



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

LEGIS móvil



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN "B"

Consejera Ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

Bogotá, D. C., quince (15) de octubre de dos mil catorce (2014)

Proceso número: 25000232600019980123101 (27383)
Actor: Sociedad Cortés y Gordillo Ltda.
Demandado: Nación-Consejo Superior de la Judicatura
Acción: Contractual

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia de 3 de marzo de 2004, proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se denegaron las pretensiones.

I. ANTECEDENTES

1.1 Síntesis del caso

El 2 de abril de 1998, la sociedad Cortés y Gordillo Ltda. presentó demanda en ejercicio de la acción contractual, en contra de la Nación-Consejo Superior de la Judicatura, con el objeto de que se declare el incumplimiento del contrato de prestación de servicios n.º 052 de 22 de noviembre de 1993 y se condene al pago de los perjuicios causados. Asimismo, solicitó declarar la nulidad de los actos administrativos, por medio de los cuales se liquidó unilateralmente el contrato.



La parte actora sostiene que el 22 de noviembre de 1993, la Nación-Consejo Superior de la Judicatura y la sociedad Cortés y Gordillo Ltda. suscribieron el contrato de prestación de servicios n.º 052, para el mantenimiento preventivo de vehículos de marcas distintas a Mazda y Lancia, por un valor de \$80 000 000 y con un plazo de un año “o antes si se agotaba su valor”.

La accionante da cuenta de haber cumplido con los requisitos para el perfeccionamiento y ejecución del contrato e invertido la suma de \$47 504 397,12, con el objeto de “refaccionar la estación de servicio Texaco No. 23”. Sostiene que, entre enero de 1994 y el mismo mes de 1995, rindió mensualmente los informes sobre el manejo del anticipo; empero alega que “la Dirección Nacional (sic) de Administración Judicial envió a proveedores diferentes a Cortés y Gordillo Ltda. 251 órdenes de trabajo para mantenimiento preventivo de los vehículos de su parque automotor, por valor de \$60.486.271”.

La parte actora aduce que, “con violación al debido proceso”, la administración liquidó unilateralmente el contrato, mediante las resoluciones n.º 0765 de 10 de abril de 1996 y 1012 de 2 de mayo del mismo año. Asimismo, pone de presente que pagó la suma de \$32 613 238,68, “por concepto de reintegro ordenado por los actos administrativos que se demandan”, en el curso del proceso por jurisdicción coactiva que se le adelantó (fls. 7-9 cuaderno 1).

1. PRIMERA INSTANCIA

1.1 La demanda

Con base en los anteriores hechos, la parte actora impetra las siguientes declaraciones y condenas:

“Primera.- Que se declare que la Nación (Consejo Superior de la Judicatura) incumplió el Contrato No. 052 de 1993, suscrito con mi poderdante la sociedad Cortés y Gordillo Ltda. y/o Estación de Servicio Texaco No. 23, el 22 de noviembre de 1993.



Segunda.- Que así mismo, se declare que son nulas las resoluciones Nos. 0765 de abril 10 de 1996 “por medio de la cual se declara en firme la liquidación del contrato 052 de 1993” y 1012 de mayo 2 de 1996, “mediante la cual se resuelve un recurso de reposición y se declara agotada la vía gubernativa”.

Tercera.- Que igualmente y como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene a la Nación (Consejo Superior de la Judicatura) a pagar a la sociedad Cortés y Gordillo Ltda. y/o Estación de Servicio Texaco No. 23, el valor de los perjuicios sufridos con el incumplimiento del contrato 052 de 1993 y la expedición de los actos administrativos demandados, esto es el daño emergente y el lucro cesante.

Cuarta.- El valor de la indemnización o perjuicios se actualizará a la fecha del fallo de acuerdo con la jurisprudencia elaborada y vigente de ese Tribunal y de la Sección Tercera del Consejo de Estado”.

Así mismo, la sociedad solicita el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 174, 176, 177 y 178 del C.C.A. (fl. 6 cuaderno 1).

La parte actora estimó el valor de los perjuicios en la suma de \$180 000 000, en razón de i) \$75 861 116,12, por concepto de “*indemnización de contrato no ejecutado*”; ii) \$74 116 461,53, por la utilidad dejada de percibir y iii) \$32 613 238,68, reintegrada por orden de la entidad, en el curso del proceso de jurisdicción coactiva (fl. 22 cuaderno 1).

1.2 Cargos de nulidad contra los actos acusados

La parte actora alega que los actos administrativos violan el debido proceso y están viciados de falta de competencia. Lo primero, comoquiera que “*la administración procedió a la liquidación unilateral sin citar al representante legal de la contratista*”. Y, lo segundo, por cuanto las decisiones se profirieron pasados “*16 meses después de haberse cumplido el plazo*” (fls. 10-18 cuaderno 1).

1.3 La defensa del demandado

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial se opuso a las pretensiones y se atuvo a lo demostrado en el proceso. Alegó haber cumplido con las



obligaciones contractuales a su cargo, en los términos pactados. Adujo inexistencia de una cláusula de exclusividad en el contrato e incumplimiento de la sociedad contratista, por *“no restituir el dinero que quedó del anticipo”* (fls. 36-42 cuaderno 1).

1.4 Alegatos de conclusión

La parte actora insistió en el incumplimiento de la entidad pública y en los cargos de nulidad propuestos en contra de los actos administrativos demandados (fls. 74-76 cuaderno 1).

1.5 Vinculación de la compañía de seguros

El *a quo* dispuso la vinculación de la compañía de Seguros del Estado S.A., *“como litisconsorte necesario de la parte demandada (sic)”*, comoquiera que la parte actora afirmó haber constituido póliza de cumplimiento con la aseguradora (fl. 78 cuaderno 1).

En la actuación se surtió el trámite de emplazamiento y designación de curador *ad litem*; empero la empresa no contestó la demanda (fls. 88-99 cuaderno 1).

1.6 Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia de 3 de marzo de 2004, la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó las pretensiones. Consideró que la parte actora no probó el incumplimiento alegado, tampoco los cargos de nulidad propuestos en contra de los actos administrativos acusados, por medio de los cuales la administración liquidó unilateralmente el contrato. Del contenido de la decisión se destaca:

“Específicamente aduce la demanda de (sic) violación al debido proceso al considerar que la administración decretó el incumplimiento del contrato a cargo del contratista cuando realmente el incumplimiento es atribuible a la demandada, puesto que envió a otros proveedores diferentes el mantenimiento de vehículos.



Para la Sala la acusación se quedó en una simple manifestación, toda vez que no allegó al proceso prueba alguna de la cual se pueda inferir una prohibición contractual de enviar algunos vehículos de su propiedad a otra contratista. Además, no se estipuló en el contrato un número mínimo de vehículos sobre los cuales se ejecutada el objeto contractual”.

El *a quo* encontró acreditado el cumplimiento del contratista; también “*que no se agotó la totalidad del anticipo entregado y que ante la terminación del contrato por vencimiento del plazo, tenía la obligación de restituir los dineros sobrantes*”, tal y como había sido pactado. Concluyó, por tanto, que los actos administrativos enjuiciados estaban debidamente fundamentados. Asimismo, puso de presente que la entidad citó a la sociedad Cortés y Gordillo e intentó adelantar la liquidación bilateral del contrato y, por falta de acuerdo, debió proceder unilateralmente.

Por último, el Tribunal consideró que los actos acusados fueron expedidos oportunamente, en la medida en que la “*liquidación puede hacerse dentro de los dos meses siguientes a la imposibilidad de hacerla en forma bilateral*” (fls. 105-115 cuaderno principal).

2. SEGUNDA INSTANCIA

2.1 Recurso de apelación¹

Inconforme, la parte actora impugna la decisión. Insiste en el incumplimiento de entidad pública demandada, comoquiera que envió a terceros los vehículos para realizar el mantenimiento que le había sido contratado. Del contenido de la alzada se transcriben los siguientes apartes:

“¿Cómo se iba a hacer mantenimiento al parque automotor de la administración judicial, si la misma no le enviaba a Cortés y Gordillo los vehículos?. Entonces no es cierto lo que afirma la sentencia de que “la acusación quedó en una simple afirmación” (...). Pero cómo se puede afirmar lo anterior si dentro del expediente obra, en primer lugar la prueba documental de que la administración judicial para

¹ La alzada se interpuso el 11 de marzo de 2004.



el momento tenía 212 automotores; en segundo lugar, existía una asignación presupuestal destinada exclusivamente al pago del objeto del contrato suscrito con mis poderdantes y en tercer lugar ¿por qué razón no se le enviaron los doscientos y tanto automotores que poseía, los que contrató con terceros por fuera del presupuesto y contrato suscrito con mis poderdantes?. Entonces me vuelvo a preguntar: ¿quién incumplió el contrato? Cortés y Gordillo Ltda. o la administración judicial con su negativa a enviarle los automotores a sus contratistas?”.

La recurrente, además, reitera uno de los cargos de ilegalidad propuestos en contra de los actos administrativos, esto es la violación al debido proceso. Aduce que “(..) la administración procedió a la liquidación unilateral del contrato sin citar a la representante legal del contratista, violando con este hecho el artículo 288 del Decreto Ley 222 de 1983 y los artículos 1502 y 1740 del C.C. que ordenan que este fuere citado y estuviese presente en el acto de liquidación del contrato”. Alega que este hecho fue aceptado por la entidad en las decisiones acusadas (fls. 117, 125-129 cuaderno principal).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1 Competencia

La Corporación es competente para conocer del presente asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, en contra de la sentencia que denegó las pretensiones, dado que la cuantía alcanza la exigida en vigencia del Decreto 597 de 1988², para que esta Sala conozca de la acción contractual en segunda instancia.

2.2 Asunto que la Sala debe resolver

La Sala resolverá el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia de 3 de marzo de 2004, proferida por la Subsección B de la Sección

² El 2 de abril de 1998, la cuantía para que un proceso iniciado en ejercicio de la acción contractual tuviera vocación de doble instancia era de \$18 850 000 -artículos 129 y 132 del C.C.A. subrogados por el Decreto 597/88- y la mayor de las pretensiones de la demanda fue estimada por el actor en la suma de \$75 861 116, por concepto de prestaciones no ejecutadas.



Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con miras a establecer si se produjo el incumplimiento contractual alegado en la demanda y, por ende, la procedencia del reconocimiento y pago de la indemnización que se reclama, para lo cual se tendrá en cuenta las obligaciones a cargo de cada una de las partes. Asimismo, se analizará los cargos de ilegalidad propuestos contra los actos administrativos acusados.

Debe, en consecuencia la Sala analizar los hechos probados y, de esta forma, resolver si hay lugar a conceder las pretensiones.

2.2.1 Hechos probados

Serán tenidos en cuenta los documentos aportados por la parte actora en las oportunidades legales, los remitidos por la entidad pública demandada, las respuestas de diversas autoridades a los requerimientos del Tribunal y los testimonios recibidos en el curso del presente asunto, pues se trata de pruebas decretadas y practicadas dentro de las oportunidades procesales.

