

CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Bogotá D.C veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015).

Radicación: 760012331000200100145 01 (35.625)

Actor: CONALVIAS S.A.

Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI - SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA VIAL Y VALORIZACION

Asunto: CONTROVERSIA CONTRACTUAL

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 29 de febrero de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se declaró probada la excepción de inepta demanda y negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

El 14 de diciembre del 2000¹, la firma contratista CONALVIAS S.A. mediante apoderado judicial, presentó demanda contra el Municipio de Cali- Secretaria de Infraestructura Vial y Valorización-, solicitando la declaratoria de incumplimiento del contrato SIVV-SSM-OP-01-98 suscrito el 19 de mayo de 1998 por rompimiento del equilibrio financiero por causas imputables al demandado, y que se condene a pagar a la entidad demandada las sumas que a título de restablecimiento de la ecuación contractual y del equilibrio económico correspondan por la pérdida de utilidad y por los sobre costos inherentes y resultantes de la mayor permanencia en la obra.

Como consecuencia de tal declaración, pide que específicamente se condene a la accionada a lo siguiente:

1. Que se declare que el Municipio De Santiago De Cali- Secretaría de Infraestructura Vial y Valorización incumplió el contrato SIVV-SSM-OP-01-98, por cuanto, pese a haber establecido como condición para ser elegible en la Licitación Pública SIVV-SSM-02-97 y celebrar el contrato, que la obra se debía ejecutar en siete (7) meses, no entregó los predios necesarios para ejecutar la obra en dicho plazo, tomándose más de diecisiete (17) meses, después de la iniciación del plazo contractual, para hacer la entrega de la totalidad de los predios.

¹Fls.945-1000 del Cuaderno sin carátula

2.. Que por hechos no imputables a CONALVIAS S.A. la ejecución del contrato SIVV-SSM-01-OP-98 tuvo una duración mayor a la máxima prevista en los pliegos de condiciones de la Licitación pública SIVV-SSM-02-97 y a lo pactado en la cláusula quinta del contrato.

3. Que desde el 15 de febrero de 1.999, fecha en la cual finalizaba la ejecución inicial del contrato (7 meses) se rompió la ecuación contractual y el equilibrio económico del contrato SIVV-SSM-01-OP-98.

4. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, a título de restablecimiento del equilibrio económico del contrato se condene al Municipio De Santiago De Cali- Secretaria de Infraestructura Vial y Valorización a pagar a CONALVIAS las siguientes cantidades liquidas de dinero:

ADMINISTRACION:	\$250'569.801,00
UTILIDAD:	\$28'367.074,70
EQUIPO:	\$422'023.814,00

Total de Restablecimiento del Equilibrio Económico del Contrato \$700'960.689.

1. Hechos de la demanda

El 19 de mayo de 1998, el demandante y la demandada suscribieron el contrato de obra pública No. SIVV-SSM-OP-01-98, cuyo objeto era la ejecución a precios unitarios con ajustes, la construcción de un tramo de la Avenida Ciudad de Cali ubicada en la calle 73 entre Carreras 3ª y 8ª que comprende la construcción de las dos calzadas principales; diseños y construcción de cuatro (4) puentes vehiculares a nivel sobre el Canal Oriental y un (1) puente peatonal; construcción de un (1) puente vehicular a nivel sobre la Carrera 3ª (Canal Maizena) y demás obras complementarias.

Como valor del citado contrato se convino la suma de \$5.108'788.761.00, resultante de multiplicar las cantidades de obra por los precios unitarios.

El plazo de ejecución del contrato se pactó en siete (7) meses, contados a partir de la fecha de entrega del anticipo².

El día 15 de julio de 1998, se suscribió el acta de iniciación del contrato, la cual indicaba que con base al plazo estipulado la fecha de terminación de la obra debía ser el 15 de febrero de 1999.

²Fl.23 Cuaderno sin carátula; Clausula quinta del contrato de obra SIVV-SSM-OP-01-98

Que dentro de la ejecución de la obra, se presentó modificación al diseño del puente vehicular N° 1, pues no satisfacía a Valorización Municipal por sus condiciones geométricas. Que como consecuencia de la modificación anterior, se presentaron problemas en la entrega de los predios donde se realizaría la obra, ocasionando con esto atrasos en la ejecución.

Que mediante comunicación CSA-021-99, calendada de fecha 4 de febrero de 1999, el Director de Construcción de Obras de CONALVIAS S.A. entregó al interventor, la reprogramación de la ejecución de la obra, la cual estaba condicionada a la entrega de predios.

Durante la ejecución del Contrato No. SIVV-SSM-OP-01-98, se realizaron cuatro adiciones al valor y el mismo número de prorrogas del plazo. Es así como, el plazo del contrato fue adicionado por primera vez mediante el contrato N°1 de fecha 15 de febrero de 1999, hasta por el término de 74 días calendario, y así sucesivamente, siendo prorrogado por última vez hasta el día 15 de febrero del año 2000 mediante contrato adicional N°4 del 26 de noviembre de 1999.

Que mediante oficio CSA-0124-2000, calendado 30 de marzo de 2000, CONALVIAS S.A. elevó solicitud dirigida al Secretario de Infraestructura Vial y Valorización, en donde señalaba que en la liquidación final del contrato SIVV-SSM-OP-01-98, se debía restablecer la ecuación contractual y el equilibrio económico del contrato.

El día 12 de mayo del 2000, mediante acta de obra suscrita entre la Secretaria de Infraestructura Vial y Valorización, el interventor y CONALVIAS S.A., declararon recibidos los trabajos ejecutados de acuerdo con los planos y especificaciones y bajo los plazos estipulados en el mencionado contrato.

