



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

**Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero**

Bogotá D.C., once (11) de diciembre de 2015

Expediente número: 24.636  
Radicación número: 25000232600019971213001 Acumulado  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Demandado: Beneficencia de Cundinamarca  
Naturaleza: Acción de controversias contractuales

Temas: Término de caducidad para demandar en contratos de ejecución sucesiva. Agotamiento de la vía gubernativa-Carácter facultativo del recurso de reposición en sede administrativa. Valor probatorio de las copias simples. Contrato de prestación de servicios en vigencia del Decreto 150 de 1976. Ecuación financiera del contrato o equilibrio económico del contrato. Requisitos para el reconocimiento del rompimiento del equilibrio económico del contrato. Incumplimiento en el pago no es asimilable a ruptura ilegal del equilibrio económico del contrato. Liquidación unilateral del contrato estatal-alcance y objeto. Interpretación de las cláusulas contractuales. Forma de pago- No se puede desatender lo claramente reglado en el texto del negocio jurídico, cuando este resulta armónico con el contenido obligacional y con el objeto pactado. Forma de pago-expresión final y vinculante de la voluntad conjunta y congruente de las partes. Artículo 1697 del Código Civil: El pago se hará bajo todos respectos de conformidad con el tenor de la obligación.

La Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 27 de agosto de 2002, dictada por la Sección Tercera Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

cual accedió parcialmente a las pretensiones de los procesos acumulados 96-D-12.130 y 97-D-14.174<sup>1</sup>. La sentencia será modificada.

## SÍNTESIS DEL CASO

Una entidad estatal celebró con un abogado un contrato de prestación de servicios para que este en sede judicial obtuviera la reivindicación de unos predios. Una vez obtenida, el abogado demandó la ruptura del equilibrio financiero del contrato celebrado por el transcurso del tiempo y la pérdida del valor adquisitivo de la moneda y al efecto pretende la declaratoria de nulidad de la liquidación del contrato adoptada mediante Resolución n.º 334 de 11 de octubre de 1996, confirmada por la Resolución n.º 2141 17 de 23 de diciembre siguiente, al estimarse que no se tuvo en cuenta para el pago el valor comercial de los inmuebles a la fecha en que logró la recuperación de los bienes.

## ANTECEDENTES

### I. Lo que se demanda

Ramiro Cruz Vergara, a través de apoderado debidamente constituido y en ejercicio de la acción relativa a controversias contractuales prevista en el

---

<sup>1</sup> Dice la parte resolutive del fallo: “*Primero: Declárense infundadas las excepciones propuestas por la parte demandada, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.*

*Segundo: Declárense nulas las resoluciones números 3334 del 11 de octubre de 1996 y 2141 del 23 de diciembre de 1996, expedidas por la Beneficencia de Cundinamarca, según las consideraciones expuestas en esta sentencia.*

*Tercero: Ordénese a la Beneficencia de Cundinamarca reconocer y pagar a favor del señor Ramiro Cruz Vergara, la suma de seis millones ciento noventa mil quinientos treinta pesos (\$6.190.530,00), por concepto de la actualización del valor adeudado dentro del contrato de prestación de servicios número 022 de 1982, correspondientes al 70% de la suma total pactada por las partes.*

*Cuarto: Para el cumplimiento de esta sentencia se dará aplicación a lo dispuesto por los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.*

*Quinto: Deniéguense las demás pretensiones de la demanda.*

*Sexto: Sin condena en costas”.*



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

artículo 87 del C.C.A., presentó dos demandas en contra de la Beneficencia de Cundinamarca, el día 15 de abril de 1996 (expediente 96-D-12.130) y el día 28 de mayo de 1997 (expediente 97-D-14.174)<sup>2</sup>, en las cuales formuló las siguientes pretensiones:

Expediente 96-D-12.130:

*1) Declárese que por el transcurso del tiempo y por el significativo cambio del poder adquisitivo del dinero ocurrido dentro del lapso comprendido entre el 3 de mayo de 1982 y el día de elaboración de la liquidación final del contrato de prestación de servicios n.º 022 de ese año, se rompió el equilibrio financiero del mencionado contrato.*

*1.1) En subsidio de la pretensión precedente, solicito se declare que se rompió el equilibrio financiero del contrato de prestación de servicios n.º 022 de ese año por el transcurso del tiempo y por el significativo cambio del poder adquisitivo del dinero ocurrido dentro del lapso comprendido entre el 3 de mayo de 1982 y el día 16 de abril de 1994, cuando se terminó de cumplir con la prestación del servicio objeto del contrato, mediante la entrega a la Beneficencia de Cundinamarca del segundo de los inmuebles reivindicados, diligencia efectuada por parte de la Inspección Trece (13) E Distrito de Policía.*

*2) Como consecuencia de la prosperidad de cualquiera de las declaraciones precedentes, es decir de la declaración principal del numeral 1.) o de prosperidad de la subsidiaria 1.1) de estas pretensiones y con el fin de establecer el equilibrio financiero del contrato de prestación de servicios n.º 022 de 1982 condénese a la Beneficencia de Cundinamarca a pagar al demandante Dr. Ramiro Cruz Vergara, o a su apoderado, la suma que se establezca parcialmente equivalente al cinco punto seis por ciento (5.6%) del avalúo comercial actualizado de los lotes que fueron reivindicados en cumplimiento del mencionado contrato de prestación de servicios. La actualización del valor de los lotes se hará a la fecha que indique la sentencia que le ponga fin al proceso.*

*2.1) Para el evento en que no prospere la pretensión principal 2), en subsidio solicito que –ante la prosperidad de una cualquiera de las declaraciones del numeral 1) o de la subsidiaria 1.1) de estas pretensiones y con el fin de restablecer el equilibrio financiero del contrato de prestación de servicios n.º 022 de 1982-, se condene a la Beneficencia de Cundinamarca pagar al demandante Dr. Ramiro*

---

<sup>2</sup> Los procesos fueron acumulados por el a quo, según proveído de 23 de octubre de 1997 8f. 37-40 c. 2).



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

*Cruz Vergara, o a su apoderado, la suma de \$1.802.099,32 que la entidad aludida le adeuda al contratista por virtud del mencionado contrato, debidamente actualizada conforme al índice nacional de precios al consumidor, nivel de ingresos medios, según lo certifique el DANE, por el lapso transcurrido entre el 3 de mayo de 1982 y el día que señale la sentencia que le ponga fin al proceso.*

*3) Que, cualesquiera que sean las pretensiones principales o subsidiarias que se acojan, se ordene a la Beneficencia de Cundinamarca pagar las anteriores cantidades líquidas de dinero debidamente actualizadas conforme al índice nacional de precios al consumidor nivel de ingresos medios, según lo certifique el DANE para el lapso transcurrido desde el día que lo ordene la sentencia hasta la fecha de ejecutoria del fallo definitivo.*

*4) Que, cualesquiera que sean las pretensiones principales o subsidiarias que se acojan, se ordene a la Beneficencia de Cundinamarca pagar las anteriores cantidades líquidas junto con los intereses moratorios o sea el doble de la tasa comercial que certifique la Superintendencia Bancaria para los créditos ordinarios de libre asignación, causados desde el 16 de abril de 1994 hasta el día de ejecutoria de la sentencia que le ponga fin a este proceso.*

*5) Que a la sentencia definitiva se le dé cumplimiento en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.*

*6) Que se condene a la parte demandada a pagar el valor de los gastos procesales y las costas de las dos instancias.*

Expediente 97-D-14.174:

*1. Declárese la nulidad de la liquidación definitiva del contrato de prestación de servicios n.º 22/82, hecha mediante la Resolución número 3334 del 11 de octubre de 1996, proferida por el representante legal de la entidad demandada.*

*2. Declárese la nulidad de la confirmación de esa liquidación, hecha mediante la resolución n.º 4121 del 23 de diciembre de 1996, expedida por la representante legal de la demandada.*

*3. Como consecuencia de las anteriores declaraciones, como restablecimiento del derecho contractual del demandante y como reparación de los daños materiales que se le causaron al contratista con las decisiones aludidas, condénese a la demandada a pagar al Doctor Ramiro Cruz Vergara, o a su apoderado, las sumas líquidas de dinero que equivalgan al cinco punto seis por ciento (5.6%) del valor comercial de los lotes que fueron reivindicados por gestión del abogado accionante, en favor de la Beneficencia de Cundinamarca,*



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

*en cumplimiento del contrato de prestación de servicios n.º 22/82 celebrado entre la demandada y el contratista Ramiro Cruz Vergara, cuyo precio se fijará actualizándolo hasta el día en que se practique el correspondiente avalúo por los peritos que designe el despacho.*

*3.1 En subsidio de la pretensión precedente, a título de restablecimiento del derecho y como reparación de los daños materiales que se le causaron al demandante con las decisiones aludidas, solicito que se condene a la demandada a pagar al contratista Ramiro Cruz Vergara, o a su apoderado, el valor de un millón ochocientos dos mil noventa y nueve pesos con treinta y dos centavos (\$1.802.099.32) del día tres (3) de mayo de 1982, actualizado hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que le ponga fin al proceso, conforme al índice nacional de precios al consumidor, nivel de ingresos medios, conforme lo certifique el DANE.*

*4. Cualquiera que sea la pretensión que se acoja, o sea la principal del numeral 3, o la subsidiaria del numeral 3.1, pido que se condene a la demandada a pagar al doctor Ramiro Cruz Vergara, o a su apoderado, el valor de los intereses comerciales moratorios sobre las sumas de dinero reconocidas en la sentencia, liquidados al doble de la tasa del interés que cobran los bancos en los créditos ordinarios de libre asignación, por el lapso comprendido entre el 16 de abril de 1994, cuando el contratista terminó de prestar el servicio y el día de ejecutoria del fallo que le ponga fin al proceso.*

*5. Que ordene cumplir la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.*

*6. Que se condene a la demandada a pagar al actor el valor de los gastos procesales y las cosas de las instancias.*

En apoyo de las pretensiones formuladas en las dos demandas, la parte actora relató que el 3 de mayo de 1982 suscribió el contrato de prestación de servicios n.º 022, cuyo objeto era prestar sus servicios profesionales como abogado en representación de esa entidad para adelantar dos juicios reivindicatorios.

Adujo que en desarrollo de ese contrato se llevaron hasta su terminación los dos procesos que ordenaron la restitución de dos inmuebles y que cumplido a cabalidad el objeto del contrato, es procedente el pago del saldo adeudado, de acuerdo con la cláusula tercera.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

Manifestó que teniendo en cuenta que el valor de los honorarios se pactó en mayo de 1982, por una suma correspondiente al 8% del avalúo total de los inmuebles objeto de las reivindicaciones, sobre cuyo monto ya se canceló 2,4% (o sea el 30% de los honorarios), es necesario actualizar a fin de tasar el 5,6% restante (o sea el 70% de los honorarios) que está pendiente de pago del precio del contrato, pago de honorarios que debe hacerse en una cuantía que tenga hoy el mismo poder liberatorio o de compra.

