artículo Primero: Declarar la terminación unilateral del contrato celebrado con la Cooperativa Multiactiva del Magisterio "CODEMAS", cuyo objeto es entregar en calidad de concesión la galería vieja, el matadero municipal y la plaza de ferias, por el término de 9 años contados a partir del mes de julio de 2.001, de acuerdo a los considerandos de la presente resolución.*

*Artículo Segundo: Ordenar la liquidación del contrato en el estado en que se encuentre dentro de los sesenta (60) días siguiente a la ejecutoriedad de la presente resolución.*

*Artículo Tercero: Ordenar la entrega materia (sic) de los bienes entregados en concesión a Codemas (Matadero, Galerías, Plaza de ferias), dentro de los términos de liquidación del Contrato.*

*Artículo Cuarto: Contra la presente resolución procede el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.*

20.9. La decisión de terminación unilateral del contrato por parte del municipio de

Supía se fundamentó en las siguientes consideraciones:

*Que el municipio de Supía y la Cooperativa Multiactiva del Magisterio (Codemas) celebraron el contrato de concesión, mediante el cual el municipio otorga a esta última en forma temporal y en calidad de concesión la galería vieja, el matadero municipal y la plaza de ferias, por el término de 9 años contados a partir del mes de julio de 2.001 y adicionado por once (11) años más, mediante otro-si suscrito el 10 de mayo de 2.002.*

*Que dicha concesión se ejecutó por parte de la alcaldía soportada en el Acuerdo n.º 029 de noviembre 28 de 2000 emitido por el honorable Concejo Municipal.*

*Que dicho acuerdo únicamente facultó al alcalde municipal únicamente (sic) para: "... para entregar en arrendamiento, comodato y/o vender galerías, el matadero y la plaza de ferias a la persona jurídica que garantice una adecuada utilización de las instalaciones y una eficiente prestación del servicio." Por lo tanto el Alcalde municipal no contaba con autorización legal para celebrar dicho contrato.*

*Que el contrato adolece de una serie de inconsistencias que determinan su inaplicabilidad por violar principios básicos del estatuto contractual a saber:*

*1. Que dentro del contrato no se incluyó la cláusula de reversión propia de este tipo de contratos como bien lo estipula el art. 19 de la Ley 80 de 1.993: "En los contratos de explotación o concesión de bienes estatales se pactará que, al finalizar el término de explotación o concesión, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasen a ser propiedad de la entidad contratante, sin que por ella ésta deba efectuar compensación alguna".*

*La Administración de Codemas, ha realizado inversiones en los diferentes bienes entregados en concesión sin determinar la forma como vía aplicación tarifaría a los usuarios de los servicios, como parte del canon definido, como parte de participación en el negocio, etc, se revertirán a favor del municipio, generándose el riesgo de pérdida de carácter patrimonial para el municipio, por la falta de criterios claros en el proceso contractual, que permitieran establecer la viabilidad financiera y tasa de retorno de las inversiones realizadas.*

*Que el contrato se celebró sin contar el alcalde con autorización legal para celebrarlo, incurriendo por lo tanto en una de las causales de nulidad de los mismos de acuerdo al contenido del artículo 44 de la Ley 80/93: "De las causales de nulidad absoluta: "Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:... 3. Se celebren con abuso o desviación de poder.*

*Que igualmente el artículo 17 de la Ley 80/93 define: "De la terminación unilateral. La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos: 1. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga.*

*Que sin consideración a la normatividad legal que existe en materia de ocupación del espacio público en el contrato se incluyó la siguiente autorización, violando normas de orden público que vienen siendo objeto de quejas permanentes por parte de la comunidad afectada:" PARÁGRAFO: Para efectos del presente contrato la GALERIA VIEJA comprende todas sus instalaciones y sus alrededores entre las carreras 7 a y 10 con calles 34, 34A y 35, asumiendo el arrendatario el compromiso hecho con los señores RAUL SANCHEZ, JORGE OSORIO, CAMILO TORRES, CELSO TULLIO VILLADA, EDUARDO CHALARCA, CARLOS E. PATIÑO, RAMON GRISALES, FREDY JARAMILLO Y ASDRUBAL VILLANEDA, vendedores ambulantes ubicados en la Calle 34 A de construir y/o adecuar sus locales por cuenta de estos, con previo concepto favorable de Planeación municipal...". Es decir, a través de un contrato se generaron derechos reales, sin mediar títulos traslaticios de dominio y la generación de un reglamento de propiedad horizontal que así lo permitiese.*

