

128



328  
388

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCION TERCERA  
SUBSECCIÓN C**

**Consejera ponente: OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**

**Bogotá, D.C., nueve (09) de abril de dos mil quince (2015)**

Radicación número: 25000-23-26-000-2000-01954-01(28201)

**Actor: SOCIEDAD CARGO LINE LIMITADA**

**Demandado: SERVICIO AÉREO A TERRITORIOS NACIONALES – SATENA –**

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del ocho (08) de junio de dos mil cuatro (2004), pronunciada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Sala de Descongestión, mediante la cual se dispuso:

“1. Declarase probada la excepción de “Cobro de lo no debido por inexistencia de la obligación y del incumplimiento” propuesta por la entidad demandada, de acuerdo con los considerandos de la presente providencia.

2. Niéganse las pretensiones de la demanda conforme a las razones anteriormente expuestas.

3. Sin condena en costas.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda.**

Mediante demanda presentada el 25 de agosto de 2000<sup>1</sup> se solicitaron las siguientes declaraciones y condenas:

- 1.1. Se declare que el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales – Satena – incumplió el contrato para el transporte de carga No 020 del 3 de

<sup>1</sup> Folio 13 vto. C. 1.



25000232600020000195401 (28201)

Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

febrero de 1998, celebrado con la sociedad Cargo Line Ltda., durante la ejecución del mismo, por actos o hechos de la empresa demandada, que perturbaron la ecuación contractual en perjuicio de aquella.

1. 2. Se declare que el incumplimiento de Satena fue doloso.
1. 3. Que en consecuencia, se declare que Satena alteró el equilibrio económico del contrato durante su ejecución por razón del incumplimiento de sus obligaciones.
1. 4. Por razón de las anteriores, se condene por responsabilidad contractual a la empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales – Satena – a pagar a Cargo Line Ltda., la indemnización por los perjuicios ocasionados, no solo los que se previeron o pudieron preverse sino también los que fueron consecuencia inmediata o directa del incumplimiento del contrato No 020-98, conforme al texto del artículo 1616 del C.C.
- 1.5. Que la indemnización de los perjuicios se hagan consistir:
  - a) El daño emergente: compuesto por la diferencia entre el valor de las ventas que Cargo Line Ltda., debió percibir (en condiciones normales) y los que realmente percibió, más la diferencia entre los costos que debió pagar Satena (ACMI y combustible) y los que realmente pago, así:

CONCEPTO	VALOR
Ventas que debió percibir	\$ 2.918.317.755
Ventas realizadas	\$ 1.802.761.687
Costos que debió realizar (ACMI y combustible)	\$ 1.961.836.769
Costos que se pagaron (ACMI y combustible)	\$ 1.390.339.207
Daño emergente*	\$ 544.058.506

(\*) El valor del daño emergente, se calcula durante el periodo en que Satena incumplió el contrato y durante el tiempo que Cargo Line Ltda., se vio afectada. Es



329  
357

25000232600020000195401 (28201)

Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

decir, no solo en el periodo en que estuvo paralizada la nave, sino en los meses siguientes hasta la finalización del contrato. Ver detalle en el anexo 1.

b) El lucro cesante: constituido por los réditos que genere el valor estimado del Daño emergente, a las máximas tasas de intereses comerciales permitidas, por el tiempo contado a partir del momento en que el demandante debió percibir los dineros por concepto de ventas hasta el momento del pago efectivo de la indemnización de los perjuicios. El lucro cesante también sería aplicable a los perjuicios no previsibles.

c) Perjuicios no previsibles. Todas las obligaciones y erogaciones que tuvo o que tiene que asumir Cargo Line Ltda., como efecto del incumplimiento doloso de Satena, y que en condiciones normales no tendría que asumir. Estas se probarán dentro del proceso.

d) Afectación del buen nombre o fama comercial y desviación de la clientela (art. 516 del C.Co). Por estos perjuicios solicito se tasen los daños en el equivalente a 20.000 gramos oro, teniendo en cuenta que el incumplimiento de Satena implicó la desviación total de la clientela de Cargo Line Ltda., y la afectación de su buen nombre, que por no cumplir sus obligaciones con ellos, se vio afectado, el cual no se pudo recuperar.

SEXTA: Que para la estimación de lucro cesante se apliquen, en términos efectivos, las máximas tasas de interés permitidas sobre el daño emergente, desde el incumplimiento de Satena hasta la fecha en que extinga las obligaciones adquiridas con Cargo Line Ltda., aplicando la siguiente formula:<sup>2</sup> [...]

SEPTIMA: Condenar en costas a la parte demandada.

## 2. Los hechos.

En el escrito de demanda, en síntesis, la parte actora narró los siguientes hechos:

---

<sup>2</sup> Ver folio 3. C. 1.



25000232600020000195401 (28201)  
Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

- 2.1. El 3 de febrero de 1998, la empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales – Satena – celebró con la sociedad Cargo Line Ltda., el contrato de carga de transporte aéreo No 020/98, bastante denso en clausulado a favor casi exclusivamente de Satena, cuyo objeto fue prestar el servicio de transporte de carga a Cargo Line Ltda., bajo la modalidad de arrendamiento semi-seco con las aeronaves que destinara para el efecto dentro de las rutas nacionales e internacionales que se deriven del contrato.
- 2.2. El contrato fue modificado en 4 ocasiones, no sólo para aumentar el valor de la hora de vuelo, sino también para prorrogarlo mediante los otrosí No 001 del 31 de julio de 1998, No 002 del 8 de enero de 1999, acta No 001 del 5 de febrero de 1999 y otrosí No 003 del 26 de febrero de 1999, hasta el 31 de marzo de 1999. Pese a esta prórroga, el 4 de marzo de 1999 las partes dan por terminado el contrato de común acuerdo. No obstante, con los oficios Nos SATJU-SATGE 000504 del 10 de marzo de 1999 y SATJU-SATGE 000592 del 17 de marzo de 1999, las partes nuevamente acuerdan prorrogar la vigencia del contrato hasta el 31 de marzo de 1999. La hora de vuelo nacional quedó finalmente en la suma de \$ 1.750.000.00. No hubo vuelos internacionales, por tanto esta cláusula no se aplicó.
- 2.3. Durante la ejecución del contrato, Satena asumió desde un principio conductas de poder que colocaban a Cargo Line Ltda., en franca desventaja, exigiéndole múltiples situaciones que no le correspondía asumir. Pero ante la necesidad económica de Cargo Line Ltda., y la posición dominante de Satena, que con frecuencia amenazaba con terminar el contrato o dejar el avión en tierra si no se cumplían sus exigencias, Cargo Line Ltda., terminaba por ejecutar dichas exigencias, sin que esto implicara su aceptación, sino la ejecución de lo menos perjudicial para ellos.
- 2.4. Pese a lo anterior, la conducta de Cargo Line Ltda., para con Satena, en el desarrollo del contrato, fue contrario sensu, no solo de estricto cumplimiento de lo pactado en cuanto a sus obligaciones contractuales, sino que se caracterizó por colaborarle y cooperarle irrestricta, incondicional y desinteresadamente en múltiples situaciones tales como adelantarles pagos por necesidades económicas apremiantes de Satena, resolverles consultas de carácter comercial y operativo de los aviones de carga y prestarles en algunas ocasiones equipos de apoyo terrestre para la atención o despacho de sus vuelos cuando los propios estaban fuera de servicio, sin cobrarles



25000232600020000195401 (28201)  
Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