El día 19 de mayo del 2000, la entidad contratante remitió al contratista proyecto de liquidación del contrato SIVV-SSM-OP-01-98, en el cual no se resolvía lo solicitado en el oficio CSA-0124-2000 del 30 de marzo de 2000; razón por la cual, el documento fue devuelto sin firmar por el contratista mediante comunicación CSA-00250-2000 del 8 de junio de 2000, dirigido al Secretario de Infraestructura Vial y Valorización, donde manifestó su desacuerdo con el acta, ya que en ella no se resolvía nada respecto del restablecimiento de la ecuación contractual y del equilibrio económico del contrato.

El 14 de junio de 2000, CONALVIAS suscribió el Acta de Liquidación del Contrato, haciendo la siguiente salvedad:

“Se suscribe la presente acta teniendo en cuenta que a la fecha por la ejecución del contrato se encuentran pendientes de pago a CONALVIAS S.A. un total de \$408'419.152, pago para el cual es necesario el trámite del acta con base en la cual se constituirá la

reserva adicional (ampliación de reserva). Queda pendiente por incluir como valores resultantes del contrato SIVV-SSM-OP-01-98 los valores correspondientes al restablecimiento de la ecuación contractual y del equilibrio económico del contrato solicitado por CONALVIAS S.A. mediante memorial CSA-0124-2000, calendado marzo 30 de 2000, presentado el 4 de abril y CSA-00250 2000 calendado junio 8 de 2000, con sus correspondientes actualizaciones.

De igual forma la entidad contratante, realizó en el mismo documento aclaración a dicha salvedad, de la siguiente manera:

“La Secretaría de Infraestructura Vial y Valorización Municipal deja constancia que si bien es cierto que existe una solicitud de restablecimiento de la ecuación contractual y el equilibrio económico del contrato, por parte de la firma CONALVIAS S.A. Según memoriales CSA-0124 2000 de Marzo 30 y CSA-0250-2000 de junio 8, esta solicitud es objeto de su respectivo análisis jurídico y técnico y solo entonces se determinará si queda pendiente por liquidar algún saldo a favor del contratista.”

Mediante oficio D-001 de fecha 29 de junio de 2000, la entidad contratante resolvió no acceder a la solicitud de Restablecimiento de la Ecuación Contractual y Equilibrio Económico del Contrato, solicitada por el contratista.

Estando dentro del término legal, el 10 de julio de 2000, en comunicación N°CSA-00325-2000, CONALVIAS S.A. interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo contenido en el oficio anteriormente señalado.

El 18 de septiembre del 2000, se notificó al Representante Legal de CONALVIAS S.A. la Resolución 0314 del 7 de septiembre de 2000, *“por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra el acto administrativo contenido en el oficio D-011 de fecha 29 de junio del 2000, mediante el cual se negó el restablecimiento del equilibrio económico solicitado dentro del proceso de liquidación del contrato SIVV-SSM-OP-01-98”*, acto administrativo que dispuso *“No reponer para revocar el oficio D-011 del 29 de junio de 2000”*.

2. El trámite procesal

El 12 de febrero de 2001³, admitida la demanda por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca y notificada a la demandada, el asunto se fijó en lista y la accionada le dio respuesta el 2 de noviembre del 2001 en forma extemporánea⁴.

Después de decretar y practicar pruebas⁵, se corrió traslado⁶ a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión.

³FIs.213-2141001-1002del Cuaderno sin carátula; y aclarada mediante auto del 2 de mayo de 2001 (Fl.1005 Cuaderno sin Carátula).

⁴ FIs. 1014-1045 y folio 1046 del Cuaderno sin carátula, donde quedó constancia secretarial de la presentación extemporánea de la contestación de la demanda C.1.

II. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL

En providencia del 29 de febrero de 2008⁷, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, resolvió declarar de oficio probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, y en consecuencia, negar todas las pretensiones incoadas.

1. Razones de la mayoría

Como primera medida, el *A quo* negó la excepción denominada “*Inexistencia de los Sobre Costos de Todos los Conceptos Reclamados por la Sociedad*”, por cuanto se confunde con las pretensiones de la demanda.

Adicionalmente, manifestó el Tribunal que previo al estudio de fondo de las pretensiones de la demanda, se advierte la existencia de los actos administrativos contenidos en el oficio N°D-011 del 29 de Junio de 2000 y la Resolución N°0314 del 7 de septiembre de esa misma anualidad proferidos por la Secretaría de Infraestructura Vial y Valorización del Municipio de Santiago de Cali, por medio de los cuales se negó la petición de la demandante de despachar favorablemente las reclamaciones que fueron materia de las salvedades consignadas en el acta de liquidación del contrato de obra, razón que impide acceder a las pretensiones de la demanda, “*toda vez que no fue solicitada la nulidad de tales actos*”⁸.

En ese sentido la Sala del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, soportado en múltiples sentencias de esta Corporación, sostuvo:

“(...) En efecto, si se piden reajustes o el restablecimiento del equilibrio económico del contrato y no se atacan los actos que decidieron sobre la validez o confirmación de la liquidación, se encontrarían en el mundo jurídico una decisión administrativa en firme y otra judicial en contradicción sobre un mismo punto de derecho. De allí la imposibilidad de fallar sobre el fondo del asunto por defecto o insuficiencia en las pretensiones, situación que pone al descubierto la ineptitud sustantiva de la demanda conduciendo a la Corporación a dictar providencia inhibitoria. (...)”

No obstante, el *A quo* advierte que si bien el acta de liquidación suscrita con salvedades por las partes no es “propiamente un acto administrativo unilateral”, las decisiones que ocurrieron con posterioridad a esta, hacen parte indivisible de la actuación que puso fin a la ejecución de las obligaciones pactadas y por lo tanto, debían también demandarse dichas decisiones. Al respecto concluyó:

⁵Fl.1047- 1049 del Cuaderno sin carátula, auto de fecha 30 de noviembre del 2001

⁶Fl.101 del Cuaderno sin carátula, mediante auto del 18 de abril de 2007.

⁷ Fls.1197-1235C.Ppal.