*Que dentro del desarrollo del contrato, las tarifas a cobrar deberán corresponder a las autorizadas por la Ley.*

*Que en materia de degüello de ganado mayor, la tarifa autorizada por tratarse de un impuesto de carácter departamental, es de un salario mínimo diario legal vigente, por cada cabeza de ganado a sacrificar (Ordenanza n.º 263 de 1.998). Que Codemas fija las tarifas de este impuesto sin tener en cuenta el mandamiento definido en el artículo 83 de la citada ordenanza; como lo ratificó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en sentencia de acción de cumplimiento fijada en contra del municipio, radicada con el número 2.003-1486-4, aspecto que se ha abrogado Codemas de manera autónoma violando el principio a la igualdad de los usufructuarios de este servicio.*

*Que desde junio 24 del presente año, la administración municipal viene requiriendo a Codemas a fin de solicitarle el ajuste del contrato celebrado, sin encontrar el más mínimo interés por parte de ésta, en una evidente alteración de la conmutabilidad de las obligaciones y deberes que se generan de la ejecución del contrato.*

*Que el contrato carece de interventoría o supervisión del mismo por parte del concedente, que permitan establecer la conformidad del municipio con los ingresos y desembolsos del contrato suscrito además de las inversiones realizadas.*

*Que el contrato de concesión debe entenderse como aquel en el cual la administración entrega el derecho de uso y usufructo de un bien para que el concesionario realice las inversiones necesarias para garantizar la continuidad del servicio; inversión que es recuperada vía aplicación de tarifas a los usuarios de los bienes entregados en concesión, es decir, que implicaría el cálculo y la consecución de un modelo económico que permitiera a la administración municipal, tener una expectativa de recuperación de sus activos en aplicación de la cláusula de reversión propia de los contratos de esta naturaleza y no con la incertidumbre que tiene el Municipio de Supía, el cual ha hecho entrega a Codemas de toda una infraestructura de bienes de uso público, sobre los cuales se han ejecutado inversiones capitalizando los mismos activos y desdibujando por completo la naturaleza del contrato celebrado.*

*Que desde el 28 de Septiembre, este despacho requirió al Gerente de Codemas, en uso de los mecanismos de concertación y de alegre composición, para que en primer lugar se reconsidera (sic) la situación del contrato, haciendo uso de las cláusulas exorbitantes que gobiernan el contrato, además de proceder a la rendición de cuentas por la vigencia de ejecución del contrato, sin obtener ninguna respuesta por parte del mismo.*

*Que en estas condiciones la bilateralidad del contrato, norma del derecho natural que gobierna las obligaciones, viene siendo manejada de manera arbitraria por el concesionario.*

*Que el honorable Concejo Municipal por medio del Acuerdo n. ° 010 de Septiembre de 2.004, autorizó al Alcalde Municipal para adelantar las gestiones tendientes a efectuar el ajuste de estos contratos hasta llegar a la terminación de los mismos, por la inexistencia de autorización legal para su suscripción.*

*Están claramente determinadas en los considerandos anteriores la existencia de una clara exigencia del servicio público, dada la situación tan crítica de manejo del espacio público generado por los poderes otorgados de manera arbitraria y con desviación de poder por la anterior administración en el otorgamiento de la concesión (fl. 33 a 37 c. 1).*

20.10. El 14 de enero de 2005, fue notificada la resolución n. ° 001 de 2005, a la representante legal de CODEMAS (fl. 183 c.3).

20.11. En escrito radicado el 21 de enero de 2005, ante la alcaldía municipal de Supía, el gerente de la cooperativa CODEMAS, interpuso recurso de reposición contra la resolución n. ° 001 de 2005 (fl. 38 a 44, c.1).