- dinero por este servicio.
- 2.5. El 8 de enero de 1999, Satena ordenó unilateralmente y sin consultar ni comunicar a Cargo Line Ltda., quitar una turbina al avión Boeing 727, con matrícula FAC/1146 destinado para el cumplimiento del contrato 020 del 3 de febrero de 1998, con el fin de colocarla en un avión de pasajeros de la misma empresa (el Boeing 727 matrícula Fac-1147) que se encontraba en el aeropuerto Eldorado de Bogotá en salida de un vuelo charter de turismo para San Andrés Islas, orden que se ejecutó el mismo día, todo ello sin consultar los compromisos comerciales de Cargo Line Ltda., y sin notificarles oficialmente sobre el asunto ni respetar la programación del avión. Esta determinación unilateral vino a ser conocida por Cargo Line cuando su despachador de vuelos fue a Satena a averiguar por la tardanza del avión en llegar a la zona de cargue y encontró que le estaban quitando la turbina.
  - 2.6. Desde el 8 de enero hasta el 3 de febrero de 1999, es decir, por un lapso de 27 días, el carguero FAC-1146 destinado para la ejecución del contrato No 020 de 1998, estuvo en tierra por falta de turbina y no por otro motivo, generando apreciables perjuicios a Cargo Line Ltda., pues a pesar de las comunicaciones y requerimientos de ésta, Satena hizo caso omiso de dichas súplicas y los vuelos de carga que regularmente se realizaban se vieron totalmente paralizados y por ello toda la actividad comercial de Cargo Line Ltda., significativamente afectada, al igual que su imagen y buen nombre comercial.
  - 2.7. Durante 8 de enero y 3 de febrero de 1999, las ventas de Cargo Line Ltda., fueron nulas y, adicionalmente, desde el 4 de febrero de 1999 hasta la terminación del contrato No 020/98, a pesar de una gran labor comercial adelantada por Cargo Line Ltda., no se pudo recuperar la totalidad de clientes, ni obtener los volúmenes de ventas que se esperaban tomando en cuenta el mejor posicionamiento de la empresa en el sector y el incremento de las tarifas para 1999.
  - 2.8. El 12, 72 y 1º de febrero de 1999, Cargo Line Ltda., dirige comunicaciones a Satena expresando su insatisfacción con la medida tomada, así como solicitando información sobre la fecha de entrega o devolución del carguero para reiniciar operaciones, respecto a las cuales Satena guardó silencio.
  - 2.9. Como consecuencia de la actuación de Satena, Cargo Line Ltda., recibió



25000232600020000195401 (28201)

Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

varios reclamos verbales y escritos de parte de sus clientes por el incumplimiento en sus compromisos comerciales, tales como la carta de enero 15 de 1999 enviada por el gerente de la empresa Cargo Charter Services Ltda.

- 2.10. El 5 de febrero de 1999, Cargo Line Ltda., y Satena se reúnen para tratar asuntos relacionados con el contrato, concretamente para informarle a Cargo Line Ltda., sobre la situación planteada en la Junta Directiva de Satena del 4 de febrero de 1999, consistente en lo solicitado por el Viceministro de Defensa y el Director de Aeronáutica Civil a ésta sobre la necesidad de suspender las operaciones Boeing teniendo en cuenta que Colombia se encontraba tramitando ante el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica la "Recategorización Aeronáutica" y una de las exigencias de los Estados Unidos era la Recertificación de Satena, que se encontraba objetada, entre otros aspectos por las operaciones Boeing, por no cumplir estas aeronaves los estándares técnico operativos de la Aerocivil Colombiana, pese a lo anterior, las operaciones no se suspendieron.
- 2.11. El 4 de febrero de 1999, una vez reinstalada la turbina al carguero FAC-1146, Cargo Line Ltda., reinició operaciones, claramente afectadas por la pérdida y retiro de sus clientes, como consecuencia de la suspensión de vuelos u operaciones durante ese lapso considerable, obligándola a realizar una ardua labor comercial de recuperación de sus clientes y de su imagen.
- 2.12. El 29 de octubre de 1999 Satena, mediante resolución 272 declara el incumplimiento del contrato por parte de Cargo Line Ltda., y lo liquida unilateralmente, donde ésta última le queda debiendo \$ 2.507.027.00 por vuelos efectuados en diciembre de 1998, según facturas 03479, 03488, 03498, 03531 y 03572 resultantes del cruce de cuentas efectuado en el mes de julio de 1999. Dicha resolución fue recurrida en tiempo, en el que se expone la inexistencia de tal obligación puesto que el valor de dichos vuelos fueron cobrados por Satena mediante factura No 12782 del 14 de enero de 1999 y el cheque No 1249 del Banco Real, recurso que fue desatado por resolución No 360 del 31 de diciembre de 1999, confirmando los términos de la resolución No 272.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Folios 3 a 5. C. 1.



25000232600020000195401 (28201)

Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

381  
359  
www.legismovil.com 007

### 3.- Actuación Procesal

3.1.- El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, por auto de 3 de octubre de 2000,<sup>4</sup> admite la demanda, dispone la notificación personal al representante legal de Satena, al Agente del Ministerio Público., ordena la fijación en lista y reconoce personería al apoderado judicial de la parte demandante.

3.2.- Por auto de fecha 27 de marzo de 2001<sup>5</sup>, se abre el periodo probatorio y el 20 de noviembre de 2002, se profiere auto corriendo traslado a las partes para que aleguen de conclusión.<sup>6</sup>

3.2.1.- La parte demandante en escrito presentado el 05 de diciembre de 2002,<sup>7</sup> alega de conclusión haciendo referencia a la figura jurídica del "abuso del derecho", para luego entrar a relacionar y analizar el material probatorio traído al expediente, y termina diciendo que de todo eso demuestra el incumplimiento contractual de Satena, pues *"[...] además de constituir la conducta de Satena un evidente "abuso del derecho", rompió el equilibrio económico del contrato que determina que la ejecución de los mismos debe realizar en condiciones justas para mantener la ecuación financiera del mismo, regulación que es propia de los contratos onerosos y conmutativos y de obligaciones recíprocas que resulta de vital importancia determinarlas. El contrato debe ejecutarse de tal forma que el contratista no solo no pierda la oportunidad de una ganancia justa sino que no incurra en pérdidas.*

[...]"

3.2.2.- La parte demandada en escrito presentado en la misma fecha – 05 de diciembre de 2002-<sup>8</sup> alega de conclusión, diciendo que *"[...] Es sorprendente para la entidad, que meses después de finalizada la operación del FAC 1146 con cargo al contrato No 020/98, la firma Cargo Line Ltda., pretenda un reconocimiento por un supuesto incumplimiento, olvidándose de las pautas establecidas dentro del contrato, como era que Satena no adquirió bajo los términos del mismo, la*

<sup>4</sup> Folio 16, ib.

<sup>5</sup> Folios 74 a 76, ib.

<sup>6</sup> Folio 132, ib.

<sup>7</sup> Folios 133 a 145, ib.

<sup>8</sup> Folios 146 a 152, ib.



25000232600020000195401 (28201)

Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

*exclusividad de tener disponible la aeronave para el vuelo que Cargo Line dispusiera y/o solicitara. Tal y como se contempló en el parágrafo segundo, del numeral 26), de la cláusula cuarta: Obligaciones de Cargo Line, en el evento que Satena no tuviere dispuesta las aeronaves para la ejecución del contrato (sin condicionar las razones de su no disponibilidad) Cargo Line podía contratar el servicio con otra aerolínea, situación ésta que no genera derecho alguno para Cargo Line para presentar reclamación a Satena, así las cosas, si la aeronave FAC 1146 para el mes de enero de 1999 no se encontraba dispuesta para operación, Cargo Line debió contratar los servicios con otra aerolínea, de las muchas que ofrecen este tipo de transporte y en caso extremo, en el evento de considerar lesiva la suspensión del avión, con fundamento en la cláusula octava del contrato, podía solicitar la terminación del contrato. Si era tan inconveniente la operación con Satena, entonces ¿Por qué Cargo Line en acta No 001 al contrato, suscrita el 5 de febrero de 1999, no manifestó nada al respecto a tal situación y si solicitó la extensión del contrato por dos meses más? Y lo más curioso es, por qué Cargo Line posteriormente al contrato No 020/98 insistió en otra contratación, materializándose la negociación en el contrato No 019/98, si era tan mala la negociación con Satena?, en estos términos nadie está obligado a mantener relaciones comerciales - contractuales que le sean desventajosas [...] Los supuestos perjuicios solo son alegados cuando Cargo Line se da cuenta que no es beneficiada con la renovación del contrato de carga (lógicamente después de finalizado el contrato No 019/99 –aclaro que es un contrato posterior al contrato 020/98- y solo entonces hasta esa época alega en contradicción a lo manifestado anteriormente en comunicaciones enviadas a la gerencia de Satena y al Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana, que la relación contractual le generó perjuicios y pérdidas y que era desventajosa para ellos. En estos términos debe entenderse, que la demanda presentada por Cargo Line, es el producto de la retaliación que la misma ha tomado en contra de Satena, por no renovársele el contrato y por no habersele aceptado el pago de una obligación pendiente a favor de Satena por la suma de \$ 240.652.800.00 por servicios prestados, a plazo [...] Si bien es cierto, el demandante alega como fundamento el incumplimiento del contrato, generado por la supuesta paralización del avión FAC 1146 por el desmonte que le hiciera Satena de una de sus turbinas para ser instaladas en el FAC 1147, paralización que se dio únicamente según ellos, por esta razón y no por motivos técnicos de alistamiento y mantenimiento, también lo es que la turbina*



25000232600020000195401 (28201)

Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

le fue quitada por cuanto el FAC 1146 se encontraba en tierra por fallas técnicas; situación que en lo absoluto afectó la ejecución del contrato pues Cargo Line, tenía conocimiento previo sobre los motivos de alistamiento y mantenimiento, así como del tiempo que se requería para su reparación, por lo tanto, el FAC 1146 aun teniendo la turbina no podía operar, circunstancia que se le hizo saber en su oportunidad al demandante el cual conociendo el hecho, lo aceptó, tanto es así que una vez reparado el FAC 1146 volvió a operar común y corriente, luego entonces no se entiende el por qué se quiere por parte de la actora desdibujar acontecimientos que eran de su pleno conocimiento, la respuesta es obvia, la desdibujan para obtener indemnizaciones que de modo alguno se han generado, recuérdese lo pactado en el parágrafo segundo de la cláusula cuarta del contrato, que trata sobre la disposición del avión de carga FAC 1146, el cual es un avión con matrícula militar y por ende, no podía someterse a una disponibilidad permanente, como lo pretende hacer creer el demandante.

"[...]"

#### 4. Contestación de la demanda

El 7 de diciembre de 2000, la entidad demandada, por intermedio de apoderada judicial, contestó la demanda.<sup>9</sup> Con relación a los hechos aceptó unos y no constarle otros, los que deben ser probados; al igual que se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por carecer de fundamento factico y jurídico. Considera la parte demandada, entre otras razones, que "[...] no es cierto que la causa de la paralización de la aeronave FAC 1146 el día 8 de enero de 1999, se debiera a la falta de la turbina que fue instalada en el FAC 1147; según reporte de la División Técnica de Satena, la citada aeronave para la época referida se encontraba en tierra en razón a que presentó fallas técnicas que obligaron su paralización e inmediata atención. Mientras la aeronave se encontraba en proceso de recuperación y alistamiento, dadas las circunstancias que rodearon la operación del FAC 1147, la gerencia de Satena decidió desmontar una de las turbinas del FAC 1146 (dado que ésta se encontraba paralizada para su mantenimiento) para ser instalada en el FAC 1147 que presentó fallas en una de sus turbinas, estando dispuesta para la operación Charter a San Andrés. Planteó

<sup>9</sup> Folios 19 a 26. C.1.



25000232600020000195401 (28201)  
Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

*como excepción de fondo la que denominó "Cobro de lo no debido - Inexistencia de la obligación y del incumplimiento -, pues se desprende de lo contestado a todos y cada uno de los hechos de la demanda, que Satena jamás incumplió los términos del contrato suscrito con Cargo Line Ltda., correspondiente al No 020/98, derivada de la paralización del FAC 1146 en el mes de enero de 1999, por lo tanto resulta insólita las pretensiones de la demanda, en el sentido de que Satena reconozca indemnización alguna a Cargo Line por la no operación del FAC 1146 en la época referida, por cuanto era obligación de la parte actora, contratar otra aeronave, cuando la aeronave no estuviere dispuesta para vuelo, circunstancia previstas claramente en el contrato".*

#### **6.- La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, en sentencia proferida el 08 de junio de 2004<sup>10</sup>, declaró probada la excepción de "Cobro de lo no debido por inexistencia de la obligación y del incumplimiento" propuesta por la entidad demandada y consecuentemente, se niegan las pretensiones de la demanda.

El a quo, luego de relatar los antecedentes del proceso, de analizar el material probatorio existente en el proceso, fundamenta su fallo diciendo que "[...] el contrato No 020/98 suscrito entre Cargo Line Ltda., y Satena, fue modificado en cuatro ocasiones, mediante los otrosí No 001 del 31 de julio de 1998; 002 del 8 de enero de 1999, acta No 001 del 05 de febrero de 1999 y 003 del 26 de febrero de 1999. Modificaciones relacionadas con el valor de la hora vuelo y con el término de duración del contrato (folios 12 al 15; 23 al 26 cuaderno 2) [...] Se observa que la sociedad Cargo Line Ltda., aceptó todas las circunstancias que le conllevaron a una terminación de mutuo acuerdo del contrato materia de esta demanda, razón por la cual no se entiende por qué reclama un incumplimiento del contrato No 020/98, pues la prórroga del contrato estaba condicionada a la superación del problema de la aeronave, o en caso contrario se daría por terminado dicho contrato. Situación en la que estuvo de acuerdo la sociedad actora [...] reiterándose entonces, que Satena no incurrió en un incumplimiento del contrato, sino que el contrato, se le dio vida jurídica y permanencia en el ámbito jurídico por

<sup>10</sup> Folios 118 a 126. C. 2ª instancia.



25000232600020000195401 (28201)

Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

*decisión autónoma de las partes, razón por la cual la terminación no equivaldría a un incumplimiento contractual, sino más bien al cumplimiento de las cláusulas estipuladas por los mismos contratantes, para terminar la relación contractual.*

*[...]*

#### **7.- El recurso de apelación.**

El 17 de junio de 2004, la parte demandante interpone el recurso de apelación y previo traslado para la sustentación, lo sustenta el 30 de septiembre del mismo año,<sup>11</sup> a fin de que se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar, se acceda a las súplicas de la demanda.

La parte actora fundamenta el recurso, reiterando los mismos argumentos esgrimidos en lo alegatos de primera instancia, e insiste en *"[...] el acto constitutivo de abuso del derecho por parte de Satena en la ejecución del contrato 020 de 1998 y que dio origen a esta demanda, consistente en quitarle una turbina a la nave carguera que tenía destinada para cumplir el citado contrato, identificado como Boeing 727 con matrícula FAC-1146, para colocarla en la nave de pasajeros identificada como Boeing 727 con matrícula FAC-1147, que salía para San Andrés, nada tuvo que ver con los hechos sobrevinientes relativos a la solicitud de suspensión de operaciones Boeing por motivos de Recategorización Aeronáutica y Recertificación de Satena, que se invoca por parte de la Sala [...] De lo anterior se infiere con meridiana claridad, que la terminación por mutuo acuerdo del contrato a que se refiere la Sala de Descongestión, se hizo por motivos o razones diferentes al tema de la turbina, concretamente por los asuntos de recertificación y recategorización aeronáutica. Pese a lo anterior, el contrato continuó como se desprende de la nota de Satena SATJU-SATGE -000504 del 10 de marzo de 1999, obrante a folio 39 del expediente, que revivió los términos del contrato con todas sus modificaciones y trasladando el acta de terminación 002/98 firmada el 4 de marzo para que cobrara vigencia a partir del 18 de marzo de 1999. La nota en su parte final señala:*

*"El acta No 002/98, cobrará vigencia en forma automática y en los términos acordados, a partir del 18 de marzo de 1999, fecha en la cual empieza a correr el plazo para la liquidación contractual. Aun así, llegado el 18 de marzo de 1999, el*

<sup>11</sup> Folios 185, 191, 192 a 199. c. 2ª instancia.



