

CONTRATO ESTATAL - Interpretación. Aplicación de la regla subjetiva de interpretación contenida en el artículo 1618 del C. C. / INTERPRETACION DEL CONTRATO ESTATAL - Regla subjetiva. Artículo 1618 del C.C. / CONTRATO ESTATAL - Regla de interpretación. Prevalencia de la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a la literalidad de las palabras / CONTRATO ESTATAL - Interpretación del plazo estipulado por las partes

El Estatuto de Contratación de la Administración Pública no contiene reglas especiales en materia de interpretación del contrato estatal, resulta necesario en este caso acudir a los criterios de interpretación previstos en el Código Civil Colombiano, incorporados al Estatuto General de Contratación en virtud de lo normado por el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 y también por remisión del Código de Comercio, en el evento de que el contrato se celebre con un comerciante, a la luz de lo dispuesto por el artículo 28 de la misma Ley 80 respecto de los criterios de interpretación de los contratos estatales. (...) En el presente caso es necesario acudir a una de las llamadas reglas subjetivas, cual es la prevista en el artículo 1618 del Código Civil, según la cual una vez conocida la intención de los contratantes ha de estarse más a ella que a la literalidad de las palabras y esta intención se puede desentrañar tanto de la solicitud de cotización realizada por la entidad como de la propuesta formulada por el actor. De conformidad con estos documentos previos a la celebración del contrato, de manera inequívoca se puede concluir que la intención de las partes fue el ejercicio de la representación de la entidad en los procesos judiciales de recuperación de dos predios de propiedad de la misma, hasta la segunda instancia. Ahora bien, como antes se mencionó, en el contrato se consignó que para los efectos del contrato (...). En este caso interpreta la Sala que el plazo de dos años fijado en el contrato de prestación de servicios ahora cuestionado era un plazo meramente estimativo inicial que se encontraba sujeto a la ampliación de los términos judiciales, es decir, se trató de un plazo tácito e indeterminado, toda vez que el término indispensable para cumplir las obligaciones del apoderado judicial dependía a su vez de la duración de los procesos judiciales, inclusive hasta la segunda instancia, términos que para el momento de la celebración del contrato se desconocían. (...) si bien en el texto del contrato se fijó un plazo de dos años, no podría interpretarse el contrato en el sentido de que el actor fue contratado para ejercer la representación judicial durante un lapso de dos años, por cuanto ello privaría de sentido el objeto, en virtud del llamado principio de conservación del contrato, según el cual su interpretación debe conducir a lograr que el contrato o algunas de sus estipulaciones resulten eficaces, es decir, en términos del artículo 1620 del Código Civil debe preferirse el “efecto útil” de las cláusulas del contrato; asimismo, de conformidad con las previsiones del artículo 1622 de la misma codificación “las cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándosele a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad”, en virtud de lo cual no puede atribuirse sentido a una de sus estipulaciones –en este caso de la duración del contrato- de forma inconexa respecto de las demás cláusulas.”

FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 13 / LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 28 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 1620

ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa / ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Competencia. Criterio orgánico / CONTRATO ESTATAL -

**Su naturaleza depende de la entidad que participa en su celebración.
Aplicación del criterio orgánico para la determinación de la competencia**

La Jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la naturaleza del contrato no depende de su régimen jurídico, puesto que según las normas legales vigentes, por cuya virtud se acogió un criterio eminentemente subjetivo u orgánico, hay lugar a concluir que deben considerarse contratos estatales aquellos que celebren las entidades que participan de esa misma naturaleza. (...) en el marco del ordenamiento vigente la determinación de la naturaleza jurídica de los contratos radica en el análisis particular de cada entidad, pues la naturaleza de ésta definirá, directamente, la del contrato que ha celebrado.

FUENTE FORMAL: LEY 1107 DE 2007 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 82

NOTA DE RELATORIA: Sobre este tema, se sugiere consultar: Auto de 20 de agosto de 1998, exp. 14202, sentencia de 20 de abril de 2005, exp. 14519 y Auto de 7 de octubre de 2004, exp. 2675.