⁸ Fl.1227 C.Ppal

“(…) De la línea jurisprudencial citada y ajustándonos al caso planteado extractamos sin lugar a dudas que no obstante que el acta suscrita con salvedades no es propiamente un acto administrativo unilateral, los actos administrativos que a continuación resuelven sobre la inconformidad allí planteada en las salvedades, forman parte inescindible de la actuación administrativa que puso fin a la ejecución de las obligaciones pactadas por las partes en el contrato materia del proceso. Por tal razón, al resolver sobre la procedencia de las peticiones relativas a tal inconformidad, si bien no se exige anular el acuerdo parcial que en el fondo es lo que contiene el acta de liquidación en este caso, si deben invalidarse los actos administrativos que negaron la reclamación de las salvedades, lo que constituye la pretensión hoy demandada. Sin que haya lugar a ignorar su existencia debían ser removidos del mundo jurídico que impuso la administración con sus decisiones denegatorias y por tal motivo, la ausencia de la pretensión relativa a su declaración de nulidad torna en inepta la demanda de manera sustancial.”

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

Contra lo así resuelto y estando dentro del término legal para hacerlo, la parte demandante interpuso recurso de apelación⁹, destacando lo siguiente:

Sostiene que el *A quo* incurrió en error de interpretación, respecto al contenido del oficio D-11 de 2000 y de la Resolución N°0314 de 2000, pues según el actor estos actos administrativos no hacen parte de la liquidación del contrato.

Reitera que el oficio D-11 de 2000, no dice que la liquidación del contrato queda en firme, tampoco que se niega la modificación de la liquidación unilateral del contrato, pues ni se pronuncia acerca de la liquidación del contrato efectuada el 14 de junio del 2000. Insistiendo el actor, en que dicho oficio lo que resuelve es un derecho de petición formulado con anterioridad por el demandante al acta de liquidación final del contrato objeto de estudio, en los siguientes términos:

“(…) En consecuencia, el oficio D-011 de 2000 no se profirió dentro del proceso de liquidación del contrato, en él no se resuelve solicitud formulada por CONALVIAS S.A. para que se revisara la liquidación el (sic) contrato ya efectuada y en firme, y mucho menos se confirma la liquidación realizada, pues la liquidación fue realizada de común acuerdo Y NO PODIA la administración de forma unilateral dejar sin efecto una salvedad CON BASE EN LA CUAL CONALVIAS S.A. la suscribió. (…)”

Ahora bien, con relación a la Resolución N°0314 de 2000, acto administrativo mediante el cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por CONALVIAS S.A. contra el contenido del oficio D-11 del 2000, el recurrente indica lo siguiente:

*“(…) ii. Que el citado oficio D-011 de 2000 **no constituye una liquidación unilateral del contrato;**
(…)*

⁹FIs.1238-1278 C. Ppal.

*iv. lo que decide es no reponer para revocar el oficio D-011 de 2000;
iv. en la resolución no se pronuncia, no se decide sobre la liquidación del contrato, no se niega modificación de la liquidación, pues ella no había sido materia del Oficio N°D-011 de 2000 ni del recurso impetrado. (...)*

Por ello en la demanda no se solicita la nulidad del oficio D-011 y la resolución 0314 de 2000, pues los mismos no hacen parte de la liquidación del contrato, ellos no se pronuncian con relación a (sic) solicitud formulada con posterioridad a la liquidación del contrato, ellos no negaron reclamación de las salvedades.”

Por último, insiste en que esta Corporación se pronuncie de fondo sobre las pretensiones de la demanda.

IV. EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público mediante concepto No.008-127 del 2008, manifestó que de acuerdo con la aclaración de la salvedad suscrita solamente por el Representante Legal de la Entidad Municipal, contenida en la misma acta de liquidación final del contrato, “*se dejaba abierta la posibilidad de modificar el acta de liquidación, por el análisis jurídico y técnico a que fue sometida la solicitud de restablecimiento de la ecuación contractual y del equilibrio económico realizada por el actor, esta podía proferir los actos administrativos contenidos en el oficio D-011 de 29 de junio de 2000 y la resolución 0314 de 7 de septiembre de 2000. (...) a juicio de esta agencia del Ministerio Público, sí era menester controvertirlos en vista de que con ellos el Municipio de Cali decidió la petición incoada por el Contratista relacionada con el restablecimiento de la ecuación contractual y del equilibrio económico, pronunciamientos sobre los que opera la presunción de legalidad y que estaban pendientes de ser emitidos según las constancias sentadas en el acta¹⁰.*”

Puntualizó la vista pública que si esta Corporación decidiera no confirmar el fallo del A quo y avocara el estudio de fondo de las pretensiones de la demanda, estas no están llamadas a prosperar, por las siguientes razones:

“(...) a juicio de esta delegada , deben negarse las pretensiones de la demanda en razón a que en el pliego de condiciones que rigió la licitación, al igual que en las cláusulas contractuales, se encuentra incluido el concepto de reajuste de precios¹¹, el cual se aplicó durante todo el plazo en que se ejecutó el contrato como se puede observar de las actas de ajuste canceladas por el Municipio, lo que le permitió a la Administración ajustar los precios presentados en la oferta con los índices que para tal efecto publicó la Cámara Colombiana de la Construcción –CAMACOL- para el mes correspondiente de pago y, en consecuencia, mantener el equilibrio económico del contrato (...).”

¹⁰Folio 1309 C.Ppal, Concepto N°008-127 de 2008 del Ministerio Público

¹¹ Folio 61-63 C. 2.

Así pues, no advirtiéndose causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado se procede a desatar la alzada previa las siguientes:

V. CONSIDERACIONES

Para resolver lo pertinente, la Sala, retomando la problemática jurídica propuesta por los actores, precisará el alcance de los conceptos adoptados como *ratio decidendi* para sustentar su decisión: (1) Fundamento de la actividad del Estado y Presunción de legalidad de los actos administrativos; (2) El principio de buena fe contractual; (3) Oportunidad de las reclamaciones en materia contractual – Salvedades; y (4) finalmente se hará el análisis del caso concreto.