20.12. En comunicación del 27 de enero de 2004, el alcalde informó al gerente de la Cooperativa Multiactiva del Magisterio Colombiano, frente al recurso de reposición:

*He recibido el recurso de la referencia, sobre el cual, lastimosamente se han vencido los términos para su interposición, toda vez, que el mismo fue notificado a su despacho con fecha enero 14 de 2005 y el recurso interpuesto fue recepcionado en la secretaria de la Alcaldía el día 21 de enero de 2005, es decir, el acto se encuentra ejecutoriado.*

*Sin embargo, no es la intención de este municipio, aprovecharse de esta situación. Quiero convocarlo en compañía de su Junta Directiva para el día 8 de febrero a las 2:00 p.m., para que procedamos de acuerdo a su solicitud, en el sentido de efectuar el análisis del tema objeto de discusión y plantear el plan de acción para ajustar los términos contractuales y ejecutar el contrato si a ello hubiere lugar, en los términos legales propios del negocio jurídico suscrito con la entidad a su cargo.*

*Le ruego confirmar su asistencia y la del equipo directivo para los efectos de agendarnos convenientemente (fl. 192, c. 3).*

20.13. El 2 de agosto de 2005, las partes suscribieron acta de liquidación bilateral del contrato de concesión celebrado el 28 de junio de 2001, en donde se acordó el reconocimiento a favor del contratista de la suma correspondiente a \$474.727.496 por concepto de inversiones realizadas hasta la terminación unilateral del contrato e intereses bancarios. A su vez, el contratista plasmó la siguiente salvedad (fl. 26 a 32, c. 1):

*Frente a este informe fue otorgado por parte de EL MUNICIPIO DE SUPÍA el respectivo visto bueno, y estando la parte contratante de acuerdo se pone en consideración del contratista, abogado Carlos Adolfo Ayala Uchima, quién obra en calidad de apoderado de CODEMAS, según poder debidamente conferido y con amplias facultades para realizar el proceso de liquidación del presente contrato, para que de a conocer su parecer, quien luego de estudiar el contenido de lo expuesto en la presente manifiesta que: El presente informe tiene por objeto informar a las partes sobre algunas cifras que servirán de base para una posible negociación en relación con las inversiones y demás aspectos que deberá reconocer el municipio de Supía a CODEMAS por la terminación unilateral del referido contrato de concesión. En consideración a lo anterior CODEMAS acepta la labor y los resultados obtenidos por la Comisión de Amigable Composición, aclarando que dentro del proceso de liquidación bilateral en su parecer, no se incluyen los siguientes aspectos, la proyección de futuras ganancias del contrato, la indemnización de empleados, la cartera morosa de la Cooperativa, el good will, la indemnización de perjuicios y la utilidad de la inversión.*

*Séptima: De conformidad con lo antes manifestado las partes contratantes imparten la aprobación a la presente liquidación teniendo en cuenta que las reclamaciones hechas por la Cooperativa Codemas, no han sido negadas por el municipio de Supía, si no que las partes hemos acordado que sea la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, quien defina las sumas correspondientes.*

#### **4. Del régimen del contrato**

21. En el presente asunto, se tiene que el régimen jurídico corresponde al de la Ley 80 de 1993, en tanto la entidad territorial contratante estaba sometida al mismo y no se observa que la materia del contrato estuviere exceptuada de la aplicación del Estatuto de Contratación Estatal.

#### **5. La cuestión de fondo**

## 5.1. De la nulidad absoluta del contrato

22. El argumento principal de apelación presentado por la demandante se opone a la decisión del *a quo* de declarar fundadas las excepciones de “*inconstitucionalidad e ilegalidad del contrato de concesión*” y “*nulidad e invalidez del contrato de concesión*” propuestas por el municipio demandado.

22.1. El apelante considera que para el momento en que se propusieron las excepciones había operado el fenómeno de la caducidad para reclamar la nulidad del contrato, lo que significa que no fueron alegadas dentro del término legal. Aunado a ello, estima que al juez de primera instancia solo le estaba autorizado pronunciarse frente a los perjuicios y montos no acordados en el acta de liquidación bilateral y al declarar las excepciones propuestas por el municipio demandado le otorgó a la terminación unilateral del contrato de concesión, los mismos efectos que la declaratoria judicial de nulidad absoluta del contrato, cuando ello no es así.