25000232600020000195401 (28201)  
Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

*contrato continuó tal como desprende de la comunicación de Satena obrante a folio 40 del expediente identificada como SATJU-SATJE No 000592 del 17 de marzo de 1999 y aplaza nuevamente el acta 002 del 4 de marzo del 99 para el 1º de abril de 1999.*

*"[...]"*

## 8. Actuación en segunda instancia.

8.1. El recurso fue admitido el 16 de noviembre de 2004<sup>12</sup> y luego por auto de 17 de enero de 2005, se ordenó correr traslado a las partes para alegar,<sup>13</sup> término dentro de cual la parte demandada el día 08 de febrero de 2005 alega de conclusión,<sup>14</sup> reiterando se tengan en cuenta las razones expuestas en la contestación de demanda y en los alegatos de primera instancia, agregando en esta oportunidad que *"[...] en este caso es evidente la ineptitud de la demanda, por cuanto la actora pretende el reconocimiento de algunas sumas que señala como perjuicios derivados del contrato No 020 de 1998, el cual fue liquidado unilateralmente a través de la Resolución No 272 de 29 de octubre de 1999, que por vía de reposición fue confirmada por Resolución No 360 de 31 de diciembre de 1999 [...] decisión que no fue demandada y por ende se encuentra en firme, sin que sea posible revisarla en este proceso para modificar la suma a favor de Satena, dado que el acto administrativo que la contiene no fue demandado [...]"*

8.2. La parte demandante guardó silencio.

8.3. El Ministerio Público el día 22 de febrero de 2005 alega de conclusión.<sup>15</sup> Luego de relatar los antecedentes del proceso, manifiesta que *"[...] de examinar los documentos legalmente allegados al proceso, frente a las pretensiones alegadas por la actora, encuentra esta Delegada **que las mismas son sustancialmente ineptas**, en la medida en que la Sociedad demandante, invocó su petición de manera indebida, al no haber atacado previamente los actos administrativos de liquidación unilateral del contrato y el que la confirmó, lo que conduce a establecer una ineptitud sustantiva de la*

<sup>12</sup> Folio 202.C. 2a instancia.

<sup>13</sup> Folio 146, ib.

<sup>14</sup> Folios 206 a 221, ib.

<sup>15</sup> Folios 222 a 246, ib.



25000232600020000195401 (28201)  
Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

*demanda y, por consiguiente, la denegatoria de las pretensiones formuladas por la actora.*

[...]"

## 9.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para resolver los aspectos del recurso de apelación la Sala abordará los siguientes aspectos: i) lo probado en el proceso, ii) la excepción de inepta demanda, en aquellos casos en que el actor no solicita la nulidad del acto administrativo que declara el incumplimiento y la liquidación unilateral del contrato.

### 9.1 Lo probado en el proceso

La Sala encuentra demostrado, los siguientes hechos relevantes para fundamentar la decisión que ahora se adoptará:-

- 9.1.1. Que el 03 de enero de 1998, el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales – Satena – y la sociedad Cargo Line Ltda., suscribieron el contrato de carga de transporte aéreo No 020/98<sup>16</sup>, cuyo objeto fue prestar el servicio de transporte de carga a Cargo Line Ltda., bajo la modalidad de arrendamiento semi-seco con las aeronaves que destinara para el efecto dentro de las rutas nacionales e internacionales que se deriven del contrato.
- 9.1.2. El contrato fue modificado en 4 ocasiones, no sólo para aumentar el valor de la hora de vuelo, sino también para prorrogarlo mediante los otrosí No 001 del 31 de julio de 1998, No 002 del 8 de enero de 1999, acta No 001 del 5 de febrero de 1999 y otrosí No 003 del 26 de febrero de 1999, hasta el 31 de marzo de 1999.<sup>17</sup>
- 9.1.3. Pese a esta prórroga, el 4 de marzo de 1999 las partes dan por terminado el contrato de común acuerdo<sup>18</sup>. No obstante, con los oficios Nos SATJU-SATGE 000504 del 10 de marzo de 1999<sup>19</sup> y SATJU-SATGE 000592<sup>20</sup> del 17 de marzo de 1999, las partes nuevamente acuerdan prorrogar la vigencia del contrato.

<sup>16</sup> Folios 4 a 11. C. pruebas.

<sup>17</sup> Folios 12 a 15, 23 a 26, ib.

<sup>18</sup> Folio 74, ib.

<sup>19</sup> Folio 75, ib.

<sup>20</sup> Folio 76, ib.



25000232600020000195401 (28201)

Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

- 9.1.4. Acta de liquidación del contrato No 020/98 celebrada entre las partes el 1º de octubre de 1999, sin que se llegase a ningún acuerdo.<sup>21</sup>
- 9.1.5. Resolución No 27222 de 29 de octubre de 1999, a través de la cual el Ministerio de Defensa Nacional – Servicio Aéreo a Territorios Nacionales – Satena -, **declara el incumplimiento del contrato por parte de Cargo Line Ltda., y lo liquida unilateralmente**, donde ésta última le queda debiendo \$ 2.507.027.00 por vuelos efectuados en diciembre de 1998, según facturas 03479, 03488, 03498, 03531 y 03572 resultantes del cruce de cuentas efectuado en el mes de julio de 1999. – Negrillas son nuestras -
- 9.1.6. Dicha resolución fue recurrida<sup>23</sup> en tiempo, recurso que fue desatado por resolución No 36024 del 31 de diciembre de 1999, confirmando los términos de la resolución No 272.

**9.2. La excepción de inepta demanda, en aquellos casos en que el actor no solicita la nulidad del acto administrativo que declara el incumplimiento y la liquidación unilateral del contrato.**

Ha dicho la Jurisprudencia de la Sala que la demanda es el instrumento a través del cual se ejercita el derecho de acción, es decir, que inicia el proceso judicial para obtener -mediante la sentencia- la resolución de las pretensiones que formula el demandante. Considerando, entonces, la importancia que tiene la demanda como mecanismo introductorio del proceso jurisdiccional, es preciso tener en cuenta que la normatividad ha establecido diversos requisitos para el cumplimiento del presupuesto procesal denominado “demanda en forma”.

De acuerdo con esto, no cualquier escrito denominado demanda pone en funcionamiento la jurisdicción, pues se debe cumplir con los requisitos dispuestos por la normatividad para estructurar la demanda en debida forma. Es así como, el Código Contencioso Administrativo reguló su contenido mínimo en los artículos 137 a 139 y, por tanto, para estructurarla de conformidad con las normas legales, es necesario acudir, únicamente, a lo establecido en esas disposiciones. En este sentido, los artículos 137 y 138 prescriben:

<sup>21</sup> Folios 30 y 31, ib.

<sup>22</sup> Folios 32 a 34, ib.

<sup>23</sup> Folios 35 a 39, ib.

<sup>24</sup> Folios 40 a 44, ib.



25000232600020000195401 (28201)  
Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

2005  
363  
www.legismovil.com 015

"Art. 137. Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá:

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

"2. Lo que se demanda.

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

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

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

"6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia." (Resalta la Sala)

"Art. 138. Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.

"Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.

"Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión.

"Si se alega el silencio administrativo a la demanda deberán acompañarse las pruebas que lo demuestren."