Indicó que el 26 de mayo de 1994 *“solicitó a la Beneficencia de Cundinamarca mediante comunicación radicada el 31 de mayo de 1995 que se le cancelara el saldo a su favor por su gestión judicial”*. Que posteriormente mediante memorial radicado el 4 de abril de 1995 reiteró su solicitud y pidió que se le informara el valor comercial actualizado de los inmuebles que fueron objeto de reivindicación, a efectos de presentar la cuenta de cobro.

Puso de presente que aunque no se previó en el contrato expresamente el reajuste de su valor, la jurisprudencia lo ha contemplado. Adujo que insistió en la liquidación del contrato hasta que finalmente el 11 de octubre de 1996 la entidad dictó la Resolución n.º 3334, que desconoció su derecho al mantenimiento del equilibrio financiero ya que –por la parte pendiente de pago- sólo se le reconoció \$1.802.099,32 sin actualización de valor.

Expuso que interpuso recurso de reposición en el que solicitó que el porcentaje que se le adeudaba se le cancelara teniendo en cuenta el valor presente de los predios reivindicados y, en subsidio, actualizada la deuda conforme al índice nacional de precios al consumidor más los intereses moratorios, recurso que fue decidido por la Resolución n.º 4121 de 23 de diciembre de 1996 que confirmó la liquidación recurrida.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

Arguyó que los actos administrativos acusados violan los artículos 4, 5 y 8 de la Ley 153 de 1887; el artículo 1603 del Código Civil; el preámbulo y los artículos 2, 4, 25, 58 y 83 del Constitución Política; los artículos 4, 5, 8 y 9 de la Ley 80 de 1993, por la no actualización de la suma adeudada y por el no pago de los intereses causados<sup>3</sup>.

## II. Trámite procesal

La entidad demandada **contestó la demanda** y se opuso a las pretensiones. Arguyó que no tiene obligación de pagar suma alguna de dinero diferente a la estipulada en el contrato. Destacó que: *“mal puede el actor (...) afirmar ‘que está pendiente de cancelación el precio del contrato’ o sea el 70% equivalente a \$1.802.099,32 si dicha suma que corresponde a lo adeudado por la Beneficencia fue decretada a favor del Doctor Cruz desde el momento que exigió su pago y está disponible sin que el actor la haya reclamado”* y por ello la demora en el pago no es atribuible a la entidad.

Anotó que el transcurso del tiempo no es atribuible a la Beneficencia de Cundinamarca (12 años para recuperar los inmuebles), *“sino a la gestión judicial del entonces apoderado en estos procesos reivindicatorios”* y que más bien esa demora privó a la entidad de usufructuar económicamente esos inmuebles y, además, ya no los posee por lo que no se le puede obligar a pagar el 5,6 % del avalúo comercial actual.

Propuso como excepciones (i) la falta de agotamiento de la vía gubernativa y (ii) caducidad de la acción si se remite a la fecha de suscripción y cumplimiento del contrato.

---

<sup>3</sup> Por auto de 1 de julio de 1997 se admitió la segunda demanda (f. 20 c.1), la cual fue notificada el 19 de septiembre siguiente. El demandado no contestó la demanda.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

En auto de 28 de noviembre de 2001 se corrió traslado a las partes para **alegar de conclusión**, etapa durante la cual las partes guardaron silencio.

La Sección Tercera Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió el 27 de agosto de 2002 la **sentencia** objeto de impugnación. El *a quo* estimó que el término de caducidad no estaba vencido, pues este es de dos años contados a partir de la liquidación que tuvo lugar el 11 de octubre de 1996.

Consideró que había lugar a pronunciarse sólo sobre la pretensión anulatoria del acta de liquidación<sup>4</sup> y además las pretensiones del proceso 96-D-12130 se subsumen en las del proceso 97-D-14174, por lo que se abstuvo de pronunciarse sobre las pretensiones del primero.

Desestimó la excepción de falta de agotamiento de la vía gubernativa, al constatar que obra copia del recurso de reposición interpuesto y de la resolución que lo resolvió.

Precisó que aun cuando el contrato fue celebrado en vigencia del decreto 150 de 1976, y en los contratos se encuentran incluidas las leyes vigentes al momento de su celebración, y que en el mismo no se había previsto el principio de la ecuación financiera, en nuestro ordenamiento la equidad es un principio general del derecho de obligatoria aplicación.

Advirtió que está demostrado que efectivamente el 70% del valor histórico del contrato n.º 022 de 1982 fue reconocido y pagado mediante resolución

---

<sup>4</sup> *“pues (...) mal podría pronunciarse sobre un supuesto rompimiento del equilibrio contractual ocurrido con anterioridad a la fecha de liquidación del contrato, pues los reconocimientos o compensaciones a los cuales tuviera derecho el contratista, han debido incluirse en la liquidación por mutuo acuerdo o unilateral del contrato, por cuanto la liquidación es la última oportunidad que da el Estatuto Contractual para que las partes lleguen a acuerdos sobre sus diferencias, reclamaciones o compensaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993”.*



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

n.º 3334 de 1996, *“habiéndose abstenido la Beneficencia de haber practicado un nuevo avalúo de los inmuebles objeto del contrato de prestación de servicios, para atender a las justas reclamaciones”*.

Agregó que conforme al artículo 1696 del C.C. el pago efectivo es la prestación de lo que se debe, por lo que el pago realizado en dinero de 1996, no tiene el mismo valor liberatorio que esa suma tenía en 1982, por la manifiesta depreciación monetaria del peso, hecho notorio que no requiere prueba.

Al estimar que el pago no fue total sino parcial ordenó como restablecimiento del derecho el pago del saldo del contrato *“actualizando su valor desde la fecha de la suscripción del contrato hasta la fecha de expedición de la resolución de liquidación (...) como valor histórico consolidado y como valor de indemnización futura, la actualización de dicho valor hasta la fecha de la presente sentencia”*. Como no había prueba del valor del avalúo de los inmuebles objeto de restitución, por no existir un avalúo actualizado de los mismos, negó esta pretensión.

Contra la sentencia de primera instancia la demandante interpuso oportunamente **recurso de apelación**. Resaltó que sí existía prueba del avalúo que al efecto hicieron los peritos y por ello hubo *“un error manifiesto al no dar valor alguno a una prueba legalmente allegada al plenario”*.

Adujo que la motivación del fallo es contradictoria pues en una parte dice que se le pagó la suma de \$1.802.099,32 y en otra dice que debe descontarse pues ya se pagó y que lo cierto es que si bien esa suma le fue reconocida en la resolución impugnada, nunca le fue entregada al contratista. Cuestionó además la forma como se calculó el IPC, al encontrar insostenible que *“después de catorce años tales precios han bajado, o sea que de 1594,90 el IPC decreció a sólo 568,94”*.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

También reprochó que no se haya reconocido el derecho del acreedor a percibir intereses y sólo corrección monetaria y al no hacerlo desatiende lo previsto por el artículo 1649 inciso segundo del CC y favorece un enriquecimiento sin causa, ya que la corrección monetaria no es una remuneración por el uso del dinero.

Finalmente, no estuvo tampoco de acuerdo en que no se hubiere condenado en costas.

## **CONSIDERACIONES**

### **I. Presupuestos procesales**

#### **Jurisdicción y competencia**

1. La jurisdicción en lo contencioso administrativo, en tanto guardián de la constitucionalidad y legalidad administrativa, conoce de las controversias sobre contratos del Estado. A esta jurisdicción está adscrito este tipo de debate en sede judicial.

Ahora, el Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en proceso de doble instancia ante esta Corporación, dado que la cuantía de la demanda alcanza la exigida en vigencia del Decreto 597 de 1988, para que asuma el conocimiento de una acción contractual en segunda instancia, esto es, antes de la vigencia de las cuantías establecidas en la Ley 446 de 1998.

En efecto, en el año 1996 cuando fue presentada la demanda, la cuantía para que un proceso iniciado en ejercicio de la acción contractual fuera



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

conocida por esta corporación era de \$ 13.460.00 –artículos 129 y 132 del C.C.A, subrogados por el Decreto 597/88– y la cuantía fue estimada en la suma de \$560 000 000,00 en el segundo de los procesos acumulados que a su juicio corresponde al 5,6 % del valor actual de los predios reivindicados.

### **La acción procedente**

2. La acción contractual es la conducente, por cuanto en el primer proceso se persigue se declare el rompimiento del equilibrio financiero del contrato, al paso que en el segundo se pretende la declaratoria de nulidad de la liquidación del contrato celebrado con el hoy demandante.

Es idóneo el medio de control escogido en tanto de conformidad con lo prescrito por el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, aplicable al presente asunto, cualquiera de las partes del contrato puede pedir que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios. Al igual que mediante la misma acción es factible revisar la legalidad de los actos proferidos con ocasión de la actividad contractual, como ocurre en el *sub lite*.

### **La legitimación en la causa**

3. Las partes se encuentran legitimadas, toda vez que el demandado, la Beneficencia de Cundinamarca (establecimiento público del orden departamental<sup>5</sup>), es la entidad pública contratante y su contraparte es el contratista particular con quien celebró el negocio jurídico *sub examine*.

---

<sup>5</sup> Decreto Departamental 1357 de 26 de abril de 1974 artículo 1º (copia auténtica, f. 16-20 c. 2 de pruebas exp. 12130 y copia simple f. 128-132 *idem*) y Decreto Departamental 683 de 29 de marzo de 1990 art. 1º (f. 84-99 c. 2 de pruebas exp. 12130). Por Decreto Departamental 2865 de 11 de noviembre de 1997 se transformó la Beneficencia en Empresa Industrial y Comercial del Departamento (copia auténtica f. 167-173 c. 2 de pruebas exp. 12130). Naturaleza jurídica que fue modificada nuevamente por el Decreto Departamental 2202 de 30 de septiembre de 1998, por el cual se adoptó el estatuto



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

## La caducidad

4. El accionado al contestar la demanda aseguró que esta se presentó cuando ya había operado el fenómeno de caducidad de la acción, “*si nos remitimos a la fecha de suscripción y cumplimiento del contrato*”.

El contrato *sub lite* es de aquellos que se denominan de tracto sucesivo, esto es, cuya ejecución o cumplimiento se prolonga en el tiempo, lo cual revela inequívocamente que no puede ejecutarse en “un solo acto único” sino en “varios actos escalonados”<sup>6</sup>.

El término para formular pretensiones relativas a controversias contractuales está contemplado en el artículo 136 del C.C.A. (en la versión que de esta disposición preveía el artículo 23 del Decreto - Ley 2304 de 1989, vigente para la época de los hechos).

En efecto, el Decreto-ley 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, estableció como término para el ejercicio oportuno de la acción contractual el de dos años contados a partir “*de expedidos los actos u ocurridos los hechos que den lugar a ella*” (artículo 136). Luego el Decreto-ley 2304 de 1989, modificó la redacción del aspecto relacionado con el supuesto que desencadena el inicio del cómputo del término, pero preservó el plazo de los dos años dispuestos por el Decreto 01 de 1984, sólo que desde que ocurrieron “*los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento*” (artículo 23)<sup>7</sup>.