De conformidad con el acervo probatorio que reposa en la actuación, la Sala encuentra acreditados los siguientes hechos:

2.2.1.1 Las pruebas que obran en el expediente permiten establecer que, en el marco de la ejecución del contrato de prestación de servicios n.º 052 de 1993, la entidad pública demandada no permitió que la sociedad Cortés y Gordillo Ltda. prestara el servicio contratado y, así mismo, hiciera uso de los recursos destinados para el efecto. Esto, comoquiera que no envió, con la frecuencia esperada, los vehículos necesarios para satisfacer el objeto contractual. Al contrario, dejó vencer el plazo pactado y procedió a la liquidación unilateral, alegando falta de acuerdo con la contratista.



A continuación se destacan, por orden cronológico y entre otras, las siguientes actuaciones sobre el desarrollo contractual que interesan al proceso, así:

a).- Por solicitud del Director Administrativo de la Dirección Nacional de Administración Judicial, el 30 de junio de 1993, la Estación de Servicio Texaco n.º 23 presentó oferta para la prestación de servicios de mantenimiento para los vehículos de la entidad. Relacionó las actividades a ejecutar y los valores de cada una de ellas así:

“Ítem 1 Aceites para motor, valvulina, líquido para frenos y aceite hidráulico

1.- Aceites para motor

a.- Presentación por ¼

<i>Havoline corriente SAE 30-40-50</i>	<i>\$1.300.00</i>
<i>Havoline super 20W40-20W50</i>	<i>\$1.350.00</i>
<i>Ursa super plus 30-40-50</i>	<i>\$1.350.00</i>
<i>Ursa super plus 15W40</i>	<i>\$1.350.00</i>

b.- Presentación por galón

<i>Havoline corriente SAE 30-40-50</i>	<i>\$5.000.00</i>
<i>Havoline super 20W40-20W50</i>	<i>\$5.200.00</i>
<i>Ursa super plus 30-40-50</i>	<i>\$5.200.00</i>
<i>Ursa super plus 15W40</i>	<i>\$5.200.00</i>

c.- Presentación por Bidón de 5 galones

<i>Havoline corriente SAE 30-40-50</i>	<i>\$22.000.00</i>
<i>Ursa super plus 30-40-50</i>	<i>\$25.000.00</i>
<i>Ursa super plus 15W40</i>	<i>\$28.000.00</i>

d.- Presentación caneca de 55 galones

<i>Havoline corriente SAE 30-40-50</i>	<i>\$210.000.00</i>
<i>Havoline super 20W40-20W50</i>	<i>\$250.000.00</i>

2.- Valvulinas

a.- Presentación por ¼

<i>Valvulina 90-140</i>	<i>\$1.400.00</i>
-------------------------	-------------------

b.- Presentación caneca de 55 galones



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Valvulina 90-140	\$240.000.00
c.- Pintas (instaladas en la estación)	\$900.00
3.- Líquido para frenos	
Presentación por pintas	\$1.100.00
Presentación dos pintas	\$2.100.00
4.- Aceite hidráulico	
Presentación por ¼	\$1.400.00
Presentación Bidón de 5 galones	\$26.000.00
Presentación caneca 55 galones	\$280.000.00

Los anteriores valores incluyen IVA y costo de mano de obra por servicio de cambio en la sede de la estación.

Ítem 2 Suministro de filtros de aceite, aire y gasolina

1.- Filtros de aceite

Tipo de vehículo	Costo
Mazda	\$2.850.00
Renault	\$2.850.00
Fiat 131	\$3.800.00
Honda	\$3.800.00
Mercedes Benz	\$3.800.00
Fiat 147	\$3.200.00
Mitsubichi (sic)	\$3.200.00
Toyota	\$3.200.00
Ford Granada	\$3.800.00
Chevrolet	\$3.500.00
Dodge	\$3.800.00
Lancia	\$3.500.00
Trooper	\$2.850.00

2.- Filtros de aire

Tipo de vehículo	Costo
Mazda	\$3.000.00
Renault	\$3.000.00
Fiat 131	\$3.500.00
Honda	\$3.500.00
Mercedes Benz	\$3.500.00
Fiat 147	\$3.000.00
Mitsubichi (sic)	\$3.000.00
Toyota	\$3.000.00
Ford Granada	\$3.000.00
Chevrolet	\$3.000.00



Dodge	\$3.500.00
Lancia	\$3.500.00
Trooper	\$3.000.00

3.- Filtro de gasolina

Precio único para todo vehículo	\$1.100.00
---------------------------------	------------

Ítem 3 Servicio de lavado, engrase, petrolizada de chasis, lavado de motor y polichada

1.- Servicio de lavado

Automóviles	\$2.622.00
Camperos	\$3.192.00
Furgones	\$3.420.00

2.- Engrase

Automóviles	\$3.192.00
Camperos	\$3.192.00
Furgones	\$3.192.00

3.- Petrolizada de chasis

Automóviles	\$2.500.00
Camperos	\$2.500.00
Furgones	\$2.500.00

4.- Lavado de motor

Automóviles	\$2.500.00
Camperos	\$2.500.00
Furgones	\$2.500.00

5.- Polichada

Automóviles	\$5.500.00
Camperos	\$5.500.00
Furgones	\$5.500.00

Ítem 4 Servicio de alineación de direcciones y balanceo de ruedas

Alineación de automóviles	\$7.980.00
Alineación de camperos y camionetas	\$9.120.00
Balanceo Rin 13	\$2.850.00
Balanceo Rin 14	\$3.420.00
Balanceo Rin 15 y 16	\$3.990.00
Balanceo de magnesio Rin 13	\$3.420.00
Balanceo de magnesio Rin 14	\$3.990.00
Balanceo de magnesio Rin 15 y 16	\$5.130.00



Ítem 5 Despinche en caliente con plancha eléctrica

Automóviles y camperos	\$700.00	
Camionetas cuaderno 2).	\$1.000.00”	(fls. 228-232

De conformidad con la matrícula mercantil que reposa en la actuación, la sociedad Cortés y Gordillo Ltda. figura como propietaria del establecimiento de comercio Estación de Servicio Texaco n.º 23 (fls. 342-346 cuaderno 2).

b).- El 11 de octubre del mismo año, la Junta de Adquisiciones y Licitaciones de la Dirección Nacional de Administración Judicial estudió, entre otras cosas, las propuestas para el mantenimiento preventivo de los vehículos de la entidad y de las Altas Corporaciones. En el documento consta que presentaron oferta la Estación de Servicio Texaco n.º 23, Esso Colombiana Limited y Multiservicio Galerías. La Junta recomendó contratar con la primera el mantenimiento preventivo de los automotores diferentes a Mazda y Lancia, por un valor de \$80 000 000 “a un año o al agotamiento”.

La Junta señaló que el proponente “(..) **ofrec[ía] todos los servicios requeridos, los precios competitivos frente a los otros oferentes, su ubicación, la hace equidistante de las sedes de las Altas Corporaciones y en relación con la celebración de contratos anteriores, presenta constancias de compañías privadas**” que acreditaban su experiencia en el sector³ (negritas fuera de texto, fls. 129-137 cuaderno 2).

c).- El 22 de noviembre siguiente, la Nación-Consejo Superior de la Judicatura y la sociedad Cortés y Gordillo Ltda. suscribieron el contrato de prestación de servicios de mantenimiento preventivo n.º 052, para “los vehículos al servicio de las Altas Corporaciones Nacionales y Dirección Nacional diferentes a los vehículos mazda y lancia”, por la suma de \$80 000 000 y con un plazo de un año “o al agotamiento del valor, lo primero que suceda” (cláusulas primera, quinta y séptima).

³ El acervo probatorio permite establecer que la entidad pública solicitó cotización-oferta a distintas estaciones de servicio, con el objeto de contratar directamente el mantenimiento preventivo de los vehículos a su cargo.



Asimismo, las partes acordaron ejecutar las siguientes actividades: “a).- Aceite para motor, valvulina, líquido para frenos y aceite hidráulico. b).- Suministro e instalación de filtros de aceite, aire y gasolina. c).- Servicio de lavado, engrase, petrolizada de chasis, lavado de motor y polichado. d).- Servicio de alineación de direcciones y balanceo de ruedas. e).- Despinche en caliente con plancha eléctrica. Todo lo anterior de acuerdo a la oferta⁴ presentada por el contratista que hace parte del presente contrato” (cláusula segunda).

Acorde con las cláusulas tercera y cuarta, los contratantes pactaron sus obligaciones así:

“Cláusula tercera. Obligaciones del contratista. En virtud del presente contrato, el contratista se compromete a: **a) Prestar el servicio de mantenimiento preventivo a los vehículos del parque automotor de la Dirección Nacional de Administración Judicial diferentes a los vehículos Mazda y Lancia.** b) **Prestar los servicios exclusivamente para los vehículos al servicio de las Altas Corporaciones Nacionales y Dirección Nacional, de acuerdo con las autorizaciones que reciba del funcionario designado.** c) Expedir por cada servicio prestado, constancia escrita del mismo, especificando en ella el tipo de servicio, valor, fecha, identificación del vehículo atendido y firma del empleado que supervisó la prestación del servicio en mención. d) Efectuar los respectivos créditos y débitos en la contabilidad que resulte de la ejecución, con base en los comprobantes que certifiquen la prestación del servicio, los cuales deben coincidir con los comprobantes y/o planillas que tenga el funcionario designado. e) Efectuar liquidaciones mensuales en la contabilidad referida y enviarlas a la Dirección Administrativa de la Dirección Nacional de Administración Judicial. No obstante lo anterior, el Consejo Superior a través de la Dirección Nacional de Administración Judicial podrá solicitar en cualquier momento el estado de cartera. f) Constituir las garantías de que trata la cláusula novena del presente contrato. **g) Reintegrar a la Dirección Nacional de Administración Judicial cualquier suma de dinero que resulte a favor de ella en caso de terminación del contrato y de su liquidación.** h) Recibir y entregar debidamente inventariado todo automotor que sea enviado para ser atendido en sus instalaciones, inventario que deberá contener la descripción detallada de los elementos del vehículo y estado de funcionamiento de los mismos. i) Ejecutar el servicio objeto de este contrato, utilizando personal técnico y calificado.

Cláusula cuarta. Obligaciones del Consejo Superior. Además de los derechos consagrados en otras cláusulas, el Consejo Superior ejercerá control sobre la calidad y ejecución del servicio objeto del presente contrato y se obliga a: a) Pagar al contratista el valor del presente contrato de conformidad con lo establecido en la cláusula quinta. b) Facilitar al contratista los medios necesarios

⁴ La oferta obra a folios 228-232 cuaderno 2.



para la prestación del servicio de mantenimiento contratado” (negritas fuera de texto).

Acorde con la cláusula sexta, las partes acordaron la siguiente forma de pago:

“El Consejo Superior pagará al contratista el valor del presente contrato de la siguiente forma: a).- un primer anticipo equivalente a la suma de \$26.500.000, previa aprobación de la póliza respectiva. b).- una vez consumido el 70% del primer anticipo, se pagará un segundo anticipo equivalente a la suma de \$26.500.000, previa aprobación de la póliza respectiva. c).- una vez se consuma el 70% de este segundo anticipo se cancelará el saldo restante, equivalente a la suma de \$27.000.000, previa aprobación de la póliza respectiva. Las anteriores sumas serán canceladas por intermedio de la Sección de Tesorería de la Dirección Nacional de Administración Judicial, previa presentación de las respectivas cuentas de cobro debidamente legalizadas, en la Dirección de Servicios Administrativos a las Corporaciones Nacionales de la Dirección Nacional de Administración Judicial” (fls. 3-9 cuaderno 2).