En cuanto a la necesidad de cumplir los requisitos exigidos para la presentación de una demanda en forma -y pueda existir proceso judicial-, la doctrina ha señalado:

"La acción se dirige al juez, y por eso los sujetos de ella son únicamente éste y el actor; la pretensión va dirigida a la contraparte, necesarios para que pueda originarse el proceso, debe contener lo que se pide, con sus fundamentos de hecho y de derecho; es decir, la pretensión y su razón. Para que el objeto de la acción se cumpla y haya proceso, basta que se reúnan los presupuestos procesales (competencia, capacidad de las partes, debida representación, ausencia de vicios de nulidad, condiciones de forma para toda demanda y las especiales para la clase de proceso de que se trata; véanse num. 157-162); pero para que prospere la pretensión y la sentencia sea favorable, se requiere, además, que el actor pruebe el derecho en que la funda, que ese derecho no sea desestimado por consecuencia de una excepción del demandado, que se tenga



25000232600020000195401 (28201)  
Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

legitimación en la causa e interés sustancial para obrar y que se reúnan los demás presupuestos materiales y sustanciales estudiados en el capítulo XV.”

De acuerdo con lo anterior, y teniendo presente que este análisis se realiza para estudiar la procedencia de la excepción de inepta demanda a fin de ser declarada de oficio, es preciso considerar que ésta se constituye, exclusivamente, cuando falta alguno de los presupuestos expresados, esto es, cuando no se cumple con lo prescrito en los artículos 137 a 139 del CCA.25.

Descendiendo al caso sub exámine, se observa que el demandante solicitó como pretensiones de la demanda, se declarara que la empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales – Satena - incumplió el contrato para la prestación del servicio de transporte de carga No 020 del 03 de febrero de 1998, celebrado con la sociedad CARGO LINE LTDA., durante la ejecución del mismo, por actos o hechos de la empresa demandada que perturbaron la ecuación contractual en perjuicio de ésta; entre otras pretensiones.

Ahora bien, está probado dentro del proceso que el 29 de octubre de 1999 el Ministerio de Defensa Nacional - Servicio Aéreo a Territorios Nacionales – Satena – profirió la **Resolución No 272**<sup>26</sup> por medio de la cual **“Se declara el incumplimiento y se liquida unilateralmente el Contrato No 020 de 1998 celebrado entre la Empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales – Satena – y Cargo Line.”**

Contra dicha decisión la sociedad Cargo Line Ltda., interpuso recurso de reposición,<sup>27</sup> recurso que es desatado a través de la resolución No 360<sup>28</sup> del 31 de diciembre de 1999, por medio de la cual se confirma en todas sus partes la resolución No 272.

Ante esa realidad procesal, se hace necesario formular el siguiente interrogante:  
¿Se podrá estudiar la pretensión que busca la declaratoria de incumplimiento del

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 3 de diciembre de 2014.rad. 28833. MP: Enrique Gil Botero.

<sup>26</sup> Folios 32 a 34. C. pruebas.

<sup>27</sup> Folios 35 a 39, ib.

<sup>28</sup> Folios 40 a 44, ib



25000232600020000195401 (28201)

Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

contrato No 020 de 1998, por parte de la Empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales – Satena?

La respuesta a ese interrogante es un no absoluto, en razón a que la parte actora tenía la obligación de remover la presunción de legalidad que recaía y recae sobre las resoluciones 272 y 360.

Los antecedentes jurisprudenciales de la Sección Tercera han sido reiterativos en el sentido de fijar una posición clara frente a la necesidad de demandar los actos administrativos de declaratoria unilateral de incumplimiento o liquidación del contrato; para que sea posible pedir al juez que haga otras declaraciones de condena, relacionadas con el cumplimiento del contrato y su ejecución.

Igualmente, se precisa que al existir los actos administrativos, de allí se coligen los efectos de la presunción de legalidad del acto administrativo, por lo que es imposible que el juez administrativo examine y haga un pronunciamiento de fondo sobre los aspectos relacionados con un contrato, cuando el acto administrativo de declaratoria unilateral de incumplimiento y de liquidación unilateral no fue controvertido, pues lo dispuesto goza de la presunción de legalidad.

En distintos pronunciamientos la Sección Tercera ha esgrimido la tesis en cita. Ha dicho la Corporación: *“Existe otro impedimento para el pronunciamiento de fondo de la controversia, cual es la no impugnación del acto de liquidación, dictado unilateralmente por el Fondo. Está bien probado que ese acto se produjo y que no fue suscrito por el contratista. Esta no suscripción le abrió también la puerta para su impugnación, pero se omitió también esa salida. Ha dicho la jurisprudencia, con apoyo en el estatuto contractual, que cuando la administración no logra acuerdo de liquidación con el contratista o éste no interviene en esa operación, debe hacerlo unilateralmente mediante acto administrativo debidamente motivado, contra el cual, luego de su notificación, podrá agotarse la vía gubernativa. Acto administrativo que, como tal, tendrá que impugnarse cuando la pretensión del contratista parta de realidades diferentes”*.<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 19 de diciembre de 1990, exp. 3351.



25000232600020000195401 (28201)  
Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

Posteriormente, expuso la misma tesis así: *“Si en la demanda el actor se limita a pedir que se declare el incumplimiento del contrato por parte de la entidad administrativa, y no ataca la validez de las resoluciones que liquidaron el contrato, tales resoluciones se convierten en un obstáculo para revisar si en ellas la administración reconoció las cargas patrimoniales que se derivaron de la ejecución del contrato en particular, puesto que el acto administrativo de liquidación de un contrato, una vez ejecutoriado y en firme, queda amparado por la presunción de veracidad en todos los aspectos de hecho y de derecho.*

*“En las anteriores condiciones, si se toma en cuenta que las resoluciones mediante las cuales se liquidó unilateralmente el contrato y se confirmó la liquidación, por tratarse de típicos actos administrativos, luego de su ejecutoria quedaron en firme y amparados por la presunción de legalidad, de tal forma que sólo eran susceptibles de impugnación mediante el ejercicio de la acción contractual ante esta jurisdicción. No obstante, como se deduce del examen del expediente, en este proceso no se demandó la nulidad de ninguno de tales actos, omisión que indefectiblemente conduce a concluir que los mismos se encuentran vigente (sic) y que, por consiguiente las determinaciones tomadas por la administración en este proceso deben mantenerse sin modificación”.*<sup>30</sup>

En reciente pronunciamiento, la Sección Tercera de esta Corporación refiriéndose al tema tratado dijo lo siguiente: *“La jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado la necesidad de que una vez liquidado unilateralmente el contrato sólo se pueda alegar el incumplimiento de las obligaciones a través de la censura de la legalidad del acto administrativo que contiene esa manifestación de voluntad de la administración pública.*

*En efecto, una vez que la entidad pública contratante liquida unilateralmente el negocio jurídico, en los términos establecidos en el contrato o en la ley (artículo 60 de la ley 80 de 1993), al contratista no le es viable invocar como pretensión autónoma el incumplimiento, toda vez que es necesario que se solicite y acredite*

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 5 de marzo de 1994, exp. 8857.



25000232600020000195401 (28201)  
Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

la nulidad del acto administrativo correspondiente, so pena de que la acción devenga improcedente por ineptitud formal de la misma.

Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Sección ha sostenido:<sup>31</sup>

*“El hecho de que la disconformidad con el acto administrativo que contiene la liquidación sea solo parcial no releva al interesado en obtener un reajuste de la liquidación, de la obligación de demandar la anulación del acto en cuanto no lo encuentre ajustada a la ley. La revisión de la liquidación unilateral del contrato solo puede derivar de la anulación total o parcial, según el caso, del acto administrativo que la contiene...”*

[...]