22.2. La razón del *a quo* para declarar probadas las excepciones que se sustentaron en la nulidad absoluta del contrato se centró en el hecho de encontrarse acreditado que i) el concejo municipal de Supía únicamente había autorizado al alcalde para la celebración contratos de arrendamiento, comodato y venta, ii) pese a ello, el alcalde de Supía, firmó con CODEMAS un contrato de concesión, para el cual no había sido debidamente autorizado por el concejo municipal. En consecuencia, el alcalde no tenía facultad para contratar.

23. En este contexto, corresponde precisar lo siguiente respecto al orden de análisis judicial que impone el hecho de que se cuestione la legalidad del acto de terminación unilateral expedido con base en el artículo 45<sup>12</sup> de la Ley 80 de 1993, comoquiera que el *a quo* omitió estudiar esa pretensión y directamente procedió a anular el contrato.

---

<sup>12</sup> “*En los casos previstos en los numerales 1°, 2° y 4° del artículo anterior [se refiere al artículo 44 de la Ley 80 de 1993], el jefe o representante legal de la entidad respectiva deberá dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre*”.

23.1. Pues bien, la controversia judicial que usualmente se presenta en estos asuntos gira en torno a la nulidad de la terminación unilateral, por cuanto el contratista la considera contraria a derecho, porque entiende que no se configura alguno de los supuestos del artículo 44<sup>13</sup> ibídem que le permita a la administración válidamente terminar el contrato.

23.2. Una vez corresponda resolver el fondo de dicha controversia, el juez debe adentrarse en el estudio de legalidad que le fue requerido y no eximirse de este para ejercer la facultad oficiosa de declarar la nulidad absoluta del contrato –o hacerlo por motivo de una excepción propuesta por la parte demandada–.

23.3. Lo anterior, porque el ordenamiento exige que la sentencia resuelva todas las peticiones que le han sido formuladas al juez, según lo prevé el artículo 170<sup>14</sup> del Código Contencioso Administrativo. De lo contrario, quedaría sin control el acto administrativo que precisamente motivó la controversia y con ello el juez dejaría a un lado una de las funciones primordiales del juicio de legalidad, cual es fijar patrones de corrección con el fin de que en el futuro las falencias no se repitan.

23.4. Así lo estableció la Sección Tercera cuando dijo que *“se cumple con la función consustancial a la jurisprudencia contencioso administrativa de identificar las falencias que se presentan en el ejercicio de la actividad administrativa, con el propósito de que: (i) la definición para un caso concreto se convierta en advertencia para la administración con el fin de que esta procure evitar la reiteración de conductas anormales y (ii) esa decisión sirva para trazar políticas*

---

<sup>13</sup> Los supuestos que permiten a la administración terminar unilateralmente el contrato mediante la facultad prevista en el artículo 45 de la Ley 80 de 1993, están previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 44 ibídem, así: *“De las causales de nulidad absoluta. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando: // 1°. Se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley; // 2°. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal; (...) // 4°. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten”.*

<sup>14</sup> *“La sentencia tiene que ser motivada. Debe analizar los hechos en que se funda la controversia, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones con el objeto de resolver todas las peticiones”* (subrayas fuera de texto).

*públicas en materia de administración*<sup>15</sup>. Igualmente, se advirtió que: “es necesario que el Consejo de Estado ponga en evidencia los errores cometidos por la administración en ejercicio de sus funciones, con el objetivo de que la justicia contenciosa fije pautas para que esos yerros no tengan nueva ocurrencia”<sup>16</sup>. De tal forma que el juez no puede prescindir del juicio de legalidad de la terminación unilateral para abordar de entrada la nulidad del contrato.