Pasados dos días, la Dirección Nacional de Administración Judicial remitió a la sociedad Cortés y Gordillo Ltda. copia del contrato, con el objeto de que “(..) realizara los trámites necesarios para el perfeccionamiento y legalización del mismo, el cual comprende: 1.- constitución de pólizas, 2.- recibo de pago de publicación del contrato en el diario oficial y 3.- pago del impuesto de timbre” (fl. 2 cuaderno 2).

El 30 de noviembre siguiente, la parte actora tramitó y obtuvo la póliza de cumplimiento, expedida por Seguros del Estado S.A. (fls. 222-227 cuaderno 2).

La entidad contratante informó a la sociedad contratista que el contrato quedó “perfeccionado” el 6 de diciembre de 1993, requiriéndolo para realizar la publicación y pago del impuesto de timbre (fl. 221 cuaderno 2). El 9 y 16 del mes y año en mención, la parte actora cumplió con lo solicitado (fls. 30-31 cuaderno 2). Este último día, la sociedad recibió la suma de \$26 500 000, por concepto de anticipo (fl. 25 cuaderno 2).

d).- Entre los meses de marzo y diciembre de 1994, la sociedad Cortés y Gordillo Ltda. presentó a la entidad los informes mensuales sobre el manejo del anticipo (fls. 145-219 cuaderno 2).



e).- El 28 de noviembre del año en mención, el Director de la Unidad de Asesoría Jurídica rindió concepto sobre la ejecución del contrato del *sub lite*. Puso de presente la necesidad de acceder a la solicitud de prórroga⁵ y continuar con la ejecución del contrato –se destaca-:

“(..) esta unidad considera de mayor conveniencia para la entidad acceder a la petición de prórroga del plazo de vigencia del contrato, que tan solo requiere de la suscripción de un contrato adicional por las partes y de la prórroga de las garantías. En esta forma no será necesaria la devolución del anticipo por parte del contratista y el consiguiente reintegro al Tesoro Nacional.

Si la entidad requiere los servicios contratados, procede utilizarlos. En tal caso debe ponerse especial cuidado en la ejecución del contrato, de manera que durante la prórroga se utilicen los servicios tan solo hasta completar la suma del primer anticipo”.

Al tiempo, el funcionario puso de presente a la Dirección que *“(..) si la decisión es liquidar el contrato no tendría presentación que haya firmado un contrato por ochenta millones de pesos para servicios de mantenimiento hasta por un año máximo, cuando finalizando el plazo tan solo se ha gastado algo más de tres millones de pesos. Ante tal diferencia cabe preguntarse si existió total imprevisión al contratar, si se presentó incumplimiento de las obligaciones por parte del Consejo Superior o si el servicio prestado no reunía las exigencias técnicas, caso en el cual la entidad tenía a su alcance mecanismos legales previstos en el mismo contrato, como el de hacer efectivas las garantías respectivas”* (fls. 597-599 cuaderno 2).

f).- El 30 de diciembre siguiente, la Directora Nacional de Administración Judicial dio cuenta a la oficina jurídica que *“estimó conveniente dar por terminado el mencionado contrato [refiriéndose al contrato n.º 052 de 1994], por cuanto la ejecución del mismo fue mínima durante 1994, alcanzando solamente el 4.8% del valor total”* (fl. 595 cuaderno 2).

⁵ En la actuación no reposa la solicitud de prórroga; empero se conoce de la misma por la respuesta de la entidad.



g).- El 4 de enero de 1995, la oficina jurídica de la entidad solicitó a la sociedad demandante “*exponer los motivos legales o jurídicos que le impidieron suscribir el acta final de liquidación del contrato 052 de 1993*” (fl. 142 cuaderno 2).

h).- El 24 de febrero siguiente, mediante oficio n.º 2290, la División de Servicios Administrativos de la Dirección Nacional de Administración Judicial dio respuesta al derecho de petición presentado por la sociedad actora, relacionado con el presupuesto para el mantenimiento de los automotores y su ejecución para los años 1993 y 1994. Al tiempo, adjuntó los listados en los que aparecen los nombres de contratistas que prestaron el servicio de mantenimiento para los vehículos a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, durante los años 1993 y 1994. En el documento aparecen relacionados 251 y 160 proveedores, respectivamente, sin que se conozca la modalidad de vinculación, entre los que no figura la sociedad Cortés y Gordillo Ltda. o la Estación de Servicio Texaco 23 (fls. 75-90 cuaderno 2). En la actuación también reposan dieciséis órdenes de servicio provenientes de la entidad, autorizadas por el Jefe de Automotores y con el visto bueno del Director Administrativo, con destino a la estación “Texaco 23”, con el objeto de realizar cambio de aceite, lavado general y de motor, petrolizado, polichado, mantenimiento de caja y transmisión, engrase, alineación, balanceo, cambio de líquidos, para los vehículos de marca Renault, Chevrolet, Mazda, Caribe, Nissan y Mitsubishi. El servicio se prestó en los meses de mayo, julio, agosto y septiembre de 1994 (fls. 95, 96, 98, 99, 100, 102, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114 y 115 cuaderno 2). Esta documentación fue aportada con la demanda.

i).- El 21 de abril del mismo año, la entidad pública recibió las observaciones de forma y de fondo presentadas por la sociedad Cortés y Gordillo Ltda a la liquidación realizada por la administración, relativas al régimen jurídico aplicable al contrato, inclusión de normas y obligaciones a cargo de las partes. Al tiempo, solicitó “*que se determine en el acta que el Consejo Superior de la Judicatura procederá a **consumir el saldo que aparece a su favor en servicios, tal y como se pactó en el contrato***” (negritas fuera de texto, fls. 119-123 cuaderno 2).



j).- El 25 de abril del año en mención, la oficina jurídica rindió concepto a la dirección de la entidad, respecto a las observaciones presentadas por la sociedad contratista. Sostuvo que no era posible acceder a la prórroga, dado el vencimiento del plazo pactado, razón por la cual procedía a la liquidación del contrato en el estado en el que se encontrara su ejecución y disponer el reintegro de los recursos pendientes de ejecutar, entregadas como anticipo, según lo acordado. Al tiempo, precisó que el Decreto Ley 222 de 1983 establecía el régimen jurídico aplicable al contrato (fls. 263-266 cuaderno 2).

k).- El 23 de mayo de 1995, la Unidad Financiera-Contabilidad de la Dirección Nacional de Administración Judicial solicitó a la representante legal de la sociedad Cortés y Gordillo Ltda. el envío del original y las copias del acta final de liquidación del contrato n.º 052 de 1993. Al tiempo le informó que *“si dicha acta no hubiese sido firmada, de todas maneras enviarla con las observaciones pertinentes”* (fl. 118 cuaderno 2).

l).- El 10 de abril de 1996, mediante la resolución n.º 0765, en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 289 del Decreto Ley 222 de 1983, la Directora Nacional de Administración Judicial i) declaró el incumplimiento del contratista, en lo atinente a la no devolución del saldo del anticipo; ii) liquidó unilateralmente el contrato y declaró en firme la liquidación efectuada el 20 de diciembre de 1994; iii) hizo efectiva la póliza de cumplimiento y iv) ordenó adelantar proceso por jurisdicción coactiva, así –se destaca–:

“Que La Nación Consejo Superior de la Judicatura celebró el contrato de prestación de servicios No. 052 de 1993, con la firma Texaco 23-CORTÉS y GORDILLO LTDA., para la prestación por parte del contratista, del servicio de mantenimiento preventivo de los vehículos al servicio de las Altas Corporaciones Nacionales y Dirección Nacional diferentes a los vehículos Mazda y Lancia.

Que en virtud del mandato legal de la Ley 80 de 1993, artículo 78, los contratos en curso a la fecha en que entre a regir esta ley, continuarán sujetos a las normas vigentes en el momento de su celebración o iniciación.

Que, mediante comunicación fechada el 8 de noviembre de 1994, el contratista solicitó la prórroga en plazo del contrato, la cual le fue negada por las razones de



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

carácter legal y presupuestal expuestas en la comunicación No. 16440 del 17 de noviembre de la misma anualidad, suscrita por la Directora Nacional de Administración Judicial.

Que de conformidad con lo dispuesto en la cláusula séptima del contrato en mención, la duración "se pacta en un (1) año o al agotamiento del valor, 10 primero que suceda, y rige a partir de la fecha de su perfeccionamiento", el cual se produjo el 6 de diciembre de 1993.

Que llegada la fecha de vencimiento del contrato, 5 de diciembre de 1994, no se habían agotado en su totalidad los dineros dados por la entidad en carácter de anticipo, razón por la cual, y de conformidad con lo pactado en la cláusula tercera literal g) del mismo, el contratista debía reintegrar a la Dirección Nacional de Administración Judicial cualquier suma de dinero que resultare a favor de ella en caso de terminación del contrato y de su liquidación.

Que en cumplimiento de lo pactado en la cláusula tercera en cita, la Dirección Nacional de Administración Judicial procedió a liquidar el contrato, según consta en acta del 20 de diciembre de 1994, suscrita por un funcionario - liquidador de la entidad debidamente facultado para el efecto por Resolución No. 5804 del 17 de noviembre de 1994 y en presencia del representante legal del contratista, quien se negó a firmarla argumentando mediante oficio radicado con el No. 007032 del 19 de abril, problemas jurídicos en la ejecución del contrato.

Que revisados por la Unidad de Asesoría Jurídica los argumentos del contratista, se encontró que éstos no eran de recibo para la Entidad, por lo que la Directora Nacional de Administración Judicial procedió a comunicar tal circunstancia al contratista mediante oficio del 21 de marzo de 1996, conminándolo nuevamente a firmar.

Que el acta de liquidación final fue aprobada por la Directora Nacional de Administración Judicial.

Que no habiendo acuerdo entre las partes para liquidar el contrato, deberá procederse de conformidad con lo preceptuado en el artículo 289 inciso tercero del Decreto Ley 222 de 1983.

Que a la fecha el contratista no ha cumplido con la obligación pactada, por lo cual procede la declaratoria de incumplimiento del contrato por parte de la Entidad" (negritas fuera de texto).

Con fundamento en los anteriores considerandos, la entidad pública resolvió –se destaca–:

“Artículo PRIMERO.- Declarar en firme la liquidación presentada por la entidad en acta del 20 de diciembre de 1994, suscrita por el Doctor HÉCTOR MONGÜI GIRALDO en su calidad de liquidador del contrato No. 052 de 1993, la cual fue



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

aprobada por la Doctora TULIA ADELAIDA RUÍZ RUÍZ, Directora Nacional de Administración Judicial, y que a continuación se transcribe:

"ACTA FINAL DE LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO No. 052 DE 1.993 CELEBRADO ENTRE LA NACIÓN - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y TEXACO 23 CORTÉS GORDILLO LTDA.