---

básico de la Beneficencia, donde se indica en su artículo 1º que es un establecimiento público del orden departamental (copia auténtica f.174-185 c. 2 de pruebas exp. 12130).

<sup>6</sup> URIBE HOLGUÍN, Ricardo, *De las obligaciones y del contrato en general*, Bogotá, Ediciones Rosaristas, 1980, p. 247.

<sup>7</sup> Tiempo después, la Ley 80 de 1993 en su artículo 55 dispuso que “[l]a acción civil derivada de las acciones y omisiones a que se refieren los artículos 50, 51, 52 y 53 de



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

En vigencia de este mandato, la jurisprudencia de la Corporación había definido que en los contratos de ejecución sucesiva, el término para demandar con ocasión de cualquiera de las incidencias que se presentaran en la relación comercial, apenas empezaba a computarse desde la liquidación del contrato<sup>8</sup>.

En el *sub lite*, la fecha a partir de la cual deben contabilizarse los dos años del término de caducidad para accionar, sería en el primer proceso (expediente 96-D-12.130) la de la fecha de la comunicación n.º 1442 (4 de julio de 1995) mediante la cual la administración negó el reconocimiento y pago de los honorarios en la forma solicitada por el contratista y en el segundo proceso (exp. 97-D-14.174) la de la fecha de la ejecutoria de la Resolución n.º 4121 de 23 de diciembre de 1996, al tenor de lo dispuesto por el artículo 51 del C.C.A.<sup>9</sup>

Síguese de todo lo anterior que la demanda fue interpuesta en tiempo, vale decir dentro del término señalado por la ley, porque para la fecha en la cual se instauró, 28 de mayo de 1997, no había transcurrido todo el plazo legal para su presentación.

La excepción presentada no tiene, pues, vocación de prosperidad.

---

*esta ley prescribirá en el término de veinte (20) años, contados a partir de la ocurrencia de los mismos...".*

Actualmente, en esta materia rige la modificación realizada por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 al artículo 136 del C.C.A., que cambió los términos para la interposición oportuna de la acción contractual so pena de caducidad, pero la misma es claro que no es susceptible de aplicación en el *sub lite*, por tratarse de una norma posterior a la presentación de la demanda que suscitó este proceso (Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 22 de julio de 2009, rad. 23001233100019970876301 (17.552), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>8</sup> Vid. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto 8 de junio de 1995, exp.10.684, sentencia de 22 de junio de 1995, exp. 9.965 y Sección Tercera (Subsección B), sentencia de 23 de febrero de dos mil doce (2012), rad. 05001-23-25-000-1992-0584-01(21.317), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>9</sup> Mediante esta resolución se negó el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución n.º 3334 de 11 de octubre de 1996.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

### **Excepción de falta de agotamiento de la vía gubernativa**

5. La entidad accionada formuló excepción de inepta demanda pues, a su juicio, no está acreditado que el demandante haya agotado la vía gubernativa.

La Sala encuentra que tampoco tiene vocación de prosperidad esta excepción. Al efecto, conviene anotar que con arreglo al artículo 63 del C.C.A. el agotamiento de la vía gubernativa, como presupuesto para acceder a la jurisdicción administrativa (privilegio de la decisión previa), se configura cuando el acto administrativo queda en firme por no haber sido interpuesto el recurso de reposición. En armonía con este precepto, el artículo 51 del CCA *in fine* dispone que el recurso de reposición no es obligatorio, o lo que es igual, es de naturaleza facultativa.

La Sala reitera<sup>10</sup> que no es preciso interponer este recurso contra el acto de liquidación y por ello se puede acudir directamente a la jurisdicción en procura del restablecimiento de su derecho, como advierte la doctrina nacional<sup>11</sup>.

De otra parte y aunque era facultativo presentar el recurso de reposición, en el *sub lite* –tal y como lo advirtió el *a quo*- obra en el plenario copia del recurso interpuesto contra la Resolución n.º 3334 de 1996<sup>12</sup> (f. 172 y 173 c.

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera (Subsección B), sentencia de 14 de octubre de 2011, rad. 0500123260001997103201 (20811), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>11</sup> Betancur Jaramillo, Carlos, *Derecho Procesal Administrativo*, Señal Editora, Medellín, 2002, p. 195 y Berrocal Guerrero, Luis Enrique, *Manual del Acto Administrativo*, Librería Ediciones del Profesional, Bogotá, 2009, p. 429.

<sup>12</sup> El artículo 3º de dicho acto administrativo dispuso: “*Hacer saber al interesado que contra la presente resolución procede el recurso de reposición en el que se agota la vía gubernativa de acuerdo a lo establecido en los artículos 44 y 55 del Código Contencioso Administrativo*”.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

2 exp. 14174), el cual fue desatado por la Resolución n.º 4121 de 23 de diciembre de 1996<sup>13</sup> (f. 174 c. 2 exp. 14174).

En consecuencia, se desestimará la excepción propuesta.

## II. Problema jurídico

Teniendo en cuenta las razones de inconformidad de la apelante con el fallo de primera instancia, la Sala observa que el problema jurídico en el *sub lite* estriba en dilucidar si los actos acusados son ilegales por no llevarse a cabo un nuevo avalúo comercial de un predio, cuya cuantía sirvió de base para determinar el valor y la forma de pago y por no actualizar la suma correspondiente y ordenar el pago de los intereses legales.

Se estudiarán conjuntamente las pretensiones de los dos procesos acumulados, bajo la óptica de los actos administrativos acusados.

## III Hechos probados

6. Es preciso advertir que todas las copias simples que obran en el plenario serán valoradas, por cuanto estuvieron a disposición de las partes y no fueron tachadas de falsas.

La Sección Tercera de esta Corporación, en reciente fallo de unificación de jurisprudencia<sup>14</sup>, consideró que las copias simples tendrán mérito probatorio, en virtud de los principios constitucionales de buena fe y lealtad procesal, en tanto se hayan surtido las etapas de contradicción y su veracidad no

---

<sup>13</sup> En el artículo 2º de este acto administrativo se indica: “*En concordancia con el artículo 50 del C.C.A., contra la presente resolución no procede recurso alguno en la vía gubernativa*”.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25022, C.P. Enrique Gil Botero.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

haya sido cuestionada a lo largo del proceso. Adujo la Sala que una interpretación contraria, implicaría afectar el acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal.

De conformidad con las pruebas válidamente aportadas al proceso en punto de los elementos de la responsabilidad objeto de estudio, se tienen probados cronológicamente los siguientes hechos relevantes para resolver el problema jurídico:

6.1 El 3 de mayo de 1982 la Beneficencia de Cundinamarca y Ramiro Cruz Vergara suscribieron el contrato n.º 22, con el objeto de prestar los servicios profesionales como abogado en representación de la entidad para adelantar y dar terminación a dos juicios reivindicatorios ante la justicia ordinaria de dos lotes de propiedad de la Beneficencia de Cundinamarca (cláusula primera), el valor acordado en la cláusula segunda fue de \$2.574.427,60 *“equivalente al 8% del avalúo total que corresponde a la cantidad de treinta y dos millones ciento ochenta mil trescientos cuarenta y cinco pesos Mcte. (\$32.180.345.,00<sup>15</sup>)”*.

A su vez, en la cláusula tercera del contrato se dispuso como forma de pago de dicho valor sería el treinta por ciento (30%) *“o sea la suma de setecientos setenta y dos mil trescientos veintiocho pesos con 28/100 centavos (\$772.328,28) a la legalización del contrato y el setenta por ciento (70%) restante ”o sea la suma de \$1.802.099,32 a la terminación definitiva del proceso y entrega de los lotes a satisfacción de La Beneficencia”* a la terminación definitiva del proceso y entrega de los lotes a satisfacción de la beneficencia (cláusula tercera) (copia al carbón f. 1-4 c.2 de pruebas exp. 12130, copia simple f. 124-127 c. 2 de pruebas exp, 12130, copia auténtica

---

<sup>15</sup> A f. 85 c. 2 de pruebas exp. 14174 obra el avalúo correspondiente por valor de \$32.180.345.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

f. 188-191 *ibid.*; copia auténtica f. 154-157 y 40-42 c. 2 de pruebas exp. 14174).

6.2 El 16 de mayo de 1989, el Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de Bogotá declaró que un inmueble es de propiedad de la Beneficencia de Cundinamarca y condenó a la demandada Irene Hernández Bohórquez a entregar a esa entidad el inmueble dentro de los seis días siguientes a la ejecutoria del fallo (copia auténtica, f. 229-235 c. 2 de pruebas exp. 12130; copia auténtica f. 123-130 c. 2 de pruebas exp. 14174).

6.3 El 31 de agosto de 1990, la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá confirmó la providencia proferida por el Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de Bogotá a favor de la Beneficencia de Cundinamarca y en contra de Irene Hernández Bohórquez (copia auténtica, f. 194-202 y 236-244 c. 2 de pruebas exp. 12130; copia auténtica f. 131-139 c. 2 de pruebas exp. 14174).

6.4 El 24 de agosto de 1993 el Juzgado 22 Civil del Circuito de Bogotá falló a favor de la Beneficencia de Cundinamarca un proceso reivindicatorio adelantado contra Blanca Idali Díaz Bernal (copia auténtica f. 35-45; 203-213 y 247-257 c. 2 de pruebas exp. 12130; copia auténtica f. 113-122 c. 2 de pruebas exp. 14174).

6.5 El 9 de septiembre de 1993 el contratista en oficio dirigido al Director de la Oficina Jurídica de la Beneficencia de Cundinamarca (fecha de radicación 14 de septiembre siguiente) informó sobre el fallo proferido a favor de esa entidad y en contra de la señora Blanca Idali Díaz de recuperación de un predio. Al efecto remitió copia de la sentencia respectiva (f. 64-65 c. 2 de pruebas exp. 12130), en el mismo se pronunció sobre el valor adeudado del contrato en los siguientes términos:



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

*Teniendo en cuenta el término: 11 años transcurridos y habiendo logrado desde hace ya tiempo la entrega del 50% del inmueble, pido respetuosamente al señor Síndico se sirva revisar el contrato de honorarios para ajustarlo al valor presente pactado en dicho contrato, dado que hoy he obtenido la recuperación de un activo de gran valor para esa entidad y los honorarios convenidos, para esta época, no son representativos de la labor realizada*

6.6 El 29 de noviembre de 1993 dirigió un oficio al Director del Departamento Jurídico de la Beneficencia de Cundinamarca (radicado el 10 de diciembre siguiente) presentó un informe sobre el curso del proceso en el que reiteró que en el proceso reivindicatorio contra Blanca Idali Díaz, fue proferido fallo a favor de la entidad reivindicante (copia auténtica f.107-111 c.2 de pruebas exp. 12130).