23.5. Lo anterior no quiere decir que al juez le esté vedado anular el contrato si se presentan los supuestos para ello; por el contrario, cuando se estudia la terminación unilateral declarada por razón de una eventual causal de nulidad del contrato, el juez debe verificar si el motivo invocado por la administración se configuró respecto del contrato y de llegar a encontrar que sí lo fue, habrá de anular el contrato bajo la causal que consideró la administración, pues es competencia privativa del juez anular contratos. De lo contrario, si el juez concluye que la administración erró al terminar el contrato, porque la causal invocada carecía de sustento, habrá de anular el acto –lo que materializa la anotada función correctiva– y, en todo caso, si verifica que existe otra causal de nulidad absoluta deberá declararla de manera oficiosa, siempre que se den los presupuestos para ello.

23.6. En otras palabras, si una entidad termina un contrato porque advierte que lo celebró con una persona inhabilitada para ello –primer numeral del artículo 44 de la Ley 80 de 1993– y la contratista solicita la nulidad de ese acto, al juez le corresponde estudiar en primera medida si se configuró esa causal y si concluye que en efecto existe la inhabilitación, deberá anular el contrato por ese motivo. En contraste, si encuentra que no existía la alegada inhabilitación, se abre paso la nulidad de la terminación, lo que no obsta para que declare cualquier otra causal de nulidad absoluta que considere acreditada.

24. Por lo anterior, el *a quo* debió estudiar la legalidad del acto de terminación unilateral antes de analizar la nulidad absoluta del contrato, de no ser porque,

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 8 de julio de 2009, exp. 16974, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 11 de septiembre de 2013, exp. 20601, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

como líneas atrás se advirtió, la pretensión de anulación respecto de esa decisión está caducada.

25. Ahora bien, la nulidad absoluta del contrato declarada por el *a quo* provino de las excepciones propuestas por el demandado y su resolución era obligada por mandato del artículo 306<sup>17</sup> del Código de Procedimiento Civil, tal como lo ha reconocido la Sala<sup>18</sup>. Sin embargo, la causal esbozada por el accionado no estaba debidamente acreditada, por regla general el alcalde puede contratar<sup>19</sup> y excepcionalmente requiere autorización del concejo municipal<sup>20</sup>, aspecto que debió probarse en el plenario, en consecuencia, habrá de revocarse la decisión de declarar la nulidad absoluta del contrato, pues era improcedente la causal invocada y en esta instancia no se advierte ninguna otra.

## **5.2. Salvedades del acta de liquidación objeto de reclamación del contratista**

26. Precisado lo anterior, solo resta resolver la reclamación pecuniaria de la apelante, que se contrae a obtener el reconocimiento y pago de los conceptos

---

<sup>17</sup> “Cuando se proponga la excepción de nulidad o la de simulación del acto o contrato del cual se pretende derivar la relación debatida en el proceso, el juez se pronunciará expresamente en la sentencia sobre tales figuras, siempre que en el proceso sean parte quienes lo fueron en dicho acto o contrato; en caso contrario, se limitará a declarar si es o no fundada la excepción”.

<sup>18</sup> En anterior oportunidad se concluyó: “Debe resaltarse que las excepciones de nulidad o simulación, por mandato legal, se dirigen justamente a enervar la pretensión, lo cual implica por parte del fallador un estudio de fondo al entrar a decidir en la sentencia. Es por ello que el mandato legal contenido en el apartado final del artículo 306 del C. de P. C. obviamente exige una decisión de fondo en la sentencia, derivada de la proposición de la excepción de nulidad del contrato”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de noviembre de 2004, exp. 25560, C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

<sup>19</sup> El numeral b) del numeral 3 del artículo 11 de la Ley 80 de 1993 le asigna a los alcaldes municipales la competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad. Es del caso resaltar que con la modificación introducida al párrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, fue que impuso, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, el deber los concejos municipales y distritales de decidir sobre la autorización del alcalde en concesiones.