1. Fundamento de la actividad del Estado y Presunción de legalidad de los actos administrativos

Conforme lo disponen los artículos 2º, 209 y 365 del texto constitucional, la actividad del Estado debe estar encaminada, de un lado, al servicio de los asociados y a la promoción de la prevalencia de los intereses generales y, de otro, a garantizar la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos.

Este objeto de la actividad de la Administración comprende múltiples facetas pero en todo caso, sin importar cuál de ellas se trate, su actuación supone la existencia de un acto administrativo, pues éste es el instrumento mediante el cual la Administración expresa su designio y cumple sus propósitos, actividad ésta que se rige no sólo por los principios constitucionales que la guían sino también por los llamados supra principios del Estado de derecho como lo son el de legalidad, el de prevalencia del interés general, el de prevalencia y respeto a los derechos fundamentales y el de control a la actividad pública, entre otros.

Es así como, esta Corporación ha expresado que *“El principio de legalidad determina y limita el ejercicio del poder público, brinda a los administrados estabilidad y seguridad jurídica y, en relación con la función administrativa, debe entenderse como “la necesaria conformidad de sus actos con el ordenamiento jurídico en general, y con el que le da fundamentación en especial,” de tal manera que “la administración no podrá realizar manifestación alguna de voluntad que no esté expresamente autorizada por el ordenamiento” y que todos sus pronunciamientos “deben buscar el bienestar, el interés público y el bien general de los asociados.”*¹²

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 14 de marzo de 2012, Exp. 21578, Sentencia del 28 de marzo de 2012, Exp. 20393, Sentencia del 9 de julio de 2014, Exp. 29.056, entre otras.

En consecuencia, si con sujeción al principio de legalidad la actividad de la Administración debe someterse plenamente a las normas de superior jerarquía, se infiere que, mientras no se demuestre lo contrario, una vez se tornen ejecutorios los actos que la comprenden, toda ella se ha realizado de conformidad con el ordenamiento y por ende queda cobijada con una presunción de legalidad.

Con otras palabras, *“se considera que la manifestación voluntaria de la administración se encuentra conforme a derecho, y se acepta que reúne todas las condiciones y elementos indispensables para concluir que es un acto regular y perfecto, mientras no se demuestre lo contrario. Es decir, en sentido opuesto, por profundos que sean los vicios en que pueda incurrir un acto administrativo, tendrá validez y fuerza ejecutoria hasta tanto la autoridad competente no se hubiere pronunciado al respecto.”*¹³

Esta presunción de legalidad encuentra cabal desarrollo en los artículos 64 y 66 del Código Contencioso Administrativo que al hacer referencia al carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos, disponen respectivamente que *“salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar los actos necesarios para su cumplimiento...”* y que *“salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo...”*¹⁴

Ahora, los actos administrativos perderán su fuerza ejecutoria únicamente i) Cuando hayan sido suspendidos en aplicación de la medida cautelar de suspensión provisional; ii) Cuando hayan desaparecido los fundamentos de hecho o de derecho en los cuales se fundó su expedición; iii) Cuando transcurridos 5 años posteriores a su firmeza, la administración no haya desplegado los actos requeridos para ejecutarlo; iv) Cuando se cumpla la condición resolutoria a cuyo acaecimiento se haya sometido su extinción; y v) Al perder su vigencia.

Así las cosas, se entiende que todo acto administrativo una vez ejecutoriado produce a plenitud su efectos y se impone su obligatorio cumplimiento por parte de todos los destinatarios hasta tanto la administración no declare lo contrario, por lo cual quien pretenda su nulidad no sólo tiene la obligación de expresar claramente los cargos en los cuales funda la ilegalidad que alega sino que también tiene la carga de demostrar los hechos en que se sustenta esa ilegalidad,

¹³ J. O. SANTOFIMIO GAMBOA. *Tratado de derecho administrativo. Acto administrativo*. Op. cit. p. 54-55

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 12 de junio de 2014, Exp. 27590, Sentencia del 9 de julio de 2014, Exp. 29.056.

pues de no hacerlo así, de un lado, el juez no podrá acometer oficiosamente el estudio de la ilicitud del acto y, de otro lado, se mantendrá incólume la presunción de legalidad que lo ampara¹⁵.

2. El principio de buena fe contractual

Esta Subsección ha insistido sobre la buena fe contractual, u objetiva, en los siguientes términos:

*“De lo preceptuado en el artículo 871 del Código de Comercio, con redacción parecida al artículo 1603 del Código Civil, se desprende que en todo el iter contractual, esto es antes, durante y después de la celebración del contrato, y aún después de su extinción, se impone a los intervinientes el deber de obrar de conformidad con los postulados de la buena fe.”*¹⁶

En efecto, aquel precepto prevé que los contratos deben “celebrarse y ejecutarse de buena fe, y en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley, la costumbre o la equidad natural.”

*Pero además, como si no fuera suficiente, el artículo 863 de esa misma codificación ordena que “las partes deberán proceder de buena fe exenta de culpa”¹⁷ en el periodo precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que se causen”, precepto este que en la contratación pública ha de tenerse como un desarrollo del principio general de planeación que debe informar a toda la actividad contractual del Estado.*¹⁸

Sin embargo con frecuencia inusitada se cree que la buena fe a que se refiere estos preceptos consiste en la convicción de estar obrando conforme a derecho, en la creencia de que la conducta se ajusta en un todo a lo convenido y, en general, en el convencimiento de que se ha observado la normatividad y el contrato, independientemente de que esto sea efectivamente así por haberse incurrido en un error de apreciación porque se piensa que lo que en verdad importa es ese estado subjetivo consistente en que se tiene la íntima certidumbre de haber actuado bien.