6.7 El 26 de mayo de 1994, el contratista dirigió una comunicación al Síndico de la Beneficencia de Cundinamarca (la cual tiene fecha de radicación el 31 de mayo siguiente), en el que después de hacer un recuento de la actuación judicial por él desplegada, solicitó la liquidación de los honorarios y su pago (copia con recibido original f. 46 y f. 186-187 c. 2 de pruebas exp. 12130, copia auténtica f. 163-164 c. 2 de pruebas exp.14174). En la misma se indicó:

*Mediante contrato número 022 de 1982 la Beneficencia de Cundinamarca contrató [la] prestación de servicios profesionales para adelantar dos procesos reivindicatorios ante la justicia ordinaria, sobre dos lotes ubicados ambos en la carrera 30 con calle 48, ocupados por Irene Hernández y Blanca Idali Díaz.*

*El primer proceso cursó en el Juzgado 21 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá D.C., y una vez surtido el trámite correspondiente se pronunció sentencia en contra de la demandada y en favor de la Beneficencia de Cundinamarca ordenando la restitución del inmueble, el que efectivamente fue restituido dando cumplimiento a la orden judicial.*

*El segundo proceso cursó ante el Juzgado 22 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá D.C., en el que se profirió sentencia en contra de la demandad Blanca Idali Díaz ordenándole la restitución del inmueble*



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

*dentro de los seis (6) días siguientes a la notificación de la sentencia correspondiente.*

*Teniendo en cuenta los términos del contrato 022 de 1992 y el hecho de que existe saldo a mi favor, una vez terminada la gestión judicial de acuerdo a las sentencias que anexo a la presente, muy atentamente le solicito se sirva ordenar a quien corresponda la liquidación de los honorarios y el pago de los mismos por la gestión prestada.*

6.8 El 15 de marzo de 1995, el apoderado del contratista dirigió una comunicación al Síndico de la Beneficencia de Cundinamarca (la cual aparece radicada el 4 de abril siguiente), en el que luego de relatar los antecedentes del contrato suscrito y su contenido obligacional, puso de presente la ejecución adelantada por el contratista en los siguientes términos:

*5. En desarrollo del contrato 022 de 1982, el doctor Ramiro Cruz Vergara llevó hasta su terminación un proceso ordinario reivindicatorio en contra de la señora Irene Hernández, en virtud del cual el Juzgado 21 Civil del Circuito de Bogotá dictó sentencia en mayo 16 de 1989, ordenando la restitución de uno de los inmuebles.*

*La restitución de ese primer inmueble efectivamente se produjo, mediante diligencia de entrega llevada a cabo en diciembre 4 de 1991 por la Inspección 13 B Distrital de Policía.*

*6. De igual modo se llevó a adelante un segundo proceso reivindicatorio ante el Juzgado 22 Civil del Circuito de Bogotá, en contra de la señora Blanca Idali Díaz, en virtud del cual se dictó sentencia en agosto 24 de 1993, ordenando la restitución del inmueble correspondiente.*

*La restitución de este segundo inmueble se produjo efectivamente, mediante diligencia llevada a cabo en abril 16 de 1994, por la Inspección 13 E Distrital de Policía.*

*7. En la Beneficencia de Cundinamarca obran copias de las sentencias y de las actas de las diligencias que se mencionan (...) toda vez que ellos se hicieron llegar a la dependencia oportunamente.*

*8. Cumplido a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones del Doctor Ramiro Cruz Vergara, es procedente el pago del saldo adeudado al contratista por la Beneficencia, de acuerdo con la cláusula "tercera" atrás mencionada.*



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

*9. Teniendo en cuenta que el valor del contrato de prestación de servicios se pactó en mayo de 1982, por una suma correspondiente al ocho por ciento (8%) del avalúo total de los inmuebles objeto de reivindicación (sobre cuyo monto ya se canceló el 30%), es necesario actualizar ese avalúo a fin de poder tasar los honorarios del contrato y particularmente el saldo que se adeuda al contratista, para que el pago de los honorarios tenga hoy el mismo poder liberatorio de la época de celebración del contrato.*

*Por lo anterior y de conformidad con lo señalado por la cláusula “tercera” del contrato, de manera atenta me permito solicitar al señor Síndico Gerente informarme el valor comercial actualizado de los inmuebles que fueron objeto de reivindicación en desarrollo del contrato 022 de 1982 a efectos de formular la cuenta de cobro correspondiente (f. 66-69 c. 2 de pruebas exp. 12130; f. 143-146 c. 2 de pruebas exp. 14174).*

6.9 El 24 de mayo de 1995 la Beneficencia de Cundinamarca en respuesta al contratista y luego de transcribir la cláusula segunda del contrato de prestación de servicios n.º 022 de 1982, le puso de presente en oficio n.º 797 que “[d]ada la claridad de la cláusula que contiene el valor del contrato por concepto de honorarios, no es procedente acceder a su solicitud” (f. 71 c. 2 de pruebas exp. 12130; copia auténtica f. 108 y 147 c. 2 de pruebas exp. 14174).

6.10 El 14 de junio de 1995 en comunicación dirigida por el apoderado del actor al Síndico de la Beneficencia de Cundinamarca solicitó información sobre el valor comercial actualizado de los inmuebles que fueron reivindicados en desarrollo del contrato 022 de 1982, para efectos de hacer la respectiva cuenta de cobro (copia auténtica, f. 14-15 y 192-193 c. 2 de pruebas exp. 12130; f. 148-151 c. de pruebas 2 exp. 14174). Allí se lee:

*(...) en atención a su comunicación n.º 1062 del 24 de mayo del año en curso, en la cual da respuesta a la solicitud presentada por el suscrito en relación con el contrato de la referencia, de manera atenta me permito expresarle:*

*1. En efecto, la cláusula segunda del contrato n.º 022 de 1982 es muy clara al establecer que el valor por los servicios que preste el contratista en cumplimiento de tal acuerdo, es el equivalente al ocho*



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

*por ciento (8%) del avalúo total de los inmuebles objeto de reivindicación.*

*2. Es precisamente tal claridad, que se desprende de la sujeción del valor de los honorarios al avalúo de los inmuebles, la que generó la petición presentada a su Despacho, en el sentido de solicitar información sobre el valor comercial actualizado de los inmuebles mencionados en la cláusula segunda de dicho contrato, a efecto de formular la cuenta de cobro correspondiente al setenta por ciento del valor de los honorarios.*

*3. Es por lo expuesto que me permito reiterarle la petición de información comentada anteriormente, con el fin de presentar a esa entidad la cuenta de cobro del saldo de honorarios que se adeuda a mi poderdante, en virtud del cumplimiento por su parte del contrato de prestación de servicios n.º 022 de 1982.*

6.11 El 4 de julio de 1995 el Síndico Gerente dirigió el oficio n.º 1042 al contratista en el que reiteró los términos del oficio n.º 797 de mayo 19 de 1995 y agregó:

*Es de considerar que no se estipuló el ocho por ciento (8%) del avalúo al momento de la terminación definitiva del proceso y entrega de los lotes a satisfacción de las partes.*

*Por lo anteriormente expuesto se concluye que no se puede realizar un nuevo avalúo por cuanto este se realizó y tazó al momento de la celebración del contrato de prestación de servicios.*

*Así las cosas, me permito invitarlo a presentar la respectiva cuenta de cobro por el saldo existente a dicho contrato (f. 72 c. 2 de pruebas exp. 12130; copia auténtica f. 109 c. 2 de pruebas exp. 14174).*

6.12 El 23 de febrero de 1996 el apoderado del contratista dirigió una comunicación al Síndico Gerente de la Beneficencia de Cundinamarca en la que solicitó que se procediera a liquidar unilateralmente el contrato:

*(...) en atención a su comunicación n.º 1042 del 4 de julio de 1995, la cual significa que no ha sido posible un acuerdo entre las partes respecto del valor final del saldo de honorarios que se le adeuda a mi poderdante, le solicito que se digne ordenar que se proceda a liquidar unilateralmente el contrato de la referencia (f. 73 c. 2 de pruebas exp. 12130; copia auténtica f. 110 c. 2 de pruebas exp. 14174).*



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

6.13 El 1 de octubre de 1996 el Coordinador del Área de Contabilidad y Presupuesto de la Beneficencia de Cundinamarca certificó la existencia de disponibilidad presupuestal, en la vigencia fiscal de 1996, para el pago del 70% faltante, según la cláusula tercera del contrato de prestación de servicios n.º 022 de 1982 suscrito entre esa entidad y Ramiro Cruz “hasta por la suma de \$1.802.099,32) con cargo al capítulo I artículo 100-707 remuneración de servicios técnicos” (copia auténtica, f. 158 c. 2 de pruebas exp. 14174).

6.14 El 11 de octubre de 1996, mediante Resolución n.º 3334<sup>16</sup>, la entidad contratante ordenó reconocer y pagar al contratista la suma de \$1.802.099,32 por concepto de saldo pendiente del contrato de prestación de servicios n.º 022 de 1982 (copia auténtica f. 77 c. 2 de pruebas exp. 12183 y f. 171 y 175 c. 2 de pruebas exp. 14174). Según los considerandos de este acto administrativo:

*Que se celebró el contrato de prestación de servicios profesionales n.º 022 del 3 de mayo de 1982 con el Dr. Ramiro Cruz Vergara y la Beneficencia de Cundinamarca.*

*Que el 30% del valor del contrato o sea la suma de setecientos setenta y dos mil trescientos veintiocho pesos con 28/100 (\$772.328,28) M/Cte., se le pagó a la legalización del mismo, quedando un saldo a favor de un millón ochocientos dos mil noventa y nueve pesos con 32/100 (\$1.802.099,32) M/Cte.*

*Que de acuerdo con el contrato, el saldo mencionado solamente era exigible al darse las siguientes condiciones: a la terminación del proceso y entrega de los lotes a satisfacción de la Beneficencia.*

*Que sólo el día 23 de febrero de 1996 se solicitó se procediera a liquidar el contrato.*

*Que de acuerdo al certificado de disponibilidad presupuestal n.º 947 de 1996, dentro de la vigencia fiscal de 1996, existe disponibilidad presupuestal expedida por el coordinador del área de contratación y presupuesto.*

---

<sup>16</sup> Notificada personalmente al contratista el 5 de noviembre de 1996 (f. 77 reverso c.2 de pruebas exp. 12130).