<sup>20</sup> La Sala en anterior oportunidad indicó: “[L]a lectura correcta con el propósito de que todas las disposiciones antedichas puedan tener un efecto legal útil es la siguiente: la regla general para la celebración del contrato estatal es la no intervención del concejo municipal en el procedimiento de contratación y por lo tanto las autorizaciones o aprobaciones que le competen a esa Corporación solo pueden requerirse de acuerdo con la Ley o con el reglamento del respectivo concejo municipal, antes de iniciar el procedimiento respectivo”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de mayo de 2014, exp. 33832, C.P. Hernán Andrade Rincón.

contenidos en las salvedades del acta de liquidación bilateral suscrita con ocasión de la terminación unilateral.

27. La parte actora reclama los perjuicios causados a consecuencia de la terminación unilateral, a saber:

*1- PROYECCIÓN DE FUTURAS GANANCIAS: Como se puede observar la Cooperativa CODEMAS previa reconstrucción y adecuación de las instalaciones objeto de este contrato de concesión, en los primeros cuatro 4 años registró una utilidad acumulada de \$86.108.923.00, se estima que para los 16 años restantes que le faltaban al contrato, el cual se extendía hasta el año 2001, la Cooperativa CODEMAS, obtendría por concepto de futuras ganancias, utilidad y rentabilidad de la inversión, la suma de 1.300.0000.00, mil trecientos millones de pesos moneda corriente.*

*2-OBLIGACIONES LABORALES: Los trabajadores que había vinculado CODEMAS para cumplir el objeto del contrato, mediante contrato verbal a un año, la cual de acuerdo con la información del contador JOHN WELSNER LOAIZA, asciende a la suma de \$87.498.684, más las correspondientes sanciones moratorias en caso de que sea demandada la Cooperativa.*

*3-CARTERA DE CODEMAS, La Cooperativa prestaba dinero a los comerciantes de la galería, en razón a que tenía a su cargo la administración y manejo, lo que indudablemente presionaba sin mayor esfuerzo el pago de estos créditos, cuando el municipio dio por terminado el contrato, los deudores de la galería no le continuaron pagando a la Cooperativa, ya que esta no tenía el monopolio de administración, razón por la cual la Cooperativa se vio, estancada y prácticamente en la quiebra por la no recaudación de estos recursos en la forma en que se había estimado, prestamos que de acuerdo a la información del contador de CODEMAS en los años 2001, 2002, 2003, 2004, ascienden a la suma de \$351.260.152.00 de los cuales en estos préstamos, la Cooperativa ha perdido la suma de \$80.000.000.00, los cuales no han sido posible su recuperación, más los intereses e indexación que generan estos dineros hasta la fecha en que se cancelen.*

*4- La indemnización de perjuicios, pues el Municipio de Supía con sus arbitrariedades denigró y colocó en tela de juicio el buen nombre y prestigio del que gozaba la Cooperativa del Magisterio Colombiano CODEMAS de más de (30) treinta años en prestación de servicios a la comunidad tanto local como regional, entre ellos: Ahorro, prestamos, suministro de mercancías, contratación de servicios docentes, bienestar social, previsión exequial, recaudo de servicios públicos, transporte escolar, consultoría, planes de vivienda, perjuicios que perjudican directamente a CODEMAS ya que popularmente en el ambiente comunitario, no solo a nivel local, si no, regional quedó la sensación de que CODEMAS era una entidad que se quería robar los bienes del municipio debido a que en el contrato de concesión no existía la cláusula de reversión. Fundamento que es totalmente falso debido a que en el contrato si se pactó la reversión de las obras al momento de su culminación y en normal estado de funcionamiento, como se puede apreciar en la cláusula cuarta del respectivo*

*contrato. Además CODEMAS ha sido una Cooperativa que ha gozado de muy buen prestigio y seriedad ante las entidades financieras y ante cualquier otro ente público o privado y en razón de la cancelación de dicho contrato, esta entidad se ve avocada a prescindir de algunos programas sociales y en riesgo de incumplimiento de sus propias obligaciones. Perjuicios que se estiman en la suma de \$680.000.000 SEISCIENTOS OCHENTA MILLONES DE PESOS.*