*En efecto, una vez media el acto de liquidación unilateral la única forma de controvertir aspectos relacionados con la celebración o ejecución del contrato estatal es mediante el levantamiento del velo de legalidad de que goza el acto administrativo que contiene la misma, circunstancia que torna exigente, como lo ha señalado esta Corporación, la formulación de la causa petendi y el fundamento jurídico de la responsabilidad, pues será requisito sine qua non deprecar la declaratoria de ilegalidad total o parcial del acto que contiene la liquidación así como la indicación y el desarrollo del concepto de la violación en el que se apoya la censura respectiva”.*<sup>32</sup>

Finalmente, esta Subsección en pronunciamiento reciente dijo lo siguiente: “Los antecedentes jurisprudenciales mantienen, con homogeneidad y consistencia, una posición clara frente a la necesidad de demandar el acto administrativo de liquidación del contrato -bien sea expreso o presunto-, para que a continuación se solicite al juez que haga otras declaraciones de condena, relacionadas con el convenio y su ejecución.

Así mismo, se destacan los efectos de la presunción de legalidad del acto administrativo, afirmando la imposibilidad de que el juez examine y se pronuncie de fondo sobre los aspectos relacionados con un contrato, cuando el acto

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de septiembre de 1998, exp. 11617, M.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 11 de agosto de 2010, radicado 16941, C.P. Enrique Gil Botero.



25000232600020000195401 (28201)  
Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

*administrativo de liquidación unilateral no se controvertió, pues lo dispuesto goza de la presunción de legalidad.”<sup>33</sup>*

<sup>33</sup> En la sentencia de 22 de abril de 2009 –exp. 15.598- la Sección Tercera señaló: “En el caso concreto, según lo dicho, y a manera de síntesis y conclusión, la Sala encuentra que, definitivamente, la liquidación del contrato fue unilateral, suscrita por el Gobernador, tal como las partes siempre lo han entendido: “Por tanto, y de esta forma, se constata que el convenio en cuestión, además de terminarse de mutuo acuerdo, se liquidó unilateralmente por la entidad pública contratante. En este sentido, como se anotó, la liquidación del contrato se estableció con el objeto de que las partes contratantes ajusten las cuentas relacionadas con la ejecución del mismo y, por tanto, establezcan los reconocimientos a que hubiere lugar. Bajo esta consideración, se observa que la sociedad Construcciones J.R.V. Ltda., no solicitó en la demanda contractual, la nulidad del acto administrativo de liquidación, situación que configura la inepta demanda.

“Ahora, para la Sala, el hecho de no controvertir la legalidad del acto administrativo mediante el cual se liquidó unilateralmente el contrato, significa que su legalidad está incólume, pues en su contra no se interpuso la acción judicial procedente, por tanto, la resolución proferida por el departamento de Casanare quedó ejecutoriada y se presume legal.

“Por esta razón, la pretensión para que se declare el incumplimiento a cargo del Departamento, contenida en la demanda, no se puede estudiar en el caso concreto, pues el demandante tenía la obligación de hacer remover la presunción de legalidad que cobija a la resolución No. 00705 de 1997, y de esta forma solicitar que el juez examinara su legalidad y realizara, eventualmente, la liquidación en la cual reconociera las demás pretensiones.

“De otra parte, en la liquidación unilateral del contrato se ordenó “[a] la firma Construcciones J.R.V., reintegrar al Tesoro Departamental, dentro de un término máximo de ocho (8) días contado a partir de la ejecutoria de este Acto Administrativo y a favor del contratante Departamento de Casanare, la suma de OCHENTA Y SEIS MILLONES CIENTO VEINTISIETE MIL NOVECIENTOS VEINTICINCO CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$86.127.925.82) MCTE.” –fl. 44 cdno. ppal.–.

“Según esto, sumado a que el contrato se liquidó unilateralmente y que en dicha actuación se imputó al contratista la obligación de reintegrar una suma de dinero, ello implica en consecuencia, que fue el acto administrativo el que generó los efectos patrimoniales al contratista, y en ese orden se tornaba en un imperativo haber demandado el acto en cuestión.

“Bajo esta perspectiva, y de conformidad con el numeral 2 del artículo 137, el *petitum* de la demanda debe plantearse de manera adecuada, para efectos de que la discusión judicial se ajuste a lo efectivamente perseguido por el demandante. Al respecto, la doctrina ha señalado:

“Este requisito no es otro que la pretensión que va dirigida a la contraparte (el *petitum*), y por este motivo el libelo introductorio además de reunir los presupuestos procesales necesarios para que pueda originarse el proceso, debe contener en forma adecuada y precisa lo que se pide (el objeto de la pretensión) con su fundamentación correspondiente; es decir, la pretensión y la razón o el fundamento de la misma o causa *petendi*.

“Se insiste en su formulación adecuada y precisa porque la defectuosa formulación del *petitum* que haga imposible resolver sobre la pretensión de la parte actora, como se verá luego, dará lugar a una decisión inhibitoria por ser la debida petición un presupuesto material de la sentencia de fondo.” (Resalta la Sala)

“En este entendimiento, en el caso concreto, pese a que se formularon diversas pretensiones<sup>33</sup>, ninguna controvierte la legalidad del acto administrativo de liquidación unilateral, situación que conduce a declarar la ineptitud de la demanda, pues su objeto no concuerda con el fundamento o la causa expuesta. Esto en razón a que, observando las situaciones fácticas y jurídicas expuestas por el demandante, en las cuales se hace, incluso, mención a la existencia de la resolución No. 00705 de 1997, la demanda propone como objeto del litigio la declaración de incumplimiento, fundamentado –razón o causa *petendi*– en que la “[s]uspensión, terminación y liquidación del contrato” son imputables a la entidad contratante –fl. 2 cdno. ppal.–, y que esto le causó perjuicios económicos.

“Teniendo presente que la pretensión delimita el objeto de una demanda, y al analizar el proceso, se observa que la solicitud del demandante consiste en la declaratoria de incumplimiento contractual, por parte del departamento de Casanare, y la causa o fundamento de tales pretensiones fue la suspensión, terminación y liquidación del negocio.

“Es así cómo, teniendo en cuenta que el contrato No. 439 de 1994 se liquidó unilateralmente, el objeto de la demanda no puede consistir solamente en la declaración de incumplimiento, pues cada una de las situaciones acaecidas durante la ejecución fue saldada en el acto de liquidación; por tanto, era necesario demandar la nulidad de la resolución No. 00705 de 1997 y el acto ficto negativo que se configuró por la falta de respuesta



25000232600020000195401 (28201)

Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

*No obstante lo anterior, la Sala ha dicho también que si bien lo anterior es correcto,<sup>34</sup> como tesis general, es decir que siempre que se liquida unilateralmente*

del Departamento al recurso de reposición presentado por el contratista contra dicha decisión, ya que dicho acto creó una situación particular y concreta, y sólo desvirtuando su presunción de legalidad se lograría el restablecimiento de los perjuicios."

<sup>34</sup> Esta tesis se ha reiterado en muchas ocasiones. Por ejemplo, en la sentencia de diciembre 19 de 1990 -exp. 3.351-, la Sección Tercera se inhibió para fallar debido a que, existiendo un acto administrativo que liquidó unilateralmente el contrato, el demandante no impugnó su legalidad. Al respecto sostuvo: "Existe otro impedimento para el pronunciamiento de fondo de la controversia, cual es la no impugnación del acto de liquidación, dictado unilateralmente por el Fondo. Está bien probado que ese acto se produjo y que no fue suscrito por el contratista. Esta no suscripción le abrió también la puerta para su impugnación, pero se omitió también esa salida. Ha dicho la jurisprudencia, con apoyo en el estatuto contractual, que cuando la administración no logra acuerdo de liquidación con el contratista o éste no interviene en esa operación, debe hacerlo unilateralmente mediante acto administrativo debidamente motivado, contra el cual, luego de su notificación, podrá agotarse la vía gubernativa. Acto administrativo que, como tal, tendrá que impugnarse cuando la pretensión del contratista parta de realidades diferentes."