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

6.15 El 23 de diciembre de 1996, al resolver el recurso de reposición interpuesto<sup>17</sup>, la Beneficencia confirmó la Resolución n.º. 3334 citada (f. 174 c. 2 de pruebas exp. 14174), al razonar:

*Que mediante Resolución n.º 334 de octubre de 1996, debidamente notificada la Beneficencia de Cundinamarca ordenó reconocer y pagar al doctor Ramiro Cruz Vergara la suma de un millón ochocientos dos mil noventa y nueve pesos con 32/100 por prestación de servicio.*

*Que el pago ordenado efectuar al recurrente por parte de la Beneficencia se hizo de acuerdo a lo pactado al momento de suscribir el contrato de prestación de servicios n.º 022 de 3 de mayo de 1988 (sic) y que este se ajustó a sus condiciones, sin que se hayan estipulado cláusulas que obliguen a la entidad al pago de intereses, ajustes en los honorarios, etc.*

*Que la beneficencia de Cundinamarca al ordenar efectuar el correspondiente pago dio cumplimiento a lo dispuesto en el contrato de prestación de servicios n.º 022, suscrito con el doctor Ramiro Cruz Vergara.*

*Que por intermedio de apoderado judicial el recurrente presentó en términos escrito por medio del cual interpuso recurso de reposición contra la resolución n.º 3334 de octubre 11 de 1996.*

#### **IV. Análisis de la Sala**

##### **Régimen de derecho aplicable al Contrato n.º 022 de 3 de mayo de 1982**

7. Habida cuenta que el Contrato n.º 022 de prestación de servicios profesionales de abogado en representación de la entidad para adelantar unos juicios reivindicatorios, objeto de este litigio, fue suscrito el 3 de mayo de 1982, su régimen jurídico aplicable es anterior al previsto en el estatuto contractual de la administración actualmente vigente, esto es, la Ley 80 de 28 de octubre de 1993, inclusive del decreto 222 de 1983, toda vez que su

---

<sup>17</sup> Obrante a f. 172-173 c. 2 pruebas exp. 14174.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

celebración tuvo lugar antes de que esta normativa entrara a regir respecto de estos negocios jurídicos de la administración de conformidad con lo dispuesto por su artículo 81.

Para la fecha en que fue celebrado el Contrato n.º 022 en examen, se encontraba vigente el Decreto 150 de 1976, que al fijar su campo de aplicación en el artículo 1º disponía que los contratos que celebraren los establecimientos públicos se sometían a las reglas contenidas en ese estatuto. Sin embargo, tratándose de departamentos y municipios, lo mismo que sus correspondientes entidades descentralizadas, como es el caso de la Beneficencia de Cundinamarca, se regían por los respectivos Códigos Fiscales, habida cuenta que el citado artículo sólo se aplicaba al orden nacional<sup>18</sup>., tal y como lo dejó establecido la jurisprudencia:

Ahora, no obstante que la formación y perfeccionamiento del contrato del *sub lite* se sujetaba a las normas que para esos efectos hubiera expedido la Asamblea de Cundinamarca<sup>19</sup>, las cuales no se aportaron al proceso tal como lo dispone el artículo 141 del C.C.A en concordancia con lo prescrito por el artículo 188 del Código de Procedimiento Civil, y tampoco aparecen almacenadas como mensaje de datos en la página institucional de Internet de la Gobernación de Cundinamarca<sup>20</sup>, ello no obsta para que la Sala pueda

---

<sup>18</sup> Artículo 1º del Decreto 150 de 1976 disponía: “*De las entidades a las cuales se aplica el presente decreto. Los contratos previstos en este decreto que celebren la Nación (ministerios y departamentos administrativos) y los establecimientos públicos se someten a las reglas contenidas en el presente Estatuto.*

*A las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta en las que la Nación posea más del noventa por ciento (90%) de su capital social les son aplicables las normas aquí consignadas sobre contratos de empréstito y de obras públicas y las demás que expresamente se refieran a dichas entidades”.*

<sup>19</sup> Según se enuncia en la cláusula décima cuarta del citado contrato dichas normas corresponden a la Ordenanza n.º 24 de 1977.

<sup>20</sup> Sobre la validez y eficacia probatoria de este medio frente a disposiciones jurídicas de alcance no nacional Vid. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia AP 993 de 2007, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Realizada la consulta a la página web institucional de la Gobernación del Departamento de Cundinamarca (<http://www.cundinamarca.gov.co/wps/portal/Home/SecretariasEntidades.gc/assecretarias>



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

estudiar el aspecto materia de apelación, el cual se circunscribe al cumplimiento o incumplimiento de la obligación de pago pactada en las cláusulas segunda y tercera del contrato de Consultoría n.º 022 de 1982.

Con todo, es menester tener en cuenta que de conformidad con el artículo 138 del Decreto 150 de 1976, el contrato de prestación de servicios era definido como aquél celebrado con personas naturales o jurídicas para desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones que se hallen a cargo de la entidad contratante, cuando las mismas no pueden cumplirse con personal de planta. La norma en cita agregaba que no podían celebrarse esta clase de contratos para el ejercicio de funciones administrativas.

Con arreglo a lo previsto en esta normativa y sobre su objeto esta Corporación ha puesto de presente que:

*El artículo 138 de Decreto Ley 150 de 1976 define el contrato de prestación de servicios así: el celebrado con personas naturales o jurídicas para desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones que se hallen a cargo de la entidad contratante cuando los mismos no puedan cumplirse con personal de planta. No podrán celebrarse esta clase de contratos para el ejercicio de funciones administrativas". Estos contratos tienen un objeto definido, el particular debe cumplir las prestaciones debidas, todo dentro del término igualmente convenido. Vencido el contrato y concluida su liquidación, nadie puede invocar tal contrato para alegar derechos o imponer obligaciones. Y con mayor razón el derecho público en el que no se puede alegar la existencia de vínculos contractuales tácitos porque ellos deben ser expresos y sometidos a las autorizaciones establecidas en la Constitución o la ley<sup>21</sup>.*

---

[asamblea contenidos/csecretariasasamblea ordenanzas](#)) sólo se encuentran almacenadas las ordenanzas departamentales a partir del año de 1989.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 2 de diciembre de 1982, rad. 1812, C.P. Jaime Betancur Cuartas. Sobre este tipo de contratos ver igualmente Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 15 de octubre de 1982, rad. 3854, C.P. Mario Enrique Pérez.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

Igualmente con apoyo en lo dispuesto en el citado decreto ley 150 de 1976, esta Corporación ha dejado en claro que este tipo de contratos no dan lugar a relación laboral alguna:

*(...) dada su naturaleza son contratos administrativos de prestación de servicios, sujetos a formalidades y requisitos específicos señalados en el Decreto Extraordinario 150 de 1976, el que perentoriamente establece que las personas vinculadas a la Administración por esta modalidad "solo tendrán derecho a los emolumentos expresamente convenidos". "En ningún caso podrá pactarse el pago de prestaciones sociales" (artículo 141).*

*(...) Podrá celebrar contratos de prestación de servicios, siempre y cuando éstos se efectúen "para desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones que se hallen a cargo de la Entidad contratante, cuando las mismas no puedan cumplirse por personal de planta" (artículo 139 Decreto 150 de 1976).*

*Según esta última disposición, hay contratos de prestación de servicios cuando la Administración Pública contrata con una persona natural o jurídica el desarrollo de actividades especiales, entre las cuales no esté comprendido el ejercicio de funciones administrativas.*

*En el asunto subjudice, es evidente que se configuran las circunstancias previstas en la ley para conceptuar indubitablemente sobre la naturaleza jurídica del contrato que ligó al demandante con el Ministerio de Educación. En efecto, del contenido de las cláusulas y de su naturaleza intrínseca, se infiere que se trata de contratos administrativos de prestación de servicios, que legalmente no otorgaron al actor el carácter de empleado público ni de trabajador oficial.*

*Por consiguiente, mal podía pretender al reconocimiento y pago de la prestación impetrada en este juicio, toda vez que la cláusula décima de los contratos en cuestión es terminante al respecto, además, por prohibirlo expresamente el artículo 141 del Decreto 150 de 1976<sup>22</sup>.*

Con esta perspectiva, la Sala analizará el cumplimiento del Contrato n.º 022 de 1982, con el fin de verificar las aseveraciones de la demanda y las censuras realizadas por el recurrente a la sentencia del *a quo*.

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado Sección Segunda, sentencia de 22 de febrero de 1983, rad. 4643, C.P. Joaquín Vanin Tello.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

### **La alegada ruptura del equilibrio económico del contrato 022 de 1982**

Según la primera demanda (exp. 96-D-12.130) dentro del lapso comprendido entre el 3 de mayo de 1982 y el día de elaboración de la liquidación final del contrato de prestación de servicios n.º 022 de ese año se “rompió el equilibrio financiero del mencionado contrato”, ya que no se tuvo en cuenta el valor presente de los predios reivindicados, como tampoco el valor actualizado de las sumas adeudadas.

8. La Sala reitera<sup>23</sup> que la causa del contrato estatal, esto es el motivo que da lugar a su celebración, es la satisfacción de las necesidades colectivas y de interés general a cuyo logro deben colaborar quienes contratan con la administración, no obstante que pretendan obtener con su ejecución un beneficio económico inicialmente calculado.

Como certeramente anota Cassagne en “[e]l contrato administrativo, a diferencia de los contratos regidos por el derecho privado, la administración procura la satisfacción de un interés público relevante, de realización inmediata o directa, que se incorpora al fin u objeto del acuerdo, proyectándose en su régimen sustantivo (...) La finalidad pública y no la competencia jurisdiccional es lo que define y tipifica la institución del contrato administrativo con rasgos peculiares que lo distinguen tanto del contrato civil entre particulares como del regido parcialmente por el derecho civil (...)”<sup>24</sup>

De modo que la contratación de la administración pública está poderosamente influida por el fin que ella involucra, esto es el interés

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera (Subsección B), sentencia de 29 de agosto de 2012, exp. 20615, C.P. (E) Danilo Rojas Betancourth y sentencia de 29 de julio de 2013, exp. 21.642, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>24</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *El contrato administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1999, pp. 15 y ss.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

público, el que determina, por una parte, que no le es permitido a la administración desligarse de la forma como los particulares realizan la labor encomendada a través del contrato; y, de otra, que el contratista ostente la posición de colaborador de la entidad<sup>25</sup>.

Ahora, los contratistas concurren a su formación persiguiendo un interés particular, que consiste en un provecho económico o lucro que los mueve a contratar y que se traduce en el derecho a una remuneración previamente estipulada, razonable, proporcional y justa, como retribución por el cumplimiento del objeto contractual.

De ahí que, al nacimiento del contrato, las partes conocen o saben el provecho que les reportará, sobre la base de una equivalencia de prestaciones. Por un lado, la administración persigue la consecución de los fines del Estado y, por otro lado, el contratista un beneficio económico en su favor. De suerte que con el vínculo se regula la economía del acuerdo en forma simétrica, constituyéndose una ecuación financiera que deberá preservarse en su ejecución.

Por lo tanto, la preservación de la ecuación financiera existente a la fecha en que surge el contrato es un propósito cardinal en la contratación pública y obedece a varias razones, entre ellas, la conveniencia para el interés público, pues la administración y su actividad están al servicio de los intereses generales (artículos 2 y 209 superior)<sup>26</sup>, y a la vez porque la

---

<sup>25</sup> “La actividad del cocontratante debe tender a facilitar el cumplimiento de esos fines por parte del Estado; pero no es necesario que el cocontratante cumpla, ejecute o realice, personal o directamente dichos fines; basta con que contribuya a que ello sea posible. No se trata de una substitución del Estado por el Administrado para el cumplimiento de las funciones o fines a cargo de aquél, sino de una mera colaboración del Administrado con el Estado para que éste cumpla dichas funciones” Cfr. MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III- A, Abeledo Perrot, 1983, p. 58.