En la ciudad de Santafé de Bogotá D.C. a los 20 días del mes de Diciembre de 1.994 se reunieron en las oficinas de la Dirección Nacional de Administración Judicial, sección de contabilidad la Señorita LILIANA GORDILLO HERNÁNDEZ, identificada con la cédula de ciudadanía No.38'234.809 de Ibagué, facultada para contratar en su carácter de representante legal de la sociedad comercial Cortés y Gordillo Ltda., y el Señor HÉCTOR MONGUI GIRALDO identificado con la cédula de ciudadanía No.19'251.236 de Bogotá, profesional universitario y jefe de contabilidad con el fin de proceder a la liquidación del contrato 052 de 1.993, designado como liquidador mediante resolución No. 5804 de Noviembre 17 de 1.994 contrato que se desarrolló y ejecutó de la siguiente forma:

I- OBJETO DEL CONTRATO:

La prestación del servicio de mantenimiento preventivo de los vehículos al servicio de las Altas Corporaciones Nacionales y la Dirección Nacional diferentes a los vehículos Mazda y Lancia.

II- EJECUCIÓN DEL CONTRATO:

- A-) Consumo del mes de ENERO de 1994: \$133.332,00*
- B-) Consumo del mes de FEBRERO de 1994: \$825.413,00*
- C-) Consumo del mes de MARZO de 1994: \$279.935,00*
- D-) Consumo del mes de ABRIL de 1994: \$220.074,00*
- E-) Consumo del mes de MAYO de 1994: \$111.178,00*
- F-) Consumo del mes de JUNIO de 1994: \$290.885,00*
- G-) Consumo del mes de JULIO de 1994: \$153.600,96*
- H-) Consumo del mes de AGOSTO de 1994: \$638.477,52*
- I-) Consumo del mes de SEPTIEMBRE de 1994: \$693.369,72*
- J-) Consumo del mes de OCTUBRE de 1994: \$528.520,76*

TOTAL CONSUMOS: \$3.874.785,96

III- PAGOS DEL CONTRATO:

- 1-) Orden de pago No. 2547 de diciembre 19 de 1993**
- Cheque No. 5573266 Banco Cafetero \$26' 500.000.00**

RESUMEN

Total consumos de Enero a Octubre de 1994: \$3.874.785,96
Valor Primer Anticipo Diciembre 16-93: \$26.500.000,00

SALDO A CARGO DEL CONTRATISTA: \$22'625.214,04



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

SON: VEINTIDÓS MILLONES SEISCIENTOS VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS CATORCE PESOS CON 04/100 Mcte."

Artículo segundo: Con base en el acta en firme de liquidación del contrato No. 052 de 1993, determinar como obligación a cargo de la firma TEXACO 23-CORTÉS GORDILLO LTDA., el reintegro de VEINTIDÓS MILLONES SEISCIENTOS VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS CATORCE PESOS CON CUATRO CENTAVOS Mcte. (\$22'625.214,04), los cuales deberá consignar a favor del Tesoro Nacional en la cuenta No. 070-00040-1 "TESORAL DINAJ", del Banco Popular, sucursal calle 14, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

*Artículo tercero. **Declarar el incumplimiento por parte del contratista del contrato de prestación de servicios No. 052 de 1993 celebrado entre la NACIÓN-CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA y la firma TEXACO 23-CORTÉS GORDILLO LTDA., en cuanto a la obligación pactada en la CLÁUSULA TERCERA, literal g).***

Artículo cuarto.- Ordenar que se haga efectiva la garantía de cumplimiento del contrato No. 052 de 1993, la cual consta en la póliza No. 931550301, expedida por la Compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A.

Artículo quinto.- Ordenar que se inicie el proceso ejecutivo por Jurisdicción Coactiva del saldo que quede pendiente a favor de la entidad, una vez indemnizado el siniestro por parte de la Compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., así como de las sumas correspondientes al reajuste por pérdida del valor adquisitivo de los dineros" (negritas fuera de texto, fls. 10-13 cuaderno 2).

La decisión fue notificada personalmente a la parte actora el 11 de abril de 1996

(fl. 631 cuaderno 2).

m).- El 18 de abril siguiente, la sociedad Cortés y Gordillo Ltda. interpuso recurso de reposición. Adujo que el anticipo no se agotó por causas imputables a la entidad pública, pues "teniendo un parque automotor tan grande asignado a las altas corporaciones nacionales y la Dirección Nacional de Administración Judicial no fueron enviados dentro del término". Puso de presente que en el mes de enero se enviaron cuatro vehículos, en abril siete, en mayo tres, en junio nueve y en octubre trece. Alegó que "esta cantidad es bastante irrisoria comparada con todas las corporaciones y entidades que dependen de la Dirección". Afirmó que la accionada "(..) estaba en la obligación de entregar las herramientas necesarias para el cumplimiento del contrato por parte del contratista, tales como enviar los vehículos para que se les preste el servicio de mantenimiento preventivo, colocando de esta forma al contratista en imposibilidad de cumplir con lo pactado", causando perjuicios,

comoquiera que invirtió en maquinaria, insumos y personal para cumplir con el objeto contractual. A continuación, evidenció que la entidad no envió a la estación de servicio veintinueve automotores para realizar su mantenimiento. De esta forma relacionó la prestación del servicio que fue realizada por mes:

Placa	Meses mantenimiento	observaciones
OBB458	Enero	No hubo mantenimiento durante los meses de febrero a noviembre del 94
OA1474	Enero, septiembre, noviembre	No hubo mantenimiento de febrero a agosto y octubre/94
JY8014	Enero, febrero	No hubo mantenimiento de marzo a noviembre
EL7132	Enero, febrero y junio	No hubo mantenimiento de marzo a mayo, julio a noviembre
BL5375	Febrero	No hubo mantenimiento de marzo a noviembre
PS0399	Febrero	No hubo mantenimiento de marzo a noviembre
GD7211	Febrero	No hubo mantenimiento de marzo a noviembre
PS0214	Febrero	No hubo mantenimiento de marzo a noviembre
EL7185	Febrero	No hubo mantenimiento de marzo a noviembre
PS0418	Febrero	No hubo mantenimiento de marzo a noviembre
AO1380	Febrero	No hubo mantenimiento de marzo a noviembre
PS0619	Febrero	No hubo mantenimiento de marzo a noviembre
LIW273	Febrero	No hubo mantenimiento de marzo a noviembre
CK7145	Junio	No hubo mantenimiento de enero a mayo y de julio a noviembre/94
OJF466	Junio	No hubo mantenimiento de enero a mayo y de julio a noviembre/94
OJE465	Junio	No hubo mantenimiento de enero a mayo y de julio a noviembre/94
OBA292	Septiembre	No hubo mantenimiento de enero a agosto/94 y de octubre /Nov
AB7593	Septiembre	No hubo mantenimiento de enero a agosto/94 y de octubre /Nov
OBB250	Septiembre	No hubo mantenimiento de enero a agosto/94 y de octubre /Nov
XMP881	Septiembre	No hubo mantenimiento de enero a agosto/94 y de octubre /Nov
OIF727	Septiembre	No hubo mantenimiento de enero a agosto/94 y de octubre /Nov
OF0180	Septiembre	No hubo mantenimiento de enero a agosto/94 y de octubre /Nov
OBB384	Septiembre	No hubo mantenimiento de enero a agosto/94 y de octubre /Nov
OBB275	Septiembre	No hubo mantenimiento de enero a agosto/94 y de octubre /Nov
OBB265	Septiembre	No hubo mantenimiento de enero a agosto/94 y de octubre /Nov
OBB276	Septiembre	No hubo mantenimiento de enero a agosto/94 y de octubre /Nov
OBB280	Septiembre	No hubo mantenimiento de enero a agosto/94 y de octubre /Nov
OBB268	Septiembre	No hubo mantenimiento de enero a agosto/94 y de octubre /Nov
IM0077	Septiembre	No hubo mantenimiento de enero a agosto/94 y de octubre /Nov



La recurrente alegó, por otra parte, que i) la representante legal no fue citada para liquidar el contrato, tampoco se reunió con personal de la entidad el 20 de diciembre de 1994; ii) la liquidación no incluyó el mes de noviembre de 1994 y iii) la entidad carecía de competencia para liquidar unilateralmente el contrato, comoquiera que no procedió en los dieciséis meses siguientes al vencimiento del plazo.

Con fundamento en los anteriores argumentos, la parte actora solicitó revocar la resolución n.º 0765 de 10 de abril de 1996 para que, en su lugar, se ordene que se *“agote por lo menos el saldo que queda del valor anticipado (sic) consagrado en el contrato 052/93”* (fls. 14-18 cuaderno 2).

n).- El 2 de mayo del mismo año, mediante la resolución n.º 1012, se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la sociedad Cortés y Gordillo Ltda.⁶, en el sentido de i) corregir la afirmación relativa a la reunión con la contratista en las oficinas de la entidad, con el objeto de liquidar el contrato, pues la realidad de lo ocurrido solo evidenció la citación por parte de la Sección de Contabilidad y el requerimiento para firmar de la oficina jurídica; ii) precisar que los vehículos fueron remitidos a la estación en los términos acordados y el contratista prestó el servicio que correspondía, sin que ello fuera objeto de controversia; iii) aclarar que la declaración de incumplimiento se fundó en que no se reintegró lo que faltó por ejecutar del anticipo, debido al vencimiento del plazo; iv) reprochar la utilización del anticipo; v) dar cuenta de la inexistencia de cláusula de exclusividad; vi) reafirmar su competencia para liquidar unilateralmente el contrato, por falta de acuerdo con el contratista e vii) insistir en que el Decreto Ley 222 de 1983 gobernó el contrato. Se destacan algunos apartes de la decisión:

⁶ El mismo día, mediante la resolución n.º 1011, la Directora Ejecutiva de Administración resolvió negativamente el recurso de reposición interpuesto por la compañía de Seguros del Estado S.A., relativo a la falta de competencia. La entidad consideró que los argumentos carecían de fundamento, comoquiera que la liquidación unilateral del contrato se surtió en los términos señalados por la jurisprudencia (fls. 633-636 cuaderno 2).

“Que la Administración incurrió en un error de transcripción al manifestar en la parte considerativa de la resolución 0765 de 1996, que la señora LILIANA GORDILLO HERNÁNDEZ se reunió el 20 de diciembre de 1994 en las oficinas de la Dirección Nacional de Administración Judicial, cuando en realidad fue citada por la Sección de Contabilidad para la práctica de la diligencia y posteriormente requerida por la Unidad de Asesoría Jurídica para la firma del acta respectiva de liquidación, por lo que es necesario corregir el punto en ese sentido.

Que no obstante no ser aplicables las disposiciones de la Ley 80 de 1993 a las controversias que se susciten en tomo al contrato 052 de 1993, es pertinente aclarar que la entidad puso a disposición del contratista todos los medios que consideró necesarios para llevar a cabo la adecuada y oportuna ejecución del contrato, **en cumplimiento de su obligación de entregar las herramientas necesarias para la ejecución del mismo; es así como en su oportunidad entregó al contratista los dineros pactados en calidad de anticipo y remitió para mantenimiento los vehículos que estimó necesario, según los requerimientos efectuados para el caso.** De igual forma, el contratista, en desarrollo del objeto del contrato, ejecutó los trabajos encomendados, pues de no haber sido así, la entidad lo habría requerido en tal sentido.