Empero nada más lejano de la realidad que esa suposición porque la buena fe contractual no consiste en creencias o convicciones de haber actuado o estar actuando bien, es decir no es una buena fe subjetiva, sino que estriba en un comportamiento real y efectivamente ajustado al ordenamiento y al contrato y por consiguiente ella, tal como lo ha señalado ésta Subsección, “consiste fundamentalmente en respetar en su esencia lo pactado, en cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, en perseverar en la

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 10 de septiembre de 2014, Exp. 29.652

¹⁶ Aunque el artículo 1603 sólo expresa que “*deberán ejecutarse*”, el entendimiento es que el deber de buena fe objetiva comprende todo el *iter* contractual. (La cita es del texto citado).

¹⁷ Sobre el desacierto en que incurrió el legislador colombiano al introducir en esta norma la expresión “*exenta de culpa*” vid.: M. L. NEME VILLARREAL. Buena fe subjetiva y buena fe objetiva. Equívocos a los que conduce la falta de claridad en la distinción de tales conceptos. En: Revista de Derecho Privado No. 17, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009; M. L. NEME VILLARREAL. La presunción de buena fe en el sistema jurídico colombiano: una regla cuya aplicación tergiversada desnaturaliza el principio. En: Revista de Derecho Privado No. 18, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010. (La cita es del texto citado).

¹⁸ Sobre el principio de planeación ésta subsección expresó: “*Dentro de esos parámetros, como se acaba de expresar, se encuentran los estudios previos que, entre otros fines, persiguen cumplir con la obligación de establecer los precios reales del mercado de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración de tal suerte que pueda tener un marco de referencia que le permita evaluar objetivamente las propuestas que se presenten durante el respectivo proceso de escogencia del contratista.*” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 28 de marzo de 2012, expediente 22471. (La cita es del texto citado).

ejecución de lo convenido, en observar cabalmente el deber de informar a la otra parte, y, en fin, en desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato sin olvidar que el interés del otro contratante también debe cumplirse y cuya satisfacción depende en buena medida de la lealtad y corrección de la conducta propia”,¹⁹ es decir, se trata aquí de una buena fe objetiva y “por lo tanto, en sede contractual no interesa la convicción o creencia de las partes de estar actuando conforme a derecho”²⁰ o conforme al contrato, pues tales convencimientos son irrelevantes porque, habida cuenta de la función social y económica del contrato, lo que en verdad cuenta son todos los actos reales y efectivos que procuran la cabal realización de estas funciones dentro del ámbito de la legalidad y de la lealtad y corrección, esto es, ajustados en un todo al ordenamiento jurídico y a lo convenido.”²¹

3. Oportunidad de las reclamaciones en materia contractual – Salvedades

Para que prospere una pretensión de restablecimiento del equilibrio económico del contrato en virtud de cualquiera de las causas que pueden dar lugar a la alteración, es necesario que el factor de oportunidad no la haga improcedente.

En efecto, en los casos de alteración del equilibrio económico del contrato las partes pueden convenir lo necesario para restablecerlo, suscribiendo *“los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar...”*, tal y como, posteriormente, lo recogió la Ley 80 de 1993, artículos 16 y 27.

Luego, si las partes, habida cuenta del acaecimiento de circunstancias que pueden alterar o han alterado ese equilibrio económico, llegan a acuerdos tales como suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual, contratos adicionales, otrosíes, etc., al momento de suscribir tales acuerdos en razón de tales circunstancias es que deben presentar las solicitudes, reclamaciones o salvedades por incumplimiento del contrato, por su variación o por las circunstancias sobrevinientes, imprevistas y no imputables a ninguna de las partes.

Y es que el principio de la buena fe contractual, que es la objetiva lo impone, *“consiste fundamentalmente en respetar en su esencia lo pactado, en cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, en perseverar en la ejecución de lo convenido, en observar cabalmente el deber de informar a la otra parte, y, en fin, en desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato sin olvidar que el interés del otro contratante también debe*

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de junio de 2011, expediente 18836. (La cita es del texto citado).

²⁰ Ibídem. (La cita es del texto citado).

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 19 de noviembre de 2012, expediente 22043. (La cita es del texto citado).

cumplirse y cuya satisfacción depende en buena medida de la lealtad y corrección de la conducta propia”²² (Se subraya).

En consecuencia, si las solicitudes, reclamaciones o salvedades fundadas en la alteración del equilibrio económico no se hacen al momento de suscribir las suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual, contratos adicionales, otrosíes, etc., que por tal motivo se convinieren, cualquier solicitud, reclamación o pretensión ulterior es extemporánea, improcedente e impróspera por vulnerar el principio de la buena fe contractual.

Esta postura es de vieja data en la Sección Tercera del Consejo de Estado y baste para confirmar lo dicho traer a cuento el siguiente aparte de la sentencia proferida el 23 de junio de 1992, Exp. 6032:

“La anterior manifestación, sin embargo, no encuentra pleno respaldo en el proceso, porque lo cierto es que si hubo suspensiones de las obras, atrasos, de moras, que en últimas condujeron a la prolongación del término contractual inicialmente señalado, no todo obedeció a la voluntad exclusiva de la entidad contratante, sino que hubo acuerdo entre las partes para hacerlo, como se desprende de las actas de suspensión de obra visibles a folios 63 y 64 del Anexo No. 1, suscrito por los interventores, Auditor General y el contratista; o bien de las obras adicionales contratadas, las cuales fueron consignadas en los documentos “otro sí” que reposan en los folios 50 a 60 del Anexo No. 1, suscritos también por el contratista; así mismo, obran en autos las solicitudes de prórroga del actor y los plazos concedidos no sólo en atención a esas peticiones, sino para que entregara la obra contratada en estado de correcta utilización.

No encuentra la Sala razonable que el contratista después de finalizado el contrato, por entrega total de la obra, pretenda censurar a la administración por prolongaciones en el plazo convenido, cuando estuvo de acuerdo con las mismas y en parte fue causante de aquellas. En ningún momento el contratista impugnó tales prórrogas y, si lo hizo, de ello no hay demostración alguna en el proceso. En cambio, si se infiere que con las prórrogas y ampliaciones las partes procuraron superar las dificultades que se presentaron, todo con el ánimo de obtener la ejecución del objeto contractual y de cumplir a cabalidad las obligaciones contractualmente adquiridas. De estas apreciaciones concluye la Sala que no hay lugar a aceptar el cumplimiento respecto del término del contrato planteado por el actor...” (Resaltado propio).