<sup>26</sup> Sobre el principio finalístico de la función administrativa cfr.: Corte Constitucional, sentencia C-561 de 1999 y Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias 19526 de 2010 y 23650 de 2011.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

remuneración razonable<sup>27</sup> del contratista está cimentada en criterios de justicia, equidad, garantía del patrimonio e igualdad ante las cargas públicas (arts. 13 y 58 constitucionales).

9. En virtud del principio de la ecuación financiera o equilibrio económico del contrato, se persigue que la correlación existente al tiempo de su celebración entre las prestaciones que están a cargo de cada una de las partes del contrato permanezca durante toda su vigencia, de tal manera que a su terminación cada una de ellas alcance la finalidad esperada con el contrato.

Y justamente es esa posición de colaboradores que tienen los cocontratantes del Estado la que ha fundamentado la inmutabilidad de las condiciones económicas iniciales determinadas al momento de ofertar o contratar, según el caso, para preservar el equilibrio económico o la ecuación financiera del contrato.

En efecto, los contratistas al colaborar con las entidades estatales en el logro de sus cometidos cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones que eventualmente pueden llegar a exceder en forma desproporcionada los expresos términos del contrato, en procura de cumplir con el fin último de la contratación, lo que a su vez genera que la administración deba compensarles los mayores gastos o erogaciones a los que se vean sometidos por causa o factores no atribuibles a los mismos.

---

<sup>27</sup> La remuneración razonable es una noción comprensiva tanto del costo de un bien, servicio u obra, como de la utilidad, término que significa el beneficio, ganancia, fruto, interés, lucro o provecho que se saca de una cosa o se produce en el desarrollo de una actividad, siguiendo las acepciones que respecto de este trae el Diccionario de la Lengua Española, y que para el contratista representa el resultado económico de la diferencia entre los costos para su producción, realización o construcción, según el caso, y el valor que recibe por el suministro y la prestación de los mismos. Será la consulta de los precios del mercado del bien, servicios u obra junto con el análisis de la utilidad habitual en transacciones y negocios de igual, equivalente, semejante o similar naturaleza, la que posibilita, en principio, verificar la razonabilidad o desproporción del precio y de la utilidad a percibir u obtenida por el contratista.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

Este concepto o calificación de colaborador del cocontratante de la administración, como es conocido de arraigado origen francés, dio paso al principio del “equilibrio financiero del contrato” (que el Comisario de Gobierno Léon Blum llamó *l'équation financière*) o a la “honesta equivalencia de prestaciones”<sup>28</sup>, con el que se trata de privilegiar el carácter conmutativo o sinalagmático<sup>29</sup>, que, por regla general, tiene el contrato estatal, que en especial en aquellos de ejecución a mediano o largo plazo, se puede ver afectado por circunstancias imprevisibles.

Con arreglo a este principio, las prestaciones (derechos y obligaciones) asumidas por una parte se entienden como equivalentes a las de la otra parte y obligan a la adopción de medidas tendientes a garantizar que esa igualdad existente en términos económicos al tiempo de su celebración se conserve y permanezca intacta durante su ejecución, y a que se restablezca esa equivalencia en caso de su ruptura por circunstancias o causas sobrevinientes, imprevisibles e imputables o no a ellas y ajenas a la parte afectada.

Este postulado encuentra también sustento en la continuidad del servicio o el cabal cumplimiento del contrato, por cuanto lo que le interesa a la administración es lograr el cumplimiento de su objeto, vale decir, la provisión de los bienes, la correcta ejecución de la obra o la buena prestación del servicio y evitar, ante todo, que el interés público se afecte como consecuencia del desabastecimiento de los bienes o la paralización de las obras o los servicios contratados, de manera que, en ocasiones, es preciso adoptar las medidas tendientes a impedir que el contrato por alguna circunstancia sobreviniente y extraordinaria se dificulte por trastocar o

---

<sup>28</sup> El “*equivalente honrado*”, expresión acuñada por el Consejo de Estado francés.

<sup>29</sup> El artículo 1498 del Código Civil señala “[q]ue el contrato oneroso es conmutativo, cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez...”.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

alterar la economía del contrato o el equilibrio o igualdad de las prestaciones.

Las partes, al celebrar un contrato de la administración pública, estiman beneficios y asumen determinados riesgos financieros que forman su ecuación económica o financiera, la cual debe mantenerse durante su cumplimiento, sin que, en manera alguna, se trate de un equilibrio estrictamente matemático, sino de una equivalencia razonable que preserve la intangibilidad de las prestaciones, no desconociendo, por supuesto, los riesgos contractuales que jurídicamente les incumba a ellas asumir, ni siendo indiferente la conducta asumida por las partes durante su ejecución.

Al morigerar el principio *pacta sunt servanda* con la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*<sup>30</sup>, tanto la doctrina como la jurisprudencia han puesto de presente que ante la ruptura del equilibrio económico del contrato, el contratista tiene derecho a exigir su restablecimiento, pues no obstante que debe asumir el riesgo normal y propio de cualquier negocio, ello no entraña la carga de soportar un comportamiento del contratante o circunstancias ajenas que afecten gravemente la ejecución de prestaciones a su cargo, haciéndola más gravosa<sup>31</sup>.

En otros términos, si bien el cocontratante debe soportar el riesgo normal propio de cualquier contrato, no tiene por qué asumir un riesgo anormal que trastoque o altere de tal forma la economía del contrato, ubicándolo a un punto de pérdida o incluso privándolo de las ganancias razonables que hubiera obtenido si la relación contractual hubiese podido cumplirse en las condiciones tenidas en cuenta y convenidas originalmente.

---

<sup>30</sup> «*Contractus qui habent tractum succesivum et dependiam de futuro rebus sic stantibus intelliguntur*»: los contratos de tracto sucesivo celebrados y que dependan de resultados en el futuro, deben ser entendidos con la condición de que las circunstancias continúen siendo las mismas o se mantengan.

<sup>31</sup> Cfr. MARIENHOFF, Miguel S, *op. cit.* pp. 469 y ss. ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado Integral de los Contratos Administrativos*, Volumen I, De Palma, Buenos Aires, 1979.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

En consecuencia, el rompimiento del equilibrio financiero del contrato estatal conlleva el deber de reparar o atenuar los daños producidos por actos o hechos extraordinarios e imprevisibles que se presenten con posterioridad a su nacimiento.

Esta obligación del Estado de indemnizar al cocontratante es el corolario del principio según el cual todo menoscabo patrimonial o individual ocasionado por razones de interés público o general, debe ser resarcido, puesto que se trata de la aplicación del principio de igualdad ante las cargas públicas que regenta la responsabilidad del Estado (arts.13 y 90 C.P.).

10. Ante conductas transgresoras del contrato por parte de la entidad contratante, que desplazan temporalmente el contrato por un período más allá del inicialmente pactado, surge el deber jurídico de reparar por parte de la administración al contratista cumplido, en tanto se prueben los daños sufridos.

11. En todo caso, dentro de los requisitos necesarios para el reconocimiento de las causas anotadas de rompimiento del equilibrio financiero o económico del contrato, está (i) el de la demostración o prueba de una pérdida real, grave y anormal en la economía del contrato, como consecuencia de una medida de carácter general (“hecho del príncipe”), o un hecho imprevisto e imprevisible, ajeno a las partes, (ii) que se presentan con posterioridad a la celebración del contrato; (iii) afectándolo de manera significativa y (iv) haciendo mucho más gravosa su ejecución sin imposibilitarla.

No basta, pues, con probar la circunstancia que se alega como causa del rompimiento del equilibrio económico del contrato, sino que además, para que resulte admisible el restablecimiento del equilibrio económico del



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

contrato, debe acreditarse que representó un quebrantamiento grave de la ecuación contractual establecida *ab initio*, que se sale de toda previsión y una mayor onerosidad de la calculada que no está obligado a soportar o que con su conducta contractual la administración generó la legítima confianza de que fueron asumidos por esta.

12. Al descender estas consideraciones al caso *sub examine*, la Sala advierte que como el demandante alega un incumplimiento del contrato en particular del clausulado relativo al pago y la forma de llevarlo a cabo, no resultan en este punto pues aplicables los criterios jurisprudenciales arriba señalados frente a una pretendida ruptura del equilibrio financiero del contrato, expresados en la demanda y en el recurso de apelación por el actor.

En efecto, la jurisprudencia ha señalado que fenómenos como la falta de entrega de estudios, planos y proyectos por parte de la administración, usualmente constituyen un incumplimiento del contrato que se enmarca en un régimen de responsabilidad subjetiva a título de culpa, por desconocimiento de los compromisos adquiridos<sup>32</sup>.

No se observa de lo que se demanda, como tampoco de lo acreditado en el plenario, que se esté delante de conductas transgresoras del contrato por parte de la entidad que hayan supuesto el desplazamiento temporal del contrato por un período más allá del inicialmente pactado. Tampoco se trata de daños producidos por actos o hechos extraordinarios e imprevisibles que se hayan presentado con posterioridad a la celebración del contrato.

Por el contrario, en el *sub lite*, el hecho imputable a la administración tiene su origen en un alegado desconocimiento de los compromisos adquiridos en

---

<sup>32</sup> Lo que descarta una responsabilidad objetiva o sin culpa Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de noviembre de 2008, exp. 17031.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

el contrato (incumplimiento de las cláusulas de valor y forma de pago). Y tratándose de una obligación contractual, se compromete la responsabilidad del Estado a título de culpa por incumplimiento o infracción del contrato.

Lo cual descarta el estudio del asunto desde la perspectiva de la preservación de la ecuación financiera, pues no se está delante de una ruptura por circunstancias o causas sobrevinientes, imprevisibles e imputables o no a los contratantes y ajenas a la parte afectada.

La Sala descarta el análisis a partir del equilibrio económico y se centrará en el estudio del cumplimiento del contrato. Y habida consideración que fue atacada la liquidación contenida en los actos acusados, el estudio se hará a partir de la legalidad de lo allí consignado.

### **Liquidación unilateral del contrato n.º 022 de 3 de mayo de 1982**

13. La liquidación del negocio jurídico estatal<sup>33</sup> prevista en los artículos 191 a 193 del Decreto 150 de 1976 y hoy regulada por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 que subrogó el artículo 60 de la Ley 80 de 1993<sup>34</sup>, tiene por objeto hacer un balance del estado en que quedaron los derechos y obligaciones de las partes y un corte económico de cuentas, declararse a paz y salvo en relación con las mismas y, por ende, para extinguirlo. Versa, pues, sobre las actividades desarrolladas en el marco del contrato y se

---

<sup>33</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia AP 1588 de 2005, CP Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>34</sup> Según la historia fidedigna del establecimiento de este precepto: “*La liquidación es el procedimiento a través del cual una vez concluido el contrato, las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas de él derivadas, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto relacionado con su ejecución. Como lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia, se trata de un trámite cuyo objetivo primordial consiste en determinar quién le debe a quién, qué o cuánto le debe, y por qué se lo debe, todo lo cual, como es apenas obvio, supone que dicho trámite únicamente procede con posterioridad a la terminación del contrato.*” Exposición de Motivos al proyecto de ley n.º 149 de 1992, Senado, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en GACETA DEL CONGRESO, n.º 75, miércoles 23 de septiembre de 1992, p. 21.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

ocupa de definir las cuentas y el estado en que quedan después de cumplida su ejecución<sup>35</sup>

Como ya se precisó la normativa vigente a la celebración del Contrato n.º 022 era el Decreto Ley 150 de 1976, toda vez que fue celebrado en 1982, Decreto que estableció en su artículo 192 que les corresponde liquidar el contrato al jefe de la entidad contratante (o quien él encargue por resolución), al contratista -y en el evento en que éste se niegue, al interventor o quien haga sus veces- y el respectivo auditor fiscal.