Que por las razones anotadas, no entiende esta Dirección cómo se afirma por parte del recurrente, que la entidad lo colocó "en imposibilidad de cumplir con lo pactado", pues, reiteramos, **los vehículos que fueron remitidos a la estación, recibieron los servicios acordados, previa autorización impartida por parte del funcionario designado para el efecto.**

Tal vez, confunde el recurrente la declaratoria de incumplimiento del contrato por **desconocimiento de la obligación de reintegrar los dineros a la terminación del mismo, con el incumplimiento de la obligación de prestar los servicios a que estaba Obligado, 'punto al cual ya hemos hecho mención, y que nunca fue objeto de controversia.**

Que pareciera desprenderse del escrito de reposición, que el contratista alega la exclusividad de su firma en la prestación del mantenimiento preventivo, pacto que no se consagró en el contrato suscrito, y que no podía haberse pactado si se tiene en cuenta que algunos de los vehículos objeto de revisión, fueron asignados al servicio de altas dignidades de la Rama Judicial, a quienes por razón de su investidura debía brindarse cierto tipo de seguridades especiales, dada la ola de violencia que para la época atravesaba el país.

(..)

Lo anterior, tal y como se desprende de la cláusula séptima del contrato, la cual dispone:

"La duración del presente contrato se pacta en un (1) año o al agotamiento del valor lo primero que suceda, y, rige a partir de su perfeccionamiento", (resaltado nuestro) el cual tuvo lugar el 6 de diciembre de 1993, fecha en la cual se aprobaron las garantías constituidas.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

En este punto es pertinente aclarar que para la fecha de vencimiento del contrato, esto es, 5 de diciembre de 1994, no se había agotado el valor del anticipo, por lo que, acorde con los preceptos de la cláusula séptima, antes mencionada, tuvo lugar su terminación.

*Que cumplir con los términos del contrato, es llevar a cabo en forma oportuna y eficiente cada una de las obligaciones pactadas en el mismo, y no, solicitar antes de su vencimiento el agotamiento del precio o la prórroga del plazo, circunstancia ésta que, repetimos, no fue objeto de análisis en la resolución que se impugna, **pues la entidad en ningún momento manifestó al recurrente reparo en la prestación del servicio.***

(..)

***Que los dineros entregados en calidad de anticipo, deben ser utilizados única y exclusivamente en la adquisición de bienes que tengan que ver con la ejecución del contrato,** esto es, invertidos en todos los insumos necesarios para el cabal cumplimiento del objeto del mismo, de no ser así, la garantía exigida por la entidad, carecería de sentido, pues por medio de la misma "las entidades estatales se precaven contra el uso o apropiación indebida que el contratista haga de los dineros o bienes que se hayan anticipado para la ejecución del contrato" (resaltado nuestro)*

En este orden de ideas, no entiende esta Dirección cómo el recurrente manifiesta abiertamente a través de oficio del 11 de noviembre de 1994, que el anticipo fue invertido en la dotación y ampliación del diagnosticentro.

(..)

Que verificados los archivos que reposan en esta entidad, se pudo constatar por parte de la Sección de Contabilidad, que las facturas correspondientes al mantenimiento de los vehículos en los meses de noviembre y diciembre de 1994, no habían sido incluidas dentro de la liquidación del contrato, razón por la cual es procedente corregirla en ese sentido, tal y como se solicita por la recurrente.

Que no es cierto que el decreto ley 222 de 1983, estableciera un plazo para que la Administración procediera a efectuar la liquidación del mismo so pena de perder la competencia para el efecto.

El plazo de los seis (6) meses aducido por la parte actora como máximo para que la Administración entrara a liquidar el contrato, fue determinado jurisprudencialmente por el Consejo de Estado en varios pronunciamientos (..).

Que de conformidad con los apartes de la sentencia transcrita, esta entidad no perdió competencia para efectuar la liquidación unilateral, razón por la cual se desestima también el argumento que en tal sentido presentó el recurrente" (negritas fuera de texto).



Además, la entidad pública modificó la liquidación, en el sentido de incluir los valores correspondientes a la ejecución del contrato durante los meses de noviembre y diciembre de 1994, así:

“II- EJECUCIÓN DEL CONTRATO:

A-) Consumo del mes de ENERO de 1994	\$133.332.00
B-) Consumo del mes de FEBRERO de 1994	\$825.413.00
C-) Consumo del mes de MARZO de 1994	\$279.935.00
D-) Consumo del mes de ABRIL de 1994	\$220.074.00
E-) Consumo del mes de MAYO de 1994	\$111.178.00
F-) Consumo del mes de JUNIO de 1994	\$290.885.00
G-) Consumo del mes de JULIO de 1994	\$153.600.96
H-) Consumo del mes de AGOSTO de 1994	\$638.477.52
I-) Consumo del mes de SEPTIEMBRE de 1994	\$693.369.72
J-) Consumo del mes de OCTUBRE de 1994	\$528.520.76
K-) Consumo del mes de NOVIEMBRE de 1994	\$235.202.72
L-) Consumo del mes de DICIEMBRE de 1994	\$ 28.895.20
TOTAL CONSUMOS	\$4'138.883.88

III- PAGOS DEL CONTRATO:

1-) Orden de pago No. 2547 de diciembre 19 de 1993 Cheque No. 5573266 Banco Cafetero	\$26'500.000.00
-----------------------------------------------------------------------------------------	-----------------

RESUMEN

Total consumos de Enero a Diciembre de 1.994	\$4'138.883.88
Valor Primer Anticipo Diciembre 16-93	\$26'500.000.00

SALDO A CARGO DEL CONTRATISTA	\$22.361.116.12
--------------------------------------	------------------------

SON: VEINTIDÓS MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y UN MIL CIENTO DIECISÉIS PESOS CON 12/100 mete.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Modificase el artículo segundo de la Resolución No. 0765 del 10 de abril de 1996, el cual quedará así:

"ARTÍCULO SEGUNDO: Con base en el acta en firme de liquidación del contrato NO.052 de 1993, determinar como obligación a cargo de la firma **TEXACO 23 - CORTES Y GORDILLO LTDA.** el reintegro de **VEINTIDÓS MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y UN MIL CIENTO DIECISÉIS PESOS CON 12/100 MCTE (\$22'361.116.12)**, los cuales deberá consignar a favor del Tesoro Nacional en la cuenta No. 070-00040.-1 **"TESORAL DINAJ"**, del Banco popular, sucursal calle 14, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia."



ARTÍCULO TERCERO.- Entiéndase modificado el párrafo sexto (6) de la parte considerativa de la Resolución No. 0765 del 10 de abril de 1996, en el sentido de que la Dirección Nacional de Administración Judicial procedió a liquidar el contrato a través de acta del 20 de diciembre de 1994, suscrita por un Funcionario - liquidador de la entidad, previo requerimiento que hiciera la Sección de Contabilidad a la Representante Legal del contratista, para tal efecto, sin que ésta hubiera concurrido a la diligencia, y no como allí se indicó.

ARTÍCULO CUARTO.- Confirmase en todos los demás aspectos la resolución No. 0765 del 10 de abril de 1996, emanada de la Dirección Nacional de Administración Judicial” (fls. 19-26 cuaderno 2).

La resolución n.º 1012 fue notificada personalmente a la parte actora el 3 de mayo de 1996 (fl. 645 cuaderno 2).

2.2.1.2 En cumplimiento a lo ordenado en los actos administrativos acusados, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial adelantó proceso por jurisdicción coactiva, en contra de la sociedad Cortés y Gordillo Ltda.-Texaco 23.

En efecto, el 22 de mayo de 1996, la entidad pública libró mandamiento de pago por la suma de \$22 361 116,12. La actora fue notificada por intermedio de curador *ad litem*, quien contestó la demanda (fls. 328-329, 355-357 cuaderno 2).

La demandada ordenó seguir adelante con la ejecución, liquidó el crédito en la suma de \$29 648 398,80, decretó el embargo de cuentas y extinguida la obligación por el pago recibido de la compañía de Seguros del Estado S.A., dispuso continuar el proceso en contra de la sociedad Cortés y Gordillo Ltda. (fls. 359-360, 365, 466-467 cuaderno 2).

El 18 de julio de 1997, la Sección de Cobro Coactivo de la entidad declaró extinguida la obligación a cargo de la sociedad, por pago y ordenó el desembargo de los bienes (fls. 805-806 cuaderno 2).

2.2.1.3 La parte actora allegó al plenario constancias de pago, recibos y facturas que dan cuenta de los gastos en que incurrió la sociedad Cortés y Gordillo para la adquisición de equipos y remodelación de las instalaciones de la Estación de



servicio, en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1993 y enero de 1994 (fls. 32-74 cuaderno 2).

2.2.1.4 En la actuación también reposa el dictamen pericial practicado a instancias de la parte actora⁷, así:

“Aspectos generales:

Se trata de un lote de terreno y la edificación en él construida, ubicado en la calle 68 No. 15-17 esquina, de la ciudad de Bogotá.

En el lote hay una construcción en cemento, piso en baldosa, donde funciona una cafetería y el área administrativa de la denominada Estación de Servicio Texaco 23.

A la entrada de esta edificación, dentro del mismo lote, en una sección pavimentada se encuentran las estaciones para venta de gasolina, con sus tanques de almacenamiento respectivos.

A un lado de estas instalaciones se encuentra la serviteca, el cuarto para lubricantes y un centro de servicio que consta de alineador con su fosa, un sincronizador, análisis de gases, montallantas, balanceadora de carros, sitio para lavado, lubricación y engrase de vehículos automotores, en este se observan los muebles para guardar los equipos, existe además un gato hidráulico grande, hay una bodega para los aceites, llantas, lubricantes y filtros.

Las instalaciones descritas cuentan con servicios de energía eléctrica, teléfono, acueducto y alcantarillado.

Desarrollo:

Fuimos informados⁸ que la infraestructura instalada durante el año de 1993 se contrae a una cubierta de teja acceso, un tablero para fachada tipo Texaco, elaboración de un muro y cuatro columnas para soporte de una cubierta. Existen entre otros los siguientes elementos:

- 1 analizador de motores marca Sun*
- 1 elevador de superficie Rotary*
- 1 montallantas superauto Corgui*
- 1 juego de rampas tipo pesado*
- 1 alineador de sensores Liu marca Hunter*
- 1 balanceadora de ruedas marca Sun.*

⁷ El objeto de la prueba fue: “verificar la instalación de los diferentes aparatos y enseres comprados por Cortés y Gordillo Ltda. y/o Estación de servicio Texaco No. 23 con el fin de prestar un cabal y eficiente servicio al parque automotor de la administración judicial”.

⁸ La experticia no da cuenta sobre la persona que habría suministrado la información.



Esta información nos fue suministrada después de insistentes viajes a dicha instalación ya que las personas que allí se encontraron estuvieron renuentes para facilitar nuestro trabajo, por cuanto al parecer el bien ya cambio de dueños” (fls. 1-2 cuaderno 2).