Posteriormente, decidiendo el grado jurisdiccional de consulta, conoció de una sentencia que dirimió el conflicto contractual entre EMPOSUCRE y el señor Eduardo Ojeda Ávila. En esa oportunidad la Corporación realizó un análisis sobre la liquidación del contrato, concluyendo que cuando se está en desacuerdo con ella -ya sea parcial o totalmente-, se debe demandar, expresamente, el acto administrativo que contiene la liquidación. Los términos de la providencia son los siguientes: "Se hace el recuento precedente para entender el sentido de los siguientes hitos jurisprudenciales ya reiterados:

"a) Ordinariamente los contratos de obra pública y de suministro deberán liquidarse a su terminación normal o anormal, para definir quién debe a quién y cuánto.

"b) Si las partes liquidan de común acuerdo y el acta se suscribe sin salvedades, en principio, no podrá impugnarse jurisdiccionalmente, salvo que haya habido un vicio en el consentimiento de una de las partes que intervino en el convenio.

"c) Si el acta se suscribe con salvedades, el debate jurisdiccional será posible, pero sólo en lo que fue materia de desacuerdo.

"En este evento, no habrá que pedir la nulidad del acta respectiva. Se entiende sí que en lo que no hubo desacuerdo el acta permanecerá intangible.

"d) Pero puede suceder que el contratista no comparezca a la liquidación o se niegue a suscribir el acta por tener objeciones en cuanto a su contenido. Aquí, la administración tendrá que liquidar el contrato mediante resolución motivada, o sea por acto administrativo. En esta hipótesis, como la lesión al contratista la produce dicho acto, para efectos del resarcimiento deberá pedirse expresamente su nulidad; petición que no convierte esta acción en una de restablecimiento, porque su índole estrictamente contractual no se pierde con la existencia de la aludida resolución." (Resalta la Sala) -Sección Tercera. Sentencia de marzo 15 de 1991, exp. 6.053-

Así mismo, en sentencia de marzo 15 de 1991, se analizó un caso similar, pues existiendo acto administrativo de liquidación este no fue demandado, pero se solicitó la declaratoria de incumplimiento contractual. Se razonó entonces del siguiente modo: "Si en la demanda el actor se limita a pedir que se declare el incumplimiento del contrato por parte de la entidad administrativa, y no ataca la validez de las resoluciones que liquidaron el contrato, tales resoluciones se convierten en un obstáculo para revisar si en ellas la administración reconoció las cargas patrimoniales que se derivaron de la ejecución del contrato en particular, puesto que el acto administrativo de liquidación de un contrato, una vez ejecutoriado y en firme, queda amparado por la presunción de veracidad en todos los aspectos de hecho y de derecho.

"En las anteriores condiciones, si se toma en cuenta que las resoluciones mediante las cuales se liquidó unilateralmente el contrato y se confirmó la liquidación, por tratarse de típicos actos administrativos, luego de su ejecutoria quedaron en firme y amparados por la presunción de legalidad, de tal forma que sólo eran susceptibles de impugnación mediante el ejercicio de la acción contractual ante esta jurisdicción. No obstante, como se deduce del examen del expediente, en este proceso no se demandó la nulidad de ninguno de tales actos, omisión que indefectiblemente conduce a concluir que los mismos se encuentran vigentes (sic) y que, por consiguiente las determinaciones tomadas por la administración en este proceso deben mantenerse sin modificación." -Sección Tercera. Sentencia de marzo 5 de 1994, exp. 8857-

Y en sentencia de febrero 8 de 1996 -exp. 8.827-, analizando la controversia surgida entre la sociedad Gutiérrez Contreras Ltda. contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Tunja, y a título de *obiter dicta*,



25000232600020000195401 (28201)

Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

la Sección reiteró la obligación de controvertir -en la acción contractual- el acto administrativo de liquidación. Allí sostuvo: "Aunque con lo anteriormente expuesto, sería suficiente para desestimar las súplicas de la demanda, la Sala agrega que el demandante, en el presente proceso no impugnó la resolución No. 0622 del día 28 de agosto de 1.989, que contiene la liquidación del contrato. Esta realidad lleva al sentenciador a dejar incólume la legalidad del mismo, pues este aspecto no fue cuestionado a lo largo del informativo (...). Pues bien, dentro del anterior marco jurisprudencial, es verdad que la liquidación que hicieron las partes del negocio jurídico debe ser mantenida, pues si bien es cierto, el actor solicita que se declare el incumplimiento del contrato, guardó silencio (sic), en cuanto hace relación a la impugnación del acto administrativo que recoge la liquidación del contrato, y como el a-quo, lo observó:

" Aquí no se ha cuestionado, no se ha demandado, en ningún momento la resolución 00672 del 28 Agosto de 1989, que contiene la liquidación. Entonces ese es un acto administrativo que tiene plena presunción de legalidad y que permanece intacto por no haber sido cuestionado."

En otra ocasión la Sala analizó una demanda que pretendía la condena de la entidad pública contratante, por incumplimiento del contrato. En esa oportunidad se acreditó que el convenio se liquidó unilateralmente, a través de un acto administrativo, actuación contra la cual se interpuso recurso de reposición, pero, al acudir a la jurisdicción, el contratista no demandó su legalidad, por tanto, luego de que el *ad quem* advirtió que la acción contractual exige la impugnación de dicho acto, se inhibió para fallar de fondo. En tal sentido sostuvo: "La liquidación del contrato implica, entonces, un ajuste de cuentas definitivo; en ella se fija lo que a la terminación del contrato la entidad quedó debiendo al contratista o lo que éste le quedó debiendo a aquélla, por causa de las obligaciones cumplidas en desarrollo del contrato y las actualizaciones a que pudo tener derecho, o los sobrecostos en que incurrió en razón de la prórroga del plazo del contrato, extremos que generan créditos a su favor que tienen origen en el contrato mismo y que por ende deben ser resueltos en el acta de liquidación; y que si el contratista no impetra la nulidad de la misma, no puede luego reclamar adiciones sobre las sumas establecidas, que tienen el carácter de definitivas.

(...)

"En el sub iudice la contratista no firmó el acta de liquidación por no estar de acuerdo con ella; habría podido firmarla y mencionar en el acto sus objeciones, lo que le hubiera permitido demandar directamente.

"Al no firmar el acta, la entidad profirió una resolución de liquidación unilateral del contrato, contra la cual el actor interpuso recurso de reposición, agotando, como lo advierte el mismo en su demanda, la vía gubernativa.

"Pero lo extraño aquí, es que habiendo agotado dicha vía, el demandante no hubiese demandado la nulidad del acto de liquidación y de la resolución que confirmó su contenido; lo que no le permite a la jurisdicción pronunciamiento de fondo sobre las peticiones formuladas en su demanda.

"El hecho de que la acción sea contractual, como el mismo demandante lo advierte en su escrito de alegaciones, no impedía la impugnación de los actos comprensivos de dicha liquidación, ya que la presencia del acto contractual que en alguna forma incida o afecte la relación negocial, no convierte la acción en una de nulidad o de nulidad y restablecimiento, como lo ha reiterado la jurisprudencia." - Sección Tercera. Sentencia de agosto 15 de 1996, exp. 9.818-.

Recientemente, esta Sala, al analizar una controversia contractual entre la sociedad Sumar Ltda. y Empresas Públicas de Medellín ESP., se inhibió para fallar de fondo el asunto, considerando que el demandante no controvertió el acto administrativo de liquidación proferido por la entidad pública, por tanto, consideró que no era posible realizar un juicio de legalidad frente a dicho acto, el cual, luego de notificado, alcanzó su ejecutoria. Al respecto se expresó: "Si como se indicó, la entidad adoptó mediante acto administrativo la liquidación que la contratista se negó a suscribir precisamente porque no contenía el reconocimiento de los valores que reclamó directamente a la entidad y que ahora reclama ante esta jurisdicción, fácil resulta inferir que su petición quedó claramente definida mediante un acto administrativo que se presume legal y goza de propiedades como las de tener carácter ejecutorio y ejecutivo, por virtud de las cuales, una vez en firme, 'es suficiente por sí mismo para que la Administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento' (art. 64 C.C.A.).