Y aunque el decreto en cita no establecía cuál era el término dentro del cual debía efectuarse la liquidación<sup>36</sup>, la jurisprudencia encontró plausible contabilizar un plazo de cuatro meses para intentar la liquidación bilateral (dos, para que el contratista aportara la documentación necesaria y otros dos para realizar el trabajo de común acuerdo). De no ser ello posible, se tendrían en cuenta otros dos meses, para que la entidad procediera a hacerlo de manera unilateral<sup>37</sup>. Conforme a este criterio transcurridos estos términos, la Administración no perdía competencia para adelantarla, salvo que fuera presentada demanda por el contratista para tal fin o hubiera transcurrido el término de caducidad de la acción:

*La Sala ha precisado que el vencimiento de los términos previstos para que proceda la liquidación bilateral o unilateral, no excluye la posibilidad de que la liquidación finalmente se concrete por una u otra vía, siempre que no se haya demandado la liquidación judicial mediante el ejercicio de la acción pertinente y se haya producido la notificación del auto admisorio de la demanda <sup>38</sup> o, en el evento de no haberse ejercido la acción, cuando no se haya cumplido el término de caducidad.*

---

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de abril 10 de 1997, exp. 10.608.

<sup>36</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de abril de 2004, rad. 25000-23-26-000-1990-6387-01(10875), C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 9 de noviembre de 1989, Expedientes 3265 y 3461.

<sup>38</sup> Ver sentencias de la Sección Tercera de Mayo 30/96, exp. 11759; agosto 16/01, exp. 14384.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

*Al respecto se dijo:*

*‘cuando la administración pese a haber dejado vencer el término para liquidar el contrato, lo liquida, la persona afectada podrá impugnar ese acto dentro de los dos años siguientes a aquél en que quedó en firme. Se entiende esto porque la administración no pierde la competencia para liquidar con el vencimiento del término que tiene para hacerlo, a menos que el contratista, con anterioridad, haya instaurado la acción judicial correspondiente.’<sup>39</sup>*

*De lo anterior se infiere lo siguiente:*

*- Los términos previstos en la ley para realizar la liquidación bilateral o unilateral son indicativos y no preclusivos o perentorios <sup>40</sup>.*

*- No es requisito esencial de la liquidación judicial, el agotamiento previo de tales plazos puesto que la ley simplemente consagró unas facultades para los co - contratantes y para la Administración, que pueden ser ejercitadas dentro de unos términos o por fuera de ellos, bajo los límites ya señalados.*

*- Cuando no se ha realizado la liquidación bilateral o unilateral del contrato es procedente la liquidación judicial, siempre que se pida expresamente en la demanda y ésta se formule dentro del término legal<sup>41</sup>*

Con esta perspectiva, la Sala reitera que la entidad estatal contratante estaba en la obligación de adelantar la liquidación del contrato en los casos previstos en el artículo 191 del Decreto 150 de 1976 *“bien fuera con el concurso del contratista o sin él; no era una facultad de la que pudiera disponer, sino una obligación expresamente impuesta por la ley”<sup>42</sup>.*

Ahora, la liquidación unilateral, hoy prevista en el artículo 61 de la Ley 80 de 1993 que vino a reemplazar el artículo 289 del Decreto 222 de 1983, tiene lugar cuando el contratista no se presenta a realizar la liquidación o no llega a un acuerdo sobre su contenido, la entidad estatal la practicará directa y

---

<sup>39</sup> Sentencia proferida el 30 de mayo de 1996, expediente 11.759.

<sup>40</sup> Así lo señaló la Sala en sentencia proferida el 16 de agosto de 2001, exp. 14384: En igual sentido concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil emitido el 31 de octubre de 2001, N° 1.365.

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2002, exp. 20472.

<sup>42</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de abril de 2004, exp.10.875, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

unilateralmente y la adoptará por medio de acto administrativo motivado, pasible de recurso de reposición<sup>43</sup>.

En definitiva, se trata de una actuación administrativa posterior a su terminación del contrato (normal o anormal)<sup>44</sup>, concebida para (i) definir si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo de las partes, (ii) hacer un balance de las cuentas para determinar quién le debe a quién y cuánto, (iii) proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar, y así (iv) dar finiquito y paz y salvo a la relación negocial<sup>45</sup>.

Observa la Sala que el contrato de prestación de servicios n.º 022 de 1982 suscrito entre la Beneficencia de Cundinamarca y el abogado Ramiro Cruz Vergara, como arriba se señaló, terminó de manera normal por ejecución del objeto contractual. Por tanto, una vez cumplido el plazo<sup>46</sup> sobreviene la etapa de liquidación, y a falta de acuerdo procede la liquidación unilateral, en decisión contenida en acto administrativo, bien fuera a la terminación normal o anormal de aquellos de tracto sucesivo o ejecución periódica o los demás que lo requieran, cuando las partes no hubieren llegado a un acuerdo, conforme a la jurisprudencia antes reseñada<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Y los “conceptos que deben incluirse en la liquidación unilateral deben ser resultado de meras operaciones aritméticas, y no fruto de evaluaciones subjetivas” VÉLEZ ESCALLÓN, Luis Fernando, “La terminación y liquidación en los contratos de las entidades estatales”, en V.V.A.A. *Comentarios al nuevo régimen de la contratación administrativa*, Colegio Mayor de Nuestra Señora Del Rosario, Ediciones Rosaristas, 2ª edición, 1995, p. 194.

<sup>44</sup> Normal, como sería la culminación del plazo de ejecución, o anormal, tratándose de eventos como la terminación unilateral o la declaratoria de caducidad.

Ahora, los contratos pueden terminarse por: (i) mutuo consentimiento (resiliación o mutuo disenso); (ii) causas atribuibles a los contratantes: incumplimiento grave de la administración que imposibilite el cumplimiento de las obligaciones del contratista (*exceptio non adimplenti contractus*), o incumplimiento del contratista (caducidad); (iii) causas legales: muerte del contratista, resolución, extinción del plazo, nulidad del contrato (absoluta o relativa), o terminación unilateral. Lo mismo que por los modos de extinción de las obligaciones de que trata el artículo 1625 C.C.

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera (Subsección B), sentencia de 22 de junio de 2011, exp. 18.169, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>46</sup> De conformidad con la cláusula cuarta (duración del contrato) el plazo para su cumplimiento es “el término que dure el proceso hasta su culminación total”.

<sup>47</sup> En vigencia de la Ley 80 de 1993 la Sala ha señalado que: “La liquidación procede y es necesaria en los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

14. Bajo este contexto, en cuanto a la nulidad de las resoluciones demandadas números 3334 de 11 de octubre de 1996 y 2141 de 23 de diciembre de 1996, mediante las cuales se adoptó la liquidación<sup>48</sup> unilateral del contrato número 22 de 1982, practicada por el Gerente de la entidad, según consta en los actos administrativos correspondientes (copia auténtica f. 77 c. 2 de pruebas exp. 12183, f. 171 y 175 c. 2 de pruebas exp. 14174 y f. 174 c. 2 de pruebas exp. 14174), está demostrado que la entidad contratante tenía la facultad para realizarla, al no haberse podido hacer por mutuo acuerdo.

### **Los reconocimientos reclamados y que se alega haber omitido en la liquidación unilateral del contrato 022 de 1982**

Según el demandante para preservar el equilibrio financiero del contrato en la liquidación cuestionada, debe establecerse hoy cuánto es el valor actualizado de los predios reivindicados y pagar el servicio por el equivalente al 5,6% de esa cantidad, *“cualquier otra forma de liquidación traicionaría el espíritu del contrato, que era reconocerle al abogado un porcentaje del beneficio real obtenido con su gestión profesional, por su*

---

*prolonga en el tiempo (obra, prestación de servicios, consultoría, entre otros) y los demás que lo requieran, y puede realizarse por mutuo acuerdo entre las partes, esto es, voluntaria o bilateralmente, o directamente por la administración, esto es, unilateralmente, o por el juez por vía de acción, esto es judicialmente. Sólo a falta de acuerdo entre los contratantes sobre la liquidación del contrato, nace la competencia material de la administración para efectuarla en forma unilateral, y sí ésta no la hace, puede acudirse ante el juez del contrato, quien deberá definir las prestaciones mutuas entre los contratantes Consejo de Estado, Sección Tercera (Subsección B), sentencia de 22 de junio de 2011, exp. 18.169, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.*

<sup>48</sup> Como se indicó en el apartado de hechos probados, el 26 de mayo de 1994 el contratista dirigió una comunicación en la que solicitó a la Beneficencia la liquidación, frente a lo cual los actos impugnados [Resoluciones n.º 3334 y 4121 de 1996] procedió a liquidar el contrato. En efecto, no obstante lo escueto del texto, pone de presente de las actividades desarrolladas y define las cuentas y el estado en que quedan después de cumplida su ejecución.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

*‘equivalencia’ y de contera, la falta de esa actualización de valor violaría las normas citadas”*

Expuso además que este acto carece de motivación respecto de la actualización de valor que el contratista siempre solicitó.

Por su parte, la entidad al contestar esgrimió que no se estipuló el 8% del avalúo al momento de la terminación definitiva del proceso y entrega de lotes a satisfacción de las partes, por lo que no se puede hacer un nuevo avalúo por cuanto este se realizó al momento de celebración del contrato.

15. Sobre este punto, es preciso insistir que se está frente a un incumplimiento contractual.

La Sala advierte que de una lectura conjunta de la prueba documental referida, se tiene que la entidad cumplió con lo acordado en el contrato *sub examine*.