2.2.2 Análisis del caso

2.2.2.1 Régimen jurídico aplicable

El artículo 1º del Decreto Ley 222 de 1983 definió el campo de aplicación del estatuto de contratación vigente para el momento de celebración del contrato y, para el efecto, dispuso que los contratos que celebre la Nación (Ministerios y Departamentos Administrativos) y los establecimientos públicos se someten a las reglas contenidas en dicho estatuto. La norma era del siguiente tenor:

“Artículo 1º. DE LAS ENTIDADES A LAS CUALES SE APLICA ESTE ESTATUTO - Los contratos previstos en este decreto que celebren la Nación (Ministerios y Departamentos Administrativos), y los Establecimientos Públicos se someten a las reglas contenidas en el presente estatuto.

Así mismo, se aplicarán a los que celebren las Superintendencias por conducto de los Ministerios a los cuales se hallen adscritas.

A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado posea más del noventa por ciento (90%) de su capital social les son aplicables las normas aquí consignadas sobre contratos de empréstito y de obras públicas y las demás que expresamente se refieran a dichas entidades.

Las normas que en este estatuto se refieran a tipos de contratos, su clasificación, efectos, responsabilidades y terminación, así como a los principios generales desarrollados en el Título IV, se aplicarán también a los Departamentos y Municipios”.

El artículo 149 del Decreto 01 de 1984⁹, por su parte, dispuso que “el Ministro de Gobierno representa a la Nación en cuanto se relacione con el Congreso y el de

⁹ Modificado por el artículo 49 de la Ley 446 de 1998, por medio del cual se dispuso:

“El artículo 149 del Código Contencioso Administrativo, quedará así:

“Artículo 149. Representación de las personas de derecho público. Las entidades públicas y las privadas que cumplan funciones públicas podrán obrar como demandantes, demandadas o intervinientes en los procesos Contencioso Administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados. Ellas



Justicia en lo referente a la Rama Jurisdiccional". La Constitución de 1991 estableció el funcionamiento desconcentrado y autónomo de la administración de justicia y, como parte de la ella, creó el Consejo Superior de la Judicatura, específicamente previsto para garantizar el autogobierno de la rama judicial del poder público (art. 228).

El Decreto ley 2652 del mismo año, *"Por el cual se adoptan medidas administrativas para el funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura"*¹⁰, le asignó al Director Nacional de Administración Judicial la función de *"llevar la representación jurídica de la Nación-Consejo Superior de la Judicatura"* (art. 15-4). Y, en materia de contratación administrativa, dispuso que se aplicarían *"las normas que rijan para la Fiscalía General de la Nación"*.

El Decreto 2699 de 1991¹¹, por medio del cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, consagra aspectos especiales que deben tenerse en cuenta para la contratación de la entidad. Así, prevé i) que para la apertura de licitaciones o concursos, la adjudicación y la celebración de contratos, será competente al Fiscal General de la Nación; ii) las modalidades de

podrán incoar todas las acciones previstas en este Código si las circunstancias lo ameritan.

En los procesos Contencioso Administrativos la Nación estará representada por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Fiscal General, Procurador o Contralor o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

El Presidente del Senado representa a la Nación en cuanto se relacione con el Congreso. La Nación-Rama Judicial estará representada por el Director Ejecutivo de Administración Judicial.

En los procesos sobre impuestos, tasas o contribuciones, la representación de las entidades públicas la tendrán el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales en lo de su competencia, o el funcionario que expidió el acto.

Parágrafo 1o. En materia contractual, intervendrá en representación de las dependencias a que se refiere el artículo 2o., numeral 1, literal b) de la Ley 80 de 1993, el servidor público de mayor jerarquía en éstas.

Parágrafo 2o. Cuando el contrato haya sido suscrito directamente por el Presidente de la República en nombre de la Nación, la representación de ésta se ejerce por él o por su delegado."

¹⁰ Derogado por la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, confirió la representación para toda clase de procesos judiciales iniciados en contra de la Nación-Rama Judicial- al Director Ejecutivo de Administración Judicial (art. 99-8).

¹¹ Derogado por la Ley 938 de 2004.



contratación para prestación de servicios, consultoría, obra, arrendamiento y seguros; iii) la solemnidad del escrito para los contratos cuya cuantía sea o exceda de 100 salarios mínimos legales mensuales; iv) los requisitos para el perfeccionamiento y v) la remisión a las normas de contratación de la Nación, en los aspectos no regulados (artículos 150-155).

El reglamento interno del Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo n.º 113 de 15 de diciembre de 1993, el cual entró a regir el 1º de enero de 1994, dispone que *“corresponde a la Sala Administrativa o a los empleados en quien ésta delegue, ordenar y contratistas y celebrar los correspondientes contratos. Los contratos que se celebren para la ejecución del presupuesto en la Ley 80 de 1993¹² y sus reglamentos”* (art. 38).

Acorde con lo anterior, la Sala concluye que el régimen jurídico aplicable al contrato de prestación de servicios n.º 052 de 1993 es el estatuto contractual vigente a la fecha de su celebración. Si bien la reglamentación del Consejo Superior de la Judicatura, parte contratante, entró a regir el 1º de enero de 1994 remitiéndose expresamente a la Ley 80 de 1993, la normatividad anterior permitió que la contratación adelantada por la entidad se rigiera por las previsiones aplicables a los contratos de la Nación, en los aspectos no regulados por las normas especiales. Por tanto, en atención a la naturaleza de la entidad pública y la fecha de suscripción del contrato -22 de noviembre de 1993-, habrá de resolverse la controversia que ha sido planteada y pronunciarse sobre la nulidad del acto administrativo de liquidación y definir si se generó el incumplimiento contractual alegado por la sociedad Cortés y Gordillo Ltda., con sujeción a las previsiones del Decreto Ley 222 de 1983.

¹² El literal b) del numeral 1º del artículo 2º de la Ley 80 de 1993 prevé que son entidades estatales *“b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos”*.



2.2.2.2 Caso concreto

I.- Incumplimiento de la entidad pública

La parte actora alega que la Nación-Consejo Superior de la Judicatura, representada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, incumplió el contrato de prestación de servicios de mantenimiento preventivo de vehículos n.º 052 de 1993, comoquiera que *“envió a proveedores diferentes a Cortés y Gordillo Ltda. 251 órdenes de trabajo para mantenimiento preventivo de los vehículos de su parque automotor, por valor de \$60.486.271”*.

La entidad pública demandada, por su parte, sostiene que el contrato no contaba con cláusula de exclusividad para la prestación del servicio y que la declaratoria de incumplimiento tuvo que ver con la devolución del saldo del anticipo, no con el objeto contractual, comoquiera que, según lo manifestó, el contratista cumplió con lo que le correspondía. Adujo, además, que, por vencimiento del plazo, procedía liquidar el contrato en el estado en el que se encontrara, unilateralmente, ante la falta de acuerdo con el contratista, obligado a devolver los recursos no ejecutados.

Conforme al artículo 1602 del Código Civil, el contrato se constituye en ley para las partes y, por virtud del artículo 1494 ibídem en fuente de obligaciones, las que, tratándose de contratos sinalagmáticos, no se hacen exigibles para una parte hasta tanto la otra no cumpla o se allane a cumplir lo que le corresponde (art. 1609 C.C.). Desde ésta perspectiva, para la Sala resulta claro que para invocar la declaratoria de incumplimiento parcial o total, cada parte debe acreditar que satisfizo todas y cada una de sus obligaciones contractuales, en la forma y tiempo debidos. Sobre el particular, la Sala ha señalado¹³:

“18. En los contratos bilaterales y conmutativos -como son comúnmente los celebrados por la administración-, teniendo en cuenta la correlación de las

¹³ Sentencia del 30 de octubre de 2013, expediente 27195, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

obligaciones surgidas del contrato y la simetría o equilibrio de prestaciones e intereses que debe guardar y preservarse (arts. 1494, 1495, 1530 y ss. 1551 y ss. Código Civil), la parte que pretende exigir la responsabilidad del otro por una conducta alejada del contenido del título obligacional debe demostrar que, habiendo cumplido por su parte las obligaciones del contrato, su co-contratante no cumplió con las suyas, así como los perjuicios que haya podido sufrir.

19. Quiere decir lo anterior que el éxito de la acción de controversias contractuales de que trata el artículo 87 del C.C.A. cuando se pretende obtener la declaratoria de incumplimiento del contrato y la condena en perjuicios presupone que la parte que la ejerce acredite en el proceso haber cumplido o estado presto a cumplir sus obligaciones; o lo que es igual, para abrir paso a pretensiones en ese sentido la parte que las invoca debe probar que satisfizo las obligaciones que le incumben o se allanó a hacerlo, para demostrar que la otra parte está en un incumplimiento de las obligaciones a su cargo, que éstas son exigibles y que, por tanto, se encuentra en mora para su pago¹⁴.

20. La Sala reitera¹⁵ que esa carga de la prueba que pesa sobre quien alega y pretende la declaratoria de incumplimiento en los contratos sinalagmáticos¹⁶ tiene una doble dimensión:

Tratándose de contratos sinalagmáticos, no se hacen exigibles para una parte, hasta tanto la otra no cumpla la que le corresponde (Art. 1609 C.C.). Desde ésta perspectiva, para la Sala es evidente que para poder solicitar ante el juez la declaratoria de incumplimiento, de una parte o de la totalidad del contrato por parte del contratista, es indispensable que éste, a su vez, acredite que satisfizo todas y cada una de sus obligaciones contractuales, de manera tal que hace exigibles las de su co-contratante.

En este sentido, no resulta procedente solicitar solamente la declaratoria de incumplimiento del contrato (...), sin antes haber acreditado plenamente el cumplimiento propio de quien lo alega, pues ello constituiría una pretensión incongruente, donde una eventual condena devendría en injusta e irregular, en tanto no está plenamente establecido que el incumplimiento del co-contratante obedeció a mora en el pago de la obligación, que sería, en el presente caso, la única situación que justificaría la condena solicitada¹⁷.

¹⁴ [6] "Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 22 de julio de 2009, exp. 17552".

¹⁵ [7] "Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 22 de julio de 2009, exp. 17552".

¹⁶ [8] "Artículo 1498 del C.C.: "El contrato oneroso es conmutativo, cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez...".

¹⁷ [9] "Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 24 de febrero de 2005, exp. No. 14.937. C.P. Germán Rodríguez Villamizar".



De acuerdo con el acervo probatorio allegado al plenario, las partes convinieron en *“la prestación por parte del contratista del servicio de mantenimiento preventivo de los vehículos al servicio de las Altas Corporaciones Nacionales y Dirección Nacional diferentes a los vehículos Mazda y Lancia”* (cláusula primera).