"Cabe igualmente advertir que en el caso concreto el demandante formuló su demanda mediante cuestionamientos claros al acto de liquidación unilateral del contrato, como quiera que afirmó reiteradamente que la entidad le adeudaba sumas de dinero que no quiso reconocer en oficios que le remitió durante la ejecución del contrato, ni en el acto administrativo por medio del cual lo liquidó. Con este propósito solicitó pruebas encaminadas a probar que la entidad aún le adeudaba sumas de dinero por la ejecución de prestaciones derivadas del contrato y en todas las oportunidades procesales manifestó que se había negado a suscribir el acta de liquidación bilateral del contrato porque en ella no se consignaba el reconocimiento de las sumas reclamadas.



25000232600020000195401 (28201)

Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

*un contrato se debe demandar su validez para formular, a su vez, otras pretensiones; esto tiene una excepción, lógica por demás: Esta tesis opera siempre y cuando lo pretendido esté ligado inescindiblemente a la liquidación unilateral, de modo que sin remover el acto administrativo de liquidación unilateral no sea posible -sin contradicción lógica- acceder a otras pretensiones..."<sup>35</sup>*

En consecuencia, aplicando los postulados anteriores al caso materia de análisis, era obligatorio en el sub lite, que el actor hubiese demandado expresamente la legalidad del acto o actos administrativos que contenían la declaratoria de incumplimiento y de liquidación unilateral del contrato No 020 del 3 de febrero de 1998, *"en aras de develar la presunción de legalidad y la fuerza ejecutoria y ejecutiva de que gozan"*.

Sin embargo, pese a que la parte actora interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo **que declaró el incumplimiento y la liquidación unilateral del contrato**; entre otras resoluciones, el demandante se abstuvo de demandar tal acto y la resolución que la confirmó; lo que no le permite a la jurisdicción pronunciamiento de fondo sobre las peticiones formuladas en su demanda.

Pues ha dicho la jurisprudencia que *"El hecho de que la acción sea contractual, como el mismo demandante lo advierte en su escrito de alegaciones, no impedía la impugnación de los actos comprensivos de dicha liquidación, ya que la presencia del acto contractual que en alguna forma incida o afecte la relación comercial, no convierte la acción en una de nulidad o de nulidad y restablecimiento, como lo ha reiterado la jurisprudencia."*<sup>36</sup>.

---

"Se tiene por tanto que si las pretensiones contenían cuestionamientos, expresos o tácitos, al acto de liquidación unilateral, resultaba necesario pedir su nulidad, conforme lo ha precisado la Sala en varias providencias.

"(...)

"La anterior consideración ha sido reiterada en diversas providencias, en las que se afirmó que si el contratista no impugna el acto administrativo por medio del cual la Administración liquidó el contrato unilateralmente, ya sea mediante los recursos de la vía gubernativa o de las acciones contencioso administrativas, las decisiones adoptadas en tal acto son intangibles y se toman inmodificables." - Sección Tercera. Sentencia de diciembre 5 de 2007, exp. 14.460-.

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 24 de enero de 2011, radicado, 16.492. C.P. Enrique Gil Botero

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, sentencia de 15 de agosto de 1996, radicado 9818.



25000232600020000195401 (28201)

Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

Sin que tal idea, como lo ha dicho la misma jurisprudencia de la Corporación “...no le rinde culto a la forma ni desecha el derecho sustancial –como lo afirma el apelante-, sino que reconoce la competencia que la ley le otorgó a la administración para resolver previa y directamente sus conflictos contractuales, mediante decisiones unilaterales, que se presumen legales. En otras palabras, reconoce que los actos administrativos expresan la legalidad y la verdad, y eso hace la administración cuando decide el tema y para que desaparezcan del ordenamiento jurídico se deben demandar, so pena de seguir produciendo efectos jurídicos”.

En este orden de ideas, en el caso concreto, pese a que se formularon diversas pretensiones, ninguna controvierte **la legalidad de los actos administrativos de incumplimiento y de liquidación unilateral del Contrato No 020 de 1998, contenidos en las resoluciones números 272 del 29 de octubre de 1999 y la 360 del 31 de diciembre de 1999, confirmatoria de aquella**; situación que conduce a revocar la sentencia de primera instancia y declarar de oficio la ineptitud sustantiva de la demanda., pues teniendo en cuenta que al contrato No. 020 de 1998 se le declaró su incumplimiento y se liquidó unilateralmente, el objeto de la demanda no podía consistir exclusivamente en la petición de declaración de incumplimiento del contrato, pues cada una de las situaciones acaecidas durante la ejecución fue saldada en el acto de liquidación; por tanto, era necesario demandar la nulidad de las citadas resoluciones, ya que dicho acto creó una situación particular y concreta, y sólo desvirtuando su presunción de legalidad se lograría el restablecimiento de los perjuicios.

Por lo tanto, el objeto de la demanda también debió incluir la solicitud de declaratoria de nulidad de los referidos actos administrativos, y, consecuencialmente, solicitar las condenas patrimoniales relacionadas con el incumplimiento del contrato.

Por lo anterior, se observa que la demanda “no ofrece al juez la posibilidad de decidir de fondo el caso concreto, toda vez que procesalmente no es posible adelantar el estudio concerniente al eventual incumplimiento –salvo violando el debido proceso de la parte demandada”-, cuando el acto administrativo que



25000232600020000195401 (28201)  
Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

declaró el incumplimiento y liquidación unilateral del contrato no fue demandado y, por tanto, su legalidad permanece incólume.

Aquí es preciso recordar que la Jurisprudencia de la Sección Tercera tienen sentando *“que, en esta materia, el juez no tiene la posibilidad de modificar las pretensiones del demandante; además, cuando el juicio se limita a lo expresado en la demanda, no es posible que se realice un control abstracto de legalidad. Así lo ha sostenido esta Corporación:*

*“Debe recordarse, igualmente, que el juez administrativo no tiene competencia para realizar un control general de legalidad. Está limitado por la demanda que constituye el marco de litis por manera que no puede analizar un acto que no se acusa. En este caso no se pueda analizar el acto definitivo porque no aparece como impugnado como lo establece el Art. 229 del C.C.A. y no puede analizarse el preparatorio acusado por no estarlo el definitivo, como ya se dijo.”*

En esa medida, y acreditado que el demandante no controvertió la legalidad de las resoluciones antes relacionadas, se itera que la demanda no cumple con los presupuestos mínimos para que se estructure en debida forma y, por tanto, deberá calificarse de inepta.

Por esta razón, la Sala revocará la sentencia apelada y en su lugar, declarará oficiosamente la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, porque además en este evento, el juez no tiene la posibilidad de modificar las pretensiones del demandante; y lo pertinente era que se hubiese solicitado la nulidad de los referidos actos administrativos; pero como la parte demandante no lo solicitó, a pesar de exteriorizar su inconformidad, así que se presumen válidos.<sup>37</sup>.

#### **10. Condena en costas.**

No hay condena en costas, porque de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a su imposición, cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso no se vislumbra que se hubiese actuado de esa manera, no se hará condena alguna en ese sentido.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 28 de enero de 2015, radicado 26408. CP Olga Mélida Valle de De la Hoz.



25000232600020000195401 (28201)  
Actor: Sociedad Cargo Line Ltda.

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

### FALLA

**PRIMERO:** **Revóquese** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, el 08 de junio de 2004, por las razones anotadas en la parte motiva de este fallo.. En su lugar se dispone:

a) Declarar probada de oficio la **excepción de inepta demanda**.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, **devuélvase** el expediente al tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**  
Presidente de Sala

  
**OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**