En efecto, el valor pactado en la cláusula segunda fue expresado en un valor exacto, fijo y concreto exteriorizado en una suma dineraria:

*SEGUNDA: VALOR.- Por los servicios que preste el contratista, en cumplimiento del presente contrato, la Beneficencia reconocerá una suma de dos millones quinientos setenta y cuatro mil cuatrocientos veintisiete con 60/100 Mcte. (\$2.574.427,60) equivalente al 8% del avalúo total que corresponde a la cantidad de treinta y dos millones ciento ochenta mil trescientos cuarenta y cinco pesos Mcte. (\$32.180.345.,oo<sup>49</sup>).*

*Parágrafo: Por tratarse de un contrato de prestación de servicios el contratista sólo tendrá derecho a los emolumentos convenidos en esta cláusula y en consecuencia no podrá concebir (sic) suma alguna por concepto de prestaciones sociales.*

---

<sup>49</sup> A f. 85 c. 2 de pruebas exp. 14174 obra el avalúo correspondiente por valor de \$32.180.345.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

En consonancia con esta estipulación, la cláusula tercera del contrato se dispuso como forma de pago de dicho valor sería un porcentaje de esa suma dineraria a la legalización del negocio jurídico y la proporción restante a la terminación definitiva del proceso judicial:

*TERCERA: FORMA DE PAGO.- La Beneficencia cancelará el valor mencionado en la cláusula anterior así: el treinta por ciento (30%) del valor total del contrato o sea la suma de setecientos setenta y dos mil trescientos veintiocho pesos con 28/100 centavos (\$772.328,28) a la legalización del contrato y el setenta por ciento (70%) restante o sea la suma de \$1.802.099,32 a la terminación definitiva del proceso y entrega de los lotes a satisfacción de La Beneficencia” a la terminación definitiva del proceso y entrega de los lotes a satisfacción de la beneficencia.*

*Parágrafo: Para los diferentes pagos que se estipulan en esta cláusula el contratista deberá formular la respectiva cuenta de cobro en original y seis (6) copias, anexando para los casos de terminación del proceso, copia del acta de reivindicación de los lotes en mención. (copia al carbón f. 1-4 c.2 de pruebas exp. 12130, copia simple f. 124-127 c. 2 de pruebas exp. 12130, copia auténtica f. 188-191 *ibid.*; copia auténtica f. 154-157 y 40-42 c. 2 de pruebas exp. 14174).*

Por manera que las partes, en el propio texto del negocio jurídico, de un lado, dejaron claro que se reconocería una suma fija dineraria (la cual se determinó en el texto del acuerdo comercial en el monto de dos millones quinientos setenta y cuatro mil cuatrocientos veintisiete con 60/100 Mcte:\$2.574.427,60) y al efecto se precisó que la misma era “*equivalente al 8% del avalúo total*” de los predios, el cual también fue expresado en una suma precisa (treinta y dos millones ciento ochenta mil trescientos cuarenta y cinco pesos Mcte: \$32.180.345.,00) y, por otro, que dicha suma precisa sería pagada en dos momentos precisos: (i) un 30% a la legalización del contrato (setecientos setenta y dos mil trescientos veintiocho pesos con 28/100 centavos: \$772.328,28) y (ii) el 70% restante a la terminación definitiva del proceso y entrega de los lotes a satisfacción de la entidad contratante (\$1.802.099,32). En tal virtud, de la declaración conjunta consignada en la referida cláusula se desprende que las partes entendían que la forma de pago sería de esa manera.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

16. A partir de la *communis intentio* (1618 C.C.) que aparece exteriorizada en el cuerpo de las cláusulas segunda y tercera, se concluye que los contratantes tenían en claro que la forma de pago se haría de esa manera simple: un valor exacto fijado en una suma de dinero determinada con precisión a la celebración del negocio jurídico y que correspondía al avalúo hecho para esa fecha. Ahora, de esa suma exacta y concreta (exteriorizada en un valor dinerario preciso) un porcentaje sería pagado a la legalización del contrato (el cual también se predeterminó en una suma exacta) y el porcentaje restante a la terminación definitiva del proceso y entrega de los lotes a satisfacción de la entidad (igualmente precisado en un valor dinerario exacto).

O lo que es igual, no existía -como insinúa el demandante- un pacto en el que la suma se derivaría –sin precisarla en suma dineraria- exclusivamente del avalúo total de los inmuebles objeto de las reivindicaciones y que por lo mismo, aunque no se haya pactado, había lugar a proceder a hacer un reajuste de dicho avalúo.

17. La Sala reitera<sup>50</sup> la importancia que reviste la interpretación de los contratos, en orden a establecer el significado que tuvo para las partes en su momento una cláusula contractual:

*El contenido de los artículos 1602 y 1618 del Código Civil colombiano representa el principio y fin de la institución contractual, en atención a que la autonomía de la voluntad, en condición de fuente de derechos y obligaciones, se objetiva en el contrato y cobra desarrollo pleno cuando es interpretada y se le asignan efectos conforme a la intención común de los contratantes.*

*(...) Este principio de la interpretación de los contratos pertenece a una larga tradición jurídica que inicia en Roma (...), tiene un punto importante en la formulación que se hace bajo la racionalización jurídica de Domat*

---

<sup>50</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 30 de enero de 2013, exp. 24.217, C.P. Danilo Rojas Betancourth.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

*(...) y, años más adelante, de Pothier (...), para finalmente incorporarse dentro de la normatividad en los códigos civiles expedidos en Europa (...) y en América Latina durante los siglos XIX y XX<sup>51</sup>.*

18. Por otro lado, es importante resaltar que no sólo las cláusulas segunda y tercera del contrato, como se vio, regularon de manera clara el asunto relativo al valor y a la forma de pago, sino que además desde la primera comunicación dirigida por el contratista al finalizar el primero de los procesos judiciales, este dio a entender que no había lugar a interpretar la cláusula en un sentido amplio a su favor, como el que ahora propone, sino justamente entrar a “revisar” el clausulado para ajustarlo “al valor presente” pactado en dicho contrato:

*Teniendo en cuenta el término: 11 años transcurridos y habiendo logrado desde hace ya tiempo la entrega del 50% del inmueble, pido respetuosamente al señor Síndico se sirva revisar el contrato de honorario para ajustarlo al valor presente pactado en dicho contrato, dado que hoy he obtenido la recuperación de un activo de gran valor para esa entidad y los honorarios convenidos, para esta época, no son representativos de la labor realizada.*<sup>52</sup>

Ante la negativa persistente de la entidad contratista es que tiene lugar este proceso judicial.

De modo que es claro que las partes acordaron darle un alcance preciso y limitado al valor y a la forma de pago, el cual no sólo está claramente reglado en el texto del negocio jurídico, sino que además resulta perfectamente armónico con el contenido obligacional y en particular el objeto pactado.

---

<sup>51</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 30 de junio de 2011, exp. 38.619, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>52</sup> Documento que data del 26 de mayo de 1994 y que tiene fecha de radicación el 31 de mayo siguiente (copia con recibido original f. 46 y f. 186-187 c. 2 de pruebas exp. 12130, copia auténtica f. 163-164 c. 2 de pruebas exp.14174).



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

En otros términos, las partes de común acuerdo, dentro del texto contractual decidieron un valor y una forma de pago y este pacto es lo que finalmente las obliga, habida consideración que constituye la expresión final y vinculante de su voluntad conjunta y congruente. No debe perderse de vista, además que conforme lo previsto por el artículo 1697 del Código Civil el pago se hará bajo todos respectos en conformidad con el tenor de la obligación.

19. De acuerdo con lo anterior la entidad contratante en la liquidación unilateral que se impugna dio cabal cumplimiento al contrato n.º 022 de 1982, en cuanto refiere al valor y forma de pago. De modo que la Beneficencia no le adeuda el monto pretendido por el actor (un reajuste actualizado del avalúo).

En este orden de ideas, la Sala concluye que el contratista no tenía derecho a que se hiciera un nuevo avalúo para que con base en este se liquidara lo adeudado por la entidad contratante y, por ello, los actos administrativos demandados que contienen la liquidación unilateral no están viciados por falta de motivación, por cuanto ésta comprendió todos los reconocimientos a que tenía derecho el contratista en su ejecución, por lo que no tiene cabida el reconocimiento de un valor de referencia diferente al allí consignado.

20. Sin embargo, ello no significa que el valor acordado en pesos deba ser pagado con el valor de la época y tampoco que haya lugar a negar los intereses correspondientes, como pasa a explicarse.

Si el objeto del Contrato n.º 022 de 1982 consistía esencialmente en prestar los servicios profesionales como abogado en representación de la entidad para adelantar y dar terminación a dos juicios reivindicatorios ante la justicia ordinaria de dos lotes de propiedad de la Beneficencia de Cundinamarca, de acuerdo con su cláusula primera y el valor acordado se hizo en pesos



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

(como ya se indicó), es apenas natural que el porcentaje pendiente de pago, vale decir *"la suma de \$1.802.099,32 a la terminación definitiva del proceso y entrega de los lotes a satisfacción de La Beneficencia"*, por una parte, no podía desconocer por el paso del tiempo la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, como tampoco los intereses a que había lugar.

El alcance del objeto del contrato debe entenderse enmarcado en la definición del tipo negocial de prestación de servicios de abogado asociados a la terminación definitiva del proceso judicial, y por ello el plazo acordado en la cláusula cuarta era justamente "el término que dure el proceso hasta su culminación total", de manera que la ejecución de las prestaciones que dimanaban del mismo se entiende asociada o en relación directa con la duración del proceso judicial. Así, la obligación de pago a cargo de la entidad no obstante haber sido precisada en un valor fijo en pesos, no se entiende satisfecha sino cuando el mismo reconozca la pérdida de valor adquisitivo lo mismo que los intereses correspondientes.

En otras palabras, si para el cumplimiento de sus obligaciones el contratista tenía un plazo asociado al "término que dure el proceso hasta su culminación total", lo cual supuso que la ejecución del contrato se extendió del 3 de mayo de 1982 (cuando se suscribió el contrato) hasta el 16 de abril de 1994 ( fecha de entrega de los predios).

Así las cosas, en relación con la obligación de pago a cargo de la entidad, observa la Sala que no cumplió con la misma, en tanto se limitó a afirmar que debía una suma fija, cuando el plazo del contrato se extendió en el tiempo y por ello había lugar a reconocer la actualización monetaria más los intereses.

Hay lugar, entonces, a acceder a las pretensiones anulatorias pero únicamente en relación con la falta de actualización y el no pago de los



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

intereses, en la medida en que por este extremo se configuró incumplimiento de obligaciones contractuales del ente demandado. En consecuencia, se ordenará el pago de la suma actualizada más los intereses.

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,

#### **FALLA:**

**MODIFÍCASE** la sentencia del 27 de agosto de 2002, proferida por la Sección Tercera Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual quedará así:

**PRIMERO: DENIÉGANSE** las excepciones propuestas.

**SEGUNDO: DECLÁRASE** la nulidad de las Resoluciones n.º 334 del 11 de octubre de 1996 y 2141 del 23 de diciembre de 1996, expedidas por la Beneficencia de Cundinamarca.

**SEGUNDO: CONDÉNASE** a la Beneficencia de Cundinamarca a pagar a favor del demandante, Ramiro Cruz Vergara, el saldo pendiente, esto es, la suma de \$1.802.099,32 junto con la actualización que será calculada desde el vencimiento del plazo del contrato, más los intereses moratorios bancarios a los que haya lugar desde que se hizo exigible la obligación.

**CUARTO: APLÍCASE** lo dispuesto en los artículos 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.



Expediente n.º 24.636  
Actor: Ramiro Cruz Vergara  
Modifica la sentencia apelada  
y accede parcialmente a las pretensiones

**QUINTO: EXPIDÁNSE** por Secretaría, copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, las cuales se entregarán a quien ha venido actuando como apoderado judicial.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE y DEVUÉLVASE**

**Ramiro Pazos Guerrero**  
**Presidente**

**Stella Conto Díaz del Castillo**

**Danilo Rojas Betancourth**