CONTRATO ESTATAL - Alcance de las obligaciones

El verdadero contenido y alcance de las prestaciones a las cuales se encuentran obligadas las partes de un contrato, se obtiene tanto del contrato formalizado entre ellas, como de manera especialísima del pliego de condiciones o de las bases de la contratación directa.

NOTA DE RELATORIA: Con relación a este tema se puede ver: sentencia de octubre 31 de 2007, Expediente 15475, C.P. Mauricio Fajardo Gómez

COPIAS SIMPLES - Valoración probatoria. Aplicación del principio de lealtad procesal y buena fe en la actuación de las partes / PRINCIPI DE LA BONA FIDES O PRINCIPIO DE LA BUENA FE Y LEALTAD PROCESAL – Aplicación

Pese a que, en principio, estas copias carecerían de valor probatorio, la Sala encuentra que muchas de ellas fueron aportadas por los propios apoderados de las mismas entidades públicas que los proferieron, en virtud de lo cual hay lugar a concluir que en realidad deben tenerse como copias auténticas, en razón de que dada la obligación legal asignada a las entidades públicas para que administren sus archivos y velen por su integridad, autenticidad y fidelidad, resulta preciso concluir que los actos o documentos creados por ellas mismas necesariamente reposan, o al menos deben reposar, en su archivo bajo las condiciones de veracidad exigidas por la normatividad legal que regula la materia y no podría esperarse de los apoderados un comportamiento diferente a la defensa de las entidades a las cuales representan en los procesos judiciales, pues de acuerdo con los postulados del Principio Constitucional de la Buena Fe (Principio General de Derecho), no se esperaría, por parte de la Administración Pública y de sus apoderados, un comportamiento diferente a la debida aportación de esos documentos comoquiera que fueron las mismas entidades quienes los expidieron, si se tiene en cuenta que cuando el apoderado actúa quien actúa es la parte, máxime si se tiene en cuenta que, como en este caso, las copias aportadas por las partes del proceso guardan plena coincidencia.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA - ARTICULO 83 /
LEY 57 DE 1985 - ARTICULO 12

EQUILIBRIO ECONOMICO – Doble dimensión

Respecto del equilibrio económico de los contratos estatales resulta posible identificar una doble dimensión, la primera relacionada con la equivalencia objetiva de las prestaciones y la segunda referida al respeto de las condiciones que las partes tuvieron en cuenta al momento de su celebración.

PRECIO - Contrato estatal. Avalúo de predios no incide cuando se ha pactado suma fija de honorarios / CONTRATO ESTATAL - Precio. Avalúo de predios no incide cuando se ha pactado suma fija de honorarios

Se puede concluir que no se estableció una relación entre el valor de los honorarios del demandante y el avalúo comercial de los inmuebles, dado que, entre otras cosas, el propio actor en su propuesta mencionó que la diferencia en el valor de los honorarios de ambos inmuebles radicaba en su ubicación, toda vez que tendría que desplazarse a Buenaventura y pagar los gastos propios de tal desplazamiento, además del alojamiento, pero en momento alguno hizo referencia al avalúo, a pesar de que resultaba notoria la diferencia en el valor comercial de ambos inmuebles.

HONORARIOS PROFESIONALES - Suma fija pactada en contrato de prestación de servicios / CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS - Contrato estatal. Fijación de honorarios profesionales

En el contrato de prestación de servicios ahora cuestionado se pactó una suma fija de honorarios, en cuyo caso, como ha sido expuesto por el Consejo Superior de la Judicatura “se privilegia la voluntad contractual”, lo cual se encuentra ajustado a lo dispuesto, entre otros, por el artículo 40 de la Ley 80 de 1993.”

FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 40

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo dos mil doce (2012)

Radicación número: 76001-23-25-000-1999-00272-01(21181)

Actor: MAXIMINO MAFLA ARANGO

Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA –INURBE-

Referencia: ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUAL (APELACION SENTENCIA)

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por el señor MAXIMINO MAFLA ARANGO, contra la sentencia del veintitrés (23) de