Dicha postura fue retomada posteriormente por la Subsección B de la Sección Tercera de ésta Corporación al señalar que:

“Así las cosas, es menester puntualizar los efectos jurídicos que en relación con reclamaciones pendientes tienen los negocios jurídicos bilaterales de modificación, adición, prórroga y suspensiones suscritos por las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad para adaptar el contrato a las exigencias que sobrevengan o sobre el reconocimiento debido de las prestaciones cumplidas, en el sentido de que no proceden reclamaciones posteriores para obtener reconocimientos de prestaciones emanadas del contrato, cuando no aparecen o no se hicieron en dichos actos.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de junio de 2011, expediente 18836. (La cita es del texto citado).

Esta Sección en sentencia de 23 de julio de 1992, rechazó una reclamación de la contratista después de finalizado el contrato por prolongaciones del plazo convenido, cuando estuvo de acuerdo con ellas, puesto que se entiende que mediante estas prórrogas las partes procuraron superar las dificultades que se presentaron para la debida ejecución del contrato

(...)

Igualmente, en sentencia de 22 de noviembre de 2001, utilizando este criterio como adicional a la falta de prueba de los mayores sobrecostos, indicó que cuando se suscribe un contrato modificadorio que cambia el plazo original dejando las demás cláusulas del contrato incólumes (entre las mismas el precio), no pueden salir avante las pretensiones de la contratista²³:

*“No se probó procesalmente que BENHUR, dentro del término de ejecución del contrato incurrió en **sobrecostos superiores a los reconocidos por CEDENAR**. Además la Sala destaca que BENHUR en ejercicio de su autonomía de la voluntad suscribió contratos adicionales de plazo en los cuales luego de la modificación de la cláusula original de PLAZO, convino con CEDENAR que **las demás cláusulas del contrato, entre ellas el precio, permanecían incólumes**”* (subraya la sala).

No sólo no resulta jurídico sino que constituye una práctica malsana que violenta los deberes de corrección, claridad y lealtad negociales guardar silencio respecto de reclamaciones económicas que tengan las partes al momento de celebrar contratos modificadorios o adicionales cuyo propósito precisamente es el de ajustar el acuerdo a la realidad fáctica, financiera y jurídica al momento de su realización, sorprendiendo luego o al culminar el contrato a la otra parte con una reclamación de esa índole. Recuérdese que la aplicación de la buena fe en materia comercial implica para las partes la observancia de una conducta enmarcada dentro del contexto de los deberes de corrección, claridad y recíproca lealtad que se deben los contratantes, para permitir la realización de los efectos finales buscados con el contrato...

[...] Por eso, durante el desarrollo de un contrato como el de obra, en el que pueden sobrevenir una serie de situaciones, hechos y circunstancias que impliquen adecuarlo a las nuevas exigencias y necesidades en interés público que se presenten y que inciden en las condiciones iniciales o en su precio, originados en cambios en las especificaciones, incorporación de nuevos ítems de obra, obras adicionales o nuevas, mayores costos no atribuibles al contratista que deban ser reconocidos y revisión o reajuste de precios no previstos, entre otros, la oportunidad para presentar reclamaciones económicas con ocasión de las mismas y para ser reconocidas es al tiempo de suscribir o celebrar el contrato modificadorio o adicional. Igualmente, cuando las partes determinen suspender el contrato deben definir las contraprestaciones económicas que para ellas represente esa situación, con el fin de precaver reclamaciones y la negativa al reconocimiento por parte de la entidad contratante, dado que en silencio de las partes ha de entenderse que las mismas no existen o no se presentan en caso de que éstas no las manifiesten en esa oportunidad.

Con mayor razón legal se genera este efecto jurídico, tratándose de posibles reclamos en materia de desequilibrios económicos del contrato al momento de convenir las condiciones del contrato modificadorio o adicional, en tanto el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, preceptúa que si la igualdad o equivalencia financiera se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, “...las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento”, suscribiendo para tales efectos “los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimientos de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar...”

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 22 de noviembre de 2001, Expediente. 13356... (La cita es del texto citado).

Por consiguiente, la omisión o silencio en torno a las reclamaciones, reconocimientos, observaciones o salvedades por incumplimientos previos a la fecha de celebración de un contrato modificatorio, adicional o una suspensión tiene por efecto el finiquito de los asuntos pendientes para las partes, no siendo posible discutir posteriormente hechos anteriores (excepto por vicios en el consentimiento), toda vez que no es lícito a las partes venir contra sus propios actos, o sea “venire contra factum proprium non valet”, que se sustenta en la buena fe que debe imperar en las relaciones jurídicas.”²⁴

La Subsección C de la Sección tercera de ésta Corporación también acoge dicha posición al señalar:

“Pues bien, la Sala entiende que el término adicional no pudo causar una mayor permanencia en la obra imputable a la entidad, por varias razones:

En primer lugar, porque este lapso fue objeto de un contrato donde las partes expresaron su voluntad sobre las condiciones en que se continuaría ejecutando la obra, de manera que siempre que se suscribe un contrato adicional la voluntad de las partes retorna a una posición de reequilibrio de las condiciones del nuevo negocio –como cuando se suscribió el contrato inicial-, porque tanto contratante como contratista tienen la posibilidad de suscribirlo o de abstenerse de hacerlo, y si ocurre lo primero, a continuación pueden establecer las nuevas condiciones del negocio.
(...)

Esto significa que es perfectamente posible modificar, de común acuerdo, en los contratos adicionales, los precios unitarios o globales del contrato a celebrar, bien para reducirlos o para incrementarlos, definición que cada parte valorará y seguramente concertará en función de los precios del mercado del momento. Claro está que si desde el negocio inicial el contratista se comprometió en alguna de sus cláusulas a mantener los precios, en caso de que se adicione el contrato, entonces la libertad de pacto se habrá empeñado desde esa ocasión, y a ella se atenderá la parte comprometida. En este mismo sentido ya ha expresado esta Sala que:

“... En este sentido, tampoco es aceptable, como lo afirma el actor, que por tratarse de un contrato adicional los precios unitarios debían ser los mismos del contrato inicial, so pretexto de que este aspecto era inmodificable.

“Este criterio es equivocado, porque bien pudo el contratista asumir una de estas dos conductas, al momento de celebrar los negocios: i) suscribirlos, pero con precios de mercado adecuados, es decir, renegociando el valor unitario de los ítems –en otras palabras, debió pedir la revisión del precio-, o ii) desistir del negocio, porque no satisfacía su pretensión económica, teniendo en cuenta que estaba vigente un impuesto que gravaba la actividad adicional que pretendía ejecutar.

“Es así como, si acaso se le causó un daño al contratista se trata de una conducta imputable a él, porque suscribió varios negocios jurídicos pudiendo desistir de ellos, cuando no satisfacían su pretensión económica”²⁵.

“Por tanto, es inadmisibile que ahora, luego de celebrados y ejecutados los negocios jurídicos, en vigencia de leyes que claramente señalaban las condiciones tributarias del momento, solicite una indemnización por hechos imputables a la gestión propia, pues de haber sido precavido no se habrían generado las consecuencias que dice padecer.”

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de agosto de 2011, Expediente 18080.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 30 octubre de 2003, Exp. 17.213 (La cita es del texto citado).

(...)

En estos términos, el actor pudo acordar nuevos precios, pero no lo hizo; y mal puede venir ahora, ante el juez, a pedirle que lo haga mediante una sentencia, cuando debió negociar en su momento este aspecto. Otra cosa sería que se alegara la materialización de la teoría de la imprevisión, por cuya virtud la alteración de las condiciones de un negocio, ya celebrado, por circunstancias posteriores y ajenas a las partes, se hace difícil en su ejecución y cumplimiento, rompiendo la igualdad y el equilibrio del negocio. Pero este no es el caso, porque sin duda la suscripción de los dos contratos adicionales -tanto el de valor como el de plazo-, estaba precedido de las circunstancias que verdaderamente lo originaron, y fue sobre esas razones -conocidas por el contratista- que se pactó lo que consta en esos dos documentos.

En este horizonte, cada parte del negocio se hace responsable de aquello a lo que se compromete, y así mismo, mientras nuevas circunstancias no alteren el acuerdo, se considera que contiene en sí su propio reequilibrio financiero²⁶.

4. Caso concreto

En el asunto que aquí se revisa por la vía de la apelación interpuesta por la parte demandante, se encuentra referida a la ejecución del contrato suscrito el 19 de mayo de 1998, con la finalidad de realizar la construcción de un tramo de la Avenida Ciudad de Cali ubicada en la calle 73 entre Carreras 3ª y 8ª, que comprende la construcción de las dos calzadas principales; diseños y construcción de cuatro (4) puentes vehiculares a nivel sobre el Canal Oriental y un (1) puente peatonal; construcción de un (1) puente vehicular a nivel sobre la Carrera 3ª (Canal Maizena) y demás obras complementarias.

Que el plazo para la ejecución del mismo, se pactó en siete (7) meses y como el acta de inicio de la obra se suscribió el 15 de julio de 1998 se proyectó como fecha de terminación el 15 de febrero de 1999.

Adicionalmente, se logró probar que al momento de la ejecución de la obra se presentó una modificación al diseño del puente vehicular N°1 por parte de Valorización Municipal y por lo anterior, se presentaron problemas en la entrega de los predios donde se realizaría la obra, ocasionando con esto atrasos en la ejecución. Razón por la cual, se realizaron 4 adiciones en valor y prorrogas al plazo de ejecución hasta el 15 de febrero del año 2000.

Posteriormente a la suscripción de las adiciones y prorrogas referidas, con memorial CSA-0124-2000 del 30 de marzo de 2000 CONALVIAS S.A. elevó solicitud dirigida al Secretario de Infraestructura Vial y Valorización, para que en la liquidación final del contrato SIVV-SSM-OP-01-98- se restableciera la ecuación contractual y el equilibrio económico del contrato.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 9 de mayo de 2012, Expediente 22087. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 10 de septiembre de 2014, Expediente 27648

El día 12 de mayo del 2000, se declararon recibidos los trabajos ejecutados de acuerdo con los planos y especificaciones, bajo los plazos estipulados en el mencionado contrato.

El día 19 de mayo del 2000, la entidad contratante remitió al contratista proyecto de liquidación del contrato SIVV-SSM-OP-01-98 y el 14 de junio de 2000, CONALVIAS suscribió el Acta de Liquidación del Contrato, dejando la siguiente salvedad:

“Se suscribe la presente acta teniendo en cuenta que a la fecha por la ejecución del contrato se encuentran pendientes de pago a CONALVIAS S.A. un total de \$408'419.152, pago para el cual es necesario el trámite del acta con base en la cual se constituirá la reserva adicional (ampliación de reserva). Queda pendiente por incluir como valores resultantes del contrato SIVV-SSM-OP-01-98 los valores correspondientes al restablecimiento de la ecuación contractual y del equilibrio económico del contrato solicitado por CONALVIAS S.A. mediante memorial CSA-0124-2000, calendado marzo 30 de 2000, presentado el 4 de abril y CSA-00250 2000 calendado junio 8 de 2000, con sus correspondientes actualizaciones.

De igual forma la entidad contratante, realizó en el mismo documento aclaración a dicha salvedad, de la siguiente manera:

“La Secretaría de Infraestructura Vial y Valorización Municipal deja constancia que si bien es cierto que existe una solicitud de restablecimiento de la ecuación contractual y el equilibrio económico del contrato, por parte de la firma CONALVIAS S.A. Según memoriales CSA-0124 2000 de Marzo 30 y CSA-0250-2000 de junio 8, esta solicitud es objeto de su respectivo análisis jurídico y técnico y solo entonces se determinará si queda pendiente por liquidar algún saldo a favor del contratista.”

Seguidamente y a través de oficio D-001 de fecha 29 de junio de 2000, la entidad contratante resolvió no acceder a la solicitud de Restablecimiento de la Ecuación Contractual y Equilibrio Económico del Contrato, solicitada por el contratista.

El 10 de julio de 2000, estando dentro del término legal CONALVIAS S.A. mediante comunicación N°CSA-00325-2000 interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo antes mencionado, el cual fue resuelto a través de la Resolución 0314 del 7 de septiembre de 2000 y notificada el 18 de septiembre del 2000 al Representante Legal de CONALVIAS S.A., mediante la cual se negó el restablecimiento del equilibrio económico solicitado dentro del proceso de liquidación del contrato SIVV-SSM-OP-01-98, acto administrativo que expresamente dispuso *“No reponer para revocar el oficio D-011 del 29 de junio de 2000”*.

De acuerdo con lo anterior, la Sala concluye que el contratista solicitó a la Administración mediante las comunicaciones CSA-0124 2000 del 30 Marzo y CSA-0250-2000 del 8 junio de 2000, que se restableciera la ecuación contractual y el equilibrio económico del contrato por el mayor tiempo de permanencia en la obra, ajustando el precio inicialmente convenido, salvedad

que fue dejada en el acta de liquidación bilateral suscrita el 14 de junio de 2000 y frente a la cual la entidad accionada manifestó que la solicitud debía ser objeto del respectivo análisis jurídico y técnico, solo entonces se determinaría si quedaba pendiente por liquidar algún saldo a favor del contratista. Fue así como, la entidad contratante mediante acto administrativo - oficio D-11 del 29 de junio de 2000 - le negó esta petición al demandante, posición que fue ratificada con la Resolución N°0314 del 7 de septiembre de 2000.

Así pues, la Subsección no comparte el alegato del recurrente quien afirma que estos actos administrativos no hacen parte de la liquidación del contrato, sino que se tratan de unas respuestas aisladas a unos derechos de petición interpuestos, motivación que carece de todo sustento jurídico, pues estos claramente están dirigidos de manera exclusiva a dar respuesta a la reclamación de desequilibrio económico presentada por el actor que corresponden al mismo tema de las salvedades consagradas en el acta de liquidación bilateral y frente a los cuales la parte demandada manifestó que serían revisados por las áreas técnica y jurídica, y una vez esto se produjera, se definiría si había algún saldo a favor del contratista, concluyendo después de la revisión que la solicitud elevada no era procedente.

Pues bien, en estas circunstancias se debe partir de una realidad jurídica consistente en la existencia de unos actos administrativos que se encuentran en firme y produciendo a plenitud sus efectos, cuya legalidad no fue impugnada en la vía judicial por parte de la parte actora y sobre los cuales no recayó causal alguna de pérdida de fuerza ejecutoria.

Con otras palabras, si el accionante elevó una petición de restablecimiento de la ecuación contractual y del equilibrio económico, y esta fue denegada por la Administración mediante unos actos administrativos que se encuentran en firme y amparados por la presunción de legalidad, no puede ahora el actor pretender que por vía de la acción contractual que la Sala obvie la existencia de estos actos administrativos que sin lugar a dudas hacen parte de la liquidación del contrato y en consecuencia, pase a dirimir un conflicto desatado en sede gubernativa, para de esta manera lograr que le sea reconocido algo que ya le fue negado a través de unos actos administrativos con plena validez y que ya produjo sus efectos jurídicos.

En síntesis, si lo que el accionante pretendía era el reconocimiento de unos mayores valores a los inicialmente acordados, debió impugnar la legalidad de los actos por los cuales la Administración le negó ese reconocimiento y como así no lo hizo, no puede venir ahora a hacer tal reclamación, pues lo impide la existencia, la presunción de legalidad y la fuerza ejecutoria de los actos administrativos que negaron ese pedimento.

Ahora, aunque en el presente asunto lo pertinente era impugnar la legalidad de los actos administrativos por los cuales la Administración negó el restablecimiento de la ecuación

contractual y el desequilibrio económico y esto no se hizo, no se puede afirmar que se imponga un fallo inhibitorio pues lo procedente en tal evento es decidir de fondo negando pretensiones, habida cuenta de que existen dos actos administrativos uno que denegó y el otro que confirmó esta decisión, que están produciendo todos sus efectos, que se presumen legales y que tienen fuerza ejecutoria.

Así las cosas, ante la ausencia de la pretensión que solicite declarar la nulidad de los actos administrativos citados, la demanda se torna en inepta.

Para finalizar y si en gracia de discusión se admitiese examinar el fondo de las pretensiones de la demanda, de igual manera estarían llamadas al fracaso, por cuanto si acaso se le hubiera causado un daño al contratista este hubiese sido producto de la propia conducta del contratista, porque al suscribir varios negocios jurídicos (otrosíes), aceptó que estos reunían las condiciones necesarias para satisfacer sus pretensiones económicas al no dejar reclamaciones o salvedades fundadas en la alteración del equilibrio económico, ya que de no haber sido así, simplemente no los habrían suscrito. Por lo tanto, no puede venir ahora en esta instancia a alegar un restablecimiento de la ecuación contractual y del equilibrio económico por ser extemporánea, improcedente e impróspera por vulnerar el principio de la buena fe contractual.

Por las consideraciones antes expuestas, la Sala procederá a confirmar la sentencia apelada proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por los motivos aquí expuestos.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia apelada proferida 29 de febrero de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por las razones expuestas en esta sentencia.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ
Presidenta de la Sala

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
Magistrado Ponente