*6 - Más el GOOD WILL, conocimiento, visión y montaje de la ejecución de las obras, para la eficiente prestación del servicio, así como para la propia ejecución del mercado, pues cabe recordar que CODEMAS minimizó los gastos de la que se generaban al interior de estas instalaciones, construyendo un acueducto propio, ya que las facturas del (sic) por concepto de agua hacía inviable el negocio, una vez se construyó este acueducto se volvió rentable y atractivo para el municipio, otro de los aspectos a resaltar fue la construcción de los puestos de verduras y adecuación del pabellón de alimentos, al igual que la adecuación de locales para demás comerciantes (almacenes, cacharrerías etc.), lo cual promocionó el mercado de Supía, atrayendo habitantes de municipios y corregimientos aledaños como: San Lorenzo, Caramanta, Marmato, Irra, la Feliza y el mismo Riosucio. Atracción que generó el desarrollo acelerado del comercio de Supía. Concepto que se estima en la suma de \$422.500.000.00 CUATROCIENTOS VEINTIDÓS MILLONES QUNIENTOS MIL PESOS MONEDA CORRIENTE<sup>21</sup>.*

28. En el acta de liquidación bilateral suscrita el 2 de agosto de 2005, las partes acordaron el reconocimiento a favor del contratista de la suma correspondiente a \$474.727.496 por las inversiones realizadas hasta la terminación unilateral del contrato y el reconocimiento de los intereses bancarios. El contratista manifestó su desacuerdo porque no se incluyó el reconocimiento de las futuras ganancias del contrato, la indemnización de empleados, la cartera morosa de la cooperativa, el “good will”, indemnización de perjuicios y utilidad de la inversión (fl. 26 a 32, c. 1).

29. La Sala colige que los perjuicios reclamados por el demandante son aquellos causados como consecuencia de la terminación prematura del contrato, en la medida en que pretende el reconocimiento de la utilidad y rentabilidad por el término no ejecutado del contrato de 16 años y tres meses, más la proyección de futuras ganancias, más la indemnización a los trabajadores que estaban contratados hasta el 31 de diciembre de 2005, los perjuicios por la afectación al buen nombre, y por la afectación de la cartera de la cooperativa por el desarrollo de la actividad de préstamo de dinero que ofrecía a los comerciantes vinculados

---

<sup>21</sup> De conformidad con la demanda presentada el 2 de agosto de 2007 (fl. 99 a 108, c. ppal.) y el escrito de corrección del 9 de octubre de 2007 (fl. 111 a 114, c. ppal.).

a la galería y al matadero.

30. Para la Sala no resulta procedente el reconocimiento de las sumas reclamadas, toda vez que el actor las relaciona con la imposibilidad de ejecución por el plazo restante del contrato de concesión a consecuencia de la terminación unilateral, respecto de la cual no fue desvirtuada su legalidad. La validez del acto impide dar paso al reconocimiento de los perjuicios causados con esta decisión unilateral.

31. La Sala encuentra que el acta de liquidación bilateral reconoció las inversiones efectuadas por el contratista hasta la terminación unilateral del contrato y los intereses bancarios causados por estas, sin que en este estadio esté demostrado que falte compensar algo dentro de ese marco.

32. Por las razones expuestas, corresponde negar las pretensiones de la demanda y en tal sentido se revocará la sentencia apelada.

33. La Sala revocará la sentencia de primera instancia, para declarar la caducidad de la pretensión de nulidad contra el acto de terminación unilateral contenido en la resolución n.º 001 del 10 de enero de 2005 y negar las demás pretensiones de la demanda.

34. Por último, como la conducta de las partes no puede catalogarse como abiertamente temeraria, por cuanto se limitó al ejercicio del derecho de acceso a la justicia y de defensa, se impone negar la condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en 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**

**REVOCAR** la sentencia 12 de mayo de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas que declaró la nulidad del contrato celebrado por las partes y en su lugar se dispone:

**PRIMERO: DECLARAR** la caducidad de la pretensión de nulidad contra el acto de terminación unilateral contenido en la resolución n.º 001 del 10 de enero de 2005 expedida por el alcalde municipal de Supía, departamento de Caldas, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda

**TERCERO:** Sin condena en costas.

**CUARTO:** En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Presidente

**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Magistrado

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**

Magistrado