En los términos de la cláusula segunda, el mantenimiento comprendía el cambio de aceite para el motor y frenos; suministro e instalación de filtros; servicio de lavado de motor, chasis y carrocería; alineación, engrase, petrolizada y *“despinche”* de llantas. Todo hasta por un valor de \$80 000 000, según la relación de actividades y costos de que da cuenta la oferta, pagadero en tres partes i) un primer anticipo, equivalente a la suma de \$26 500.000, previa aprobación de la garantía; ii) una vez consumido el 70% del primer anticipo, se pagaría *“un segundo anticipo”* por la misma suma, previa aprobación de la póliza respectiva y iii) agotado el 70% del *“segundo anticipo”* se cancelaría el saldo, esto es la suma de \$27 000 000, aprobada la garantía.

Las partes convinieron en que dichas sumas se pagarían por *“(..) intermedio de la Sección de Tesorería de la Dirección Nacional de Administración Judicial, previa presentación de las respectivas cuentas de cobro, debidamente legalizadas en la Dirección de Servicios Administrativos a las Corporaciones Nacionales de la Dirección Nacional de Administración Judicial”* (cláusula sexta).

Asimismo, los contratantes acordaron que el contrato se ejecutaría en un año, contado a partir de su perfeccionamiento, esto es el 6 de diciembre de 1993 o hasta el agotamiento de la suma de \$80 000 000 -valor convenido-; lo primero que sucediera (cláusula séptima).

Lo anterior quiere decir que, agotado el monto total convenido, el contrato terminaba sin perjuicio del plazo y que si a su advenimiento faltaba alguna suma por ejecutar, el contratista reintegraría el valor.

No obstante, el anticipo no se agotó, sin perjuicio del advenimiento del plazo, comoquiera que la Dirección Nacional de Administración Judicial, hoy Dirección



Ejecutiva de Administración Judicial, expidió órdenes de servicio a proveedores distintos a la sociedad Cortés y Gordillo Ltda.-Estación de Servicio Texaco 23; de modo que, si bien se entregó el primer contado convenido como anticipo, este rubro no se agotó, simplemente porque, sin perjuicio del contrato y el pago anticipado, los servicios no fueron utilizados, aunque se requerían.

En efecto, la entidad pública dio cuenta al *a quo* de la expedición de doscientas cincuenta y un órdenes con destino a siete proveedores y ciento sesenta a otros veintiuno, entre los años 1993 y 1994, respectivamente, con los que, según afirmó en el comunicado, “*se contrataron los servicios de mantenimiento para los vehículos del Consejo Superior de la Judicatura*”, sin referirse a las marcas (fls. 75-90 cuaderno 2).

Como se observa, el periodo de expedición de dichas órdenes coincide con el plazo pactado en el contrato del *sub lite* y con su objeto, en lo atinente al mantenimiento de los automotores a cargo de la entidad.

Se conoce, además, que la sociedad demandante prestó el servicio de mantenimiento a los vehículos remitidos por la entidad pública, durante los meses de mayo, julio, agosto y septiembre de 1994, según las órdenes de servicio expedidas por la Dirección Nacional de Administración Judicial, autorizadas por el Jefe de Automotores y con el visto bueno del Director Administrativo, con destino a la Estación “*Texaco 23*”, con el objeto de realizar cambio de aceite, lavado general y de motor, petrolizado, polichado, mantenimiento de caja y transmisión, engrase, alineación, balanceo y cambio de líquidos. Los vehículos remitidos fueron de las marcas Renault, Chevrolet, Mazda, Caribe, Nissan y Mitsubishi (fls. 95, 96, 98, 99, 100, 102, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114 y 115 cuaderno 2).

La sociedad Cortés y Gordillo Ltda. cumplió con lo acordado y ello no fue objeto de discusión, al punto que, en los actos acusados, la entidad pública dio cuenta de que “*el contratista, en desarrollo del objeto del contrato, ejecutó los trabajos*



encomendados, pues de no haber sido así, la entidad lo habría requerido en tal sentido". En ningún momento la administración demandada reparó en la prestación del servicio. En el curso de la actuación tampoco se alegó.

El punto de controversia radica en que la entidad pública, fundada en que no pactó exclusividad, resolvió enviar a terceros los vehículos para realizar el mantenimiento, mediante la expedición de órdenes de servicio y sin que mediara justificación. De donde la Dirección Ejecutiva no podía alegar falta de ejecución del contrato, como efectivamente ocurrió, en comunicación enviada a la oficina jurídica, en orden a informar sobre la terminación de la relación, tampoco aducir tal motivación para exigir la devolución de la suma entregada a título de anticipo, pues a nadie le ha sido dado alegar su culpa en beneficio propio. Esto es, la entidad pública no estaba autorizada para proceder como aconteció, en desmedro del contratista y en pro de sí misma, al margen del incumplimiento contractual en el que incurrió.

De conformidad con las pruebas que reposan en el plenario, para la Sala no queda sino concluir que el contratista cumplió con sus obligaciones, hasta donde la entidad lo permitió y que si no agotaron los recursos fue porque los vehículos se enviaron a otro proveedor; pasando por alto la obligación principal de la administración de utilizar los servicios previamente contratados y pagados a la actora.

En efecto, conforme a lo convenido en la cláusula cuarta del contrato, relativa a las obligaciones, la Nación-Consejo Superior de la Judicatura se comprometió a i) pagar el valor del contrato y ii) *"facilitar al contratista los medios necesarios para la prestación del servicio de mantenimiento contratado"*.

Lo anterior significa que la entidad estaba obligada a enviar los vehículos para que el contratista cumpliera con el objeto contractual, hasta agotar los recursos que estaba obligada a destinar para tal efecto. Esto es así porque las partes acordaron la suma de \$80 000 000, *"destinado al mantenimiento preventivo de los*



vehículos diferentes a Mazda y Lancia al servicio de las Altas Corporaciones Nacionales y Dirección Nacional de Administración Judicial y pago del IVA”, según la relación de actividades y costos de que da cuenta la oferta, es decir que la actora prestaría el servicio hasta agotar el anticipo, pero no fue así, porque la entidad pública, al margen del contrato y de la oferta y sin perjuicio del anticipo, resolvió utilizar los servicios de otros proveedores en el mismo plazo y con similar objeto al contratado con la sociedad Cortés y Gordillo Ltda., en lo atinente al mantenimiento de vehículos a cargo de la entidad. De esta forma, impidió la completa ejecución de los deberes asumidos por el contratista y frustró la contraprestación pactada. En este punto debe la Sala destacar que, si bien la demandada alegó que no pactó exclusividad, su argumento no resulta aceptable, si se considera que la celebración del contrato durante la vigencia y hasta agotar el precio, en todo caso lo implicaba.

De ahí que resulte del caso revocar la sentencia para, en su lugar, acceder a las pretensiones encaminadas a declarar el incumplimiento contractual y condenar al pago de los perjuicios causados.

Precisado lo anterior, la Sala procederá a analizar los cargos de ilegalidad propuestos en contra de los actos administrativos que liquidaron unilateralmente el contrato.

II.- Cargos de ilegalidad propuestos contra el acto administrativo de liquidación unilateral

El artículo 289 del Decreto Ley 222 de 1983 -vigente para la fecha de celebración del contrato sometido a consideración de la Sala- previó la liquidación mediante acta en la que se consignaría el resultado de la ejecución; las sumas de dinero recibidas por el contratista; las sanciones e indemnizaciones, si a ello hubiere lugar; el balance financiero y el estado del anticipo. Todo, de conformidad con lo acordado en el contrato.



La norma previó que si no hubiere acuerdo para liquidar, “(..) *se tendrá en firme la liquidación presentada por la entidad contratante, la cual se expedirá mediante resolución motivada que estará sujeta a los recursos ordinarios por la vía gubernativa*”. En los términos de la disposición, la liquidación presta mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, en contra del contratista y su garante, “*en cuanto de ella resultaren obligaciones económicas a su cargo*”.

La liquidación es una actuación que sobreviene a la terminación, destinada a hacer constar el balance del contrato, las obligaciones satisfechas y los derechos exigidos, valores ejecutados y pendientes. De manera bilateral por el consenso de las partes o, en caso de no lograrse un acuerdo, unilateralmente por la administración, mediante acto administrativo motivado. Lo último ya fuere porque el contratista no concurre o se niega a suscribir el acta, la que se habrá de extender y firmar de todas maneras, sin perjuicio de la confrontación del contratista, de la que quedarán las constancias respectivas.

La liquidación del contrato ha sido definida como un auténtico corte de cuentas, en el que se define quien le debe a quien y cuánto. De suerte que cuando solo concurre la administración, como en el *sub lite*, impone su propio convencimiento sobre el resultado económico del negocio y el estado definitivo de los derechos y obligaciones, en un acto administrativo, de carácter particular y concreto, susceptible de los recursos en vía gubernativa. Sin que de ello se siga la potestad de la administración de desconocer lo acontecido y utilizar la liquidación para imponer al contratista un balance que no consulta la realidad, pues de ser ello así habría que concluir que se abusa de la posición de dominio y se incumple el deber constitucional de respetar el derecho ajeno y no abusar del propio.

La parte actora sostiene que las resoluciones n.º 0765 de 10 de abril de 1996 y 1012 de 2 de mayo del mismo año violan el debido proceso y están viciados de falta de competencia. Lo primero, comoquiera que “*la administración procedió a la liquidación unilateral sin citar al representante legal de la contratista*”. Y, lo segundo,



por cuanto las decisiones se profirieron pasados *“16 meses después de haberse cumplido el plazo”* (fls. 7-18 cuaderno 1).

En cuanto al primer cargo, la Sala encuentra que, aunado a que en el expediente no obra la citación al representante legal de la sociedad Cortés y Gordillo Ltda., con el objeto de liquidar por mutuo acuerdo el contrato, las pruebas permiten establecer que, si bien la contratista no fue convocada, conoció del procedimiento, pues i) el 4 de enero de 1995 la oficina jurídica de la entidad le solicitó *“exponer los motivos legales o jurídicos que le impidieron suscribir el acta final de liquidación del contrato 052 de 1993”* (fl. 142 cuaderno 2); ii) el 21 de abril del mismo año, la entidad pública recibió las observaciones de forma y de fondo presentadas por la parte actora (fls. 119-123 cuaderno 2); iii) el 25 de abril del año en mención, la oficina jurídica de la entidad se pronunció sobre las observaciones (fls. 263-266 cuaderno 2) y iv) el 23 de mayo del mismo año, la Unidad Financiera-Contabilidad de la Dirección Nacional de Administración Judicial solicitó a la representante legal de la sociedad Cortés y Gordillo Ltda. el envío del original y las copias del acta final de liquidación del contrato n.º 052 de 1993. Al tiempo la requirió para que *“si dicha acta no hubiese sido firmada, de todas maneras enviarla con las observaciones pertinentes”* (fl. 118 cuaderno 2).

Lo anterior pone en evidencia que, si bien la entidad no fue convocada para liquidar el contrato, como era deseable, con el fin de lograr un consenso, cuando menos no se actuó sin su conocimiento, al punto que algunas de sus observaciones fueron atendidas, dejando de lado, precisamente, las atinentes a que el incumplimiento le resulta atribuible a la demandada. Razón por la cual se procedió a la liquidación unilateral, de que dan cuenta las resoluciones n.º 0765 de 10 de abril de 1996 y 1012 de 2 de mayo de 1996.

En este orden de ideas, la Sala considera que el cargo de violación al debido proceso no tiene vocación de prosperidad.



Cabe precisar que no se requiere analizar otros cargos, comoquiera que los propuestos en la demanda dan lugar a anular las resoluciones de liquidación del contrato.

III.- Perjuicios

La sociedad Cortés y Gordillo solicitó el pago de los perjuicios materiales causados por el incumplimiento atribuible a la entidad demandada.

La parte actora estimó el valor de los perjuicios en la suma de \$180 000 000, en razón de \$75 861 116,12 por concepto de “*indemnización del contrato no ejecutado*”, \$74 116 461,53 por la utilidad dejada de percibir y \$32 613 238,68 valor reintegrado en el curso del proceso de jurisdicción coactiva (fl. 22 cuaderno 1).

El contrato es ley para las partes, generador de obligaciones, que no puede ser invalidado sino por su mutuo consentimiento o por causas legales y debe ejecutarse de buena fe según lo pactado, la naturaleza de la obligación o lo que por ley le pertenezca (arts. 1602 y 1603 C.C.).

Del incumplimiento de las obligaciones contractuales surge la responsabilidad, de la cual se deriva el deber de reparar integralmente los daños ocasionados al co-contratante cumplido, quien podrá exigir, en consecuencia, la obligación insatisfecha y el resarcimiento de todos los perjuicios sufridos. Al respecto, la Sala ha precisado:

“(...) si el pago del precio como remuneración a las prestaciones ejecutadas en un contrato celebrado por la Administración Pública es el principal derecho que tiene el contratista colaborador, es evidente que las entidades contratantes deben cumplir con esa obligación en los términos y plazos convenidos en el contrato o previstos en la ley, de manera que ante la mora de esta obligación dineraria debe reconocer y cancelar intereses en virtud de la ley al contratista, en su condición de acreedor, mientras no satisfaga el pago de la suma del capital adeudado”¹⁸.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2010, expediente 17214, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.



En el presente caso, se presentó el incumplimiento de la obligación de permitir la ejecución contractual, de donde no cabe sino concluir que la sociedad demandante sufrió un daño derivado de la inejecución, por el que la demandada habrá de responder.

Ahora, se conoce que la prestación a cargo de la contratista se valoró en \$80 000 000 y que la misma recibió la suma de \$26 500 000¹⁹ que no logró ejecutar. De suerte que la Sala dispondrá a favor del contratista la utilidad esperada. Por tanto, se reconocerá el valor del contrato, menos el costo de los insumos, como *“indemnización del contrato no ejecutado”*, comoquiera que, de acuerdo con la cláusula cuarta y quinta del contrato, la entidad se comprometió a pagar la suma de \$80 000 000, valor destinado a la ejecución del objeto contractual, esto es al mantenimiento preventivo de los vehículos y, de ese valor, la entidad permitió que el contratista ejecutara la suma de \$4 138 883,88, representada en los consumos de enero a diciembre de 1994, tal y como se evidencia en la liquidación.

La demandada no aportó prueba alguna tendiente a acreditar que cumplió con la obligación de cancelar dicho saldo en la forma acordada en el contrato, cuando, tal y como lo ha manifestado la jurisprudencia, *“(...) de ninguna manera, está autorizada la parte de un contrato para dejar de cumplir, autónomamente, con sus obligaciones, amparada en el supuesto incumplimiento de su co-contratante, salvo aquellos eventos en los cuales la ejecución de las prestaciones a su cargo, dependa necesariamente de que primero se ejecuten obligaciones a cargo de la otra parte, de tal manera que, frente al incumplimiento de ésta, se torne imposible la suya”*²⁰, situación que no se presentó en el *sub lite*.

Asimismo, la Sala ha establecido que *“(...) los perjuicios causados a un contratista como consecuencia del incumplimiento de la Administración de la obligación de pago*

¹⁹ Según orden de pago n.º 2547 de 19 de diciembre de 1993, cheque 5573266 del Banco Cafetero (fl. 25 cuaderno 2).

²⁰ Sentencia de 10 de junio de 2009, exp. 16495, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.



del valor del contrato, son indemnizados con la actualización del capital debido a título de daño emergente y con el reconocimiento de intereses desde el momento en que se incurre en mora de cumplir con aquella obligación y hasta que ella se satisfaga a título de lucro cesante²¹, conceptos que no son incompatibles sino complementarios, en tanto el primero evita la desvalorización de la moneda, esto, la pérdida del poder adquisitivo del dinero por el transcurso del tiempo y ante el índice de inflación, mientras el segundo tiene por objetivo sancionar la mora del deudor y, por ende, reparar el daño ocasionado por ésta²² (negrillas fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, en el presente caso resulta procedente el reconocimiento de la suma debida. Esto es la suma de \$75 861 116,12, actualizada con el IPC, entre la fecha en que se debió realizar el pago – vencimiento del plazo- y en el que se profiere la sentencia, a la que se habrá de descontar los gastos en que habría incurrido la contratista de habersele permitido cumplir el objeto contractual, así:

$$VA = Vh \frac{I \text{ final}}{I \text{ inicial}}$$

En donde:

VA = Valor actualizado

Vh = Valor histórico a actualizar: \$75 861 116,12

I final = Índice de precios al consumidor IPC vigente para la fecha de la presente sentencia: 117,49 (septiembre 2014)

I inicial = Índice de precios al consumidor IPC vigente para la fecha en la que se debió efectuar el pago de la suma debida: 26,14 (diciembre 1994²³)

²¹ [15] “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, exp. 14112, Providencia del 21 de febrero de 2002”.

[²²] “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2010, expediente 17214, C.P. Ruth Stella Correa Palacio”. Cita en Sentencia de 30 de octubre de 2013, M.P. Danilo Rojas Betancourth, exp. 27195.

²³ Si bien en la actuación no se tiene conocimiento de la fecha de inicio del contrato, sí obra la comunicación de la entidad pública, dirigida al contratista, mediante la cual da cuenta de que el contrato quedó “perfeccionado” el 6 de diciembre de 1993, requiriéndolo para realizar la publicación y pago del impuesto de timbre (fl. 221 cuaderno 2). El 9 y 16 del mes y año en



$$VA = \$75\,861\,116,12 \frac{117,49}{26,14}$$

$$VA = \$340\,968\,727$$

Sobre dicha suma, la entidad pública deberá reconocer los intereses bancarios corrientes, teniendo en cuenta la fecha máxima dentro de la cual debía ser cancelado el saldo del valor del contrato a favor de la contratista, esto es al vencimiento del plazo contractual y, dado que las partes no acordaron otra cosa, la tasa será la certificada por la Superintendencia Bancaria, para los negocios de carácter mercantil.

Sin que resulte del caso entrar a considerar los perjuicios por la dotación de las instalaciones, adquisición de materiales y de equipos, con el objeto de *“prestar un mejor servicio”* a la entidad contratante, así los mismos se mencionen en los hechos, comoquiera que no se incluyeron en las pretensiones, aunado a que los peritos no los evaluaron porque las evidencias no lo permitían.

Además de que, al respecto, la Sala considera acertado el razonamiento de la demandada, en cuanto la invitación para presentar oferta requería el cumplimiento de unos requisitos, necesarios para la prestación del servicio, tales como maquinaria, equipos y personal, los cuales debía acreditar el proponente. Según la recomendación de la Junta de Adquisiciones y Licitaciones de la entidad, la sociedad Cortés y Gordillo Ltda. *“ofrec[ía] todos los servicios requeridos”*, dando lugar a la contratación. Por tanto, si la demandante presentó oferta, lo hizo porque contaba con la infraestructura física y de personal para satisfacer el

mención, la parte actora cumplió con lo solicitado (fls. 30-31 cuaderno 2). Este último día, la sociedad recibió la suma de \$26 500 000, por concepto de anticipo (fl. 25 cuaderno 2). Por tanto, para efectos de actualizar la suma debida, se tomará el IPC del mes de diciembre de 1994, esto es un año contado a partir de la legalización del contrato, toda vez que, al vencimiento del plazo, el contratista tendría que haber recibido el valor acordado.



objeto contractual, razón por la cual no resulta del caso el reconocimiento solicitado.

Ahora, para efectos de descontar los costos directos e indirectos a que haya lugar, como pago de salarios o administración de los bienes e inversión en insumos, en que habría incurrido la demandante de haberle permitido la demandada prestar el servicio. Como la Sala no cuenta con las pruebas necesarias, se considera del caso condenar en abstracto para que, en incidente separado que deberá promover la parte actora, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la fecha de la notificación del auto que ordene cumplir lo dispuesto en esta sentencia y en los precisos términos previstos en el artículo 307 del C.P.C., se establezca el monto de los gastos para descontarlos de la liquidación. Deberá tenerse en cuenta los movimientos contables que coincidan en el plazo pactado en el contrato de prestación de servicios n.º 052 de 1993, así como las declaraciones de renta o cualquier otra prueba que permita concretar el perjuicio causado.

Las erogaciones deberán acreditarse con recibos, facturas o contratos que permitan establecer el monto de los gastos en que la sociedad Cortés y Gordillo Ltda. habría incurrido, con los fines atrás señalados; siendo posible llegar al valor requerido con el estudio de gastos en que incurrieron establecimientos que para la época prestaron un servicio similar.

Aunado a lo anterior, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 178 del C.C.A., pues la actualización monetaria representa un ajuste a valor presente, de conformidad con la devaluación del peso colombiano.

Sin condena en costas por no aparecer causadas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "B"

F A L L A



REVOCAR la sentencia de 3 de marzo de 2004, proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para, en su lugar:

PRIMERO.- DECLARAR que la Nación-Consejo Superior de la Judicatura, representada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial incumplió el contrato de prestación de servicios n.º. 052 de 1993, suscrito con la Sociedad Cortés y Gordillo Ltda.

SEGUNDO.- DECLARAR la nulidad de las resoluciones n.º 0765 de 10 de abril de 1996 y 1012 de 2 de mayo del mismo año, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- Como consecuencia de lo anterior, **CONDENAR** a la Nación-Consejo Superior de la Judicatura, representada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a pagar a favor de la Sociedad Cortés y Gordillo Ltda., la suma de TRESCIENTOS CUARENTA MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS VEINTISIETE PESOS MCTE (\$340 968 727), por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente. Suma a la que habrá de descontarse los gastos en que habría incurrido la contratista de habersele permitido prestar el servicio.

CUARTO.- CONDENAR a la Nación-Consejo Superior de la Judicatura, representada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a pagar a favor de la Sociedad Cortés y Gordillo Ltda., los intereses bancarios corrientes sobre la anterior suma, teniendo en cuenta la fecha máxima dentro de la cual debía ser cancelado el saldo del valor del contrato a favor de la contratista, esto es al vencimiento del plazo contractual y, dado que las partes no acordaron otra cosa, la tasa será la certificada por la Superintendencia Bancaria.

QUINTO.- NEGAR las demás pretensiones de la demanda.



SEXTO.- Dese cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A. y 115 del C.P.C. Expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

En firme la decisión, **REMÍTASE** la actuación al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

Magistrada

RUTH STELLA CORREA PALACIO

Conjuez

MARÍA TERESA PALACIOS

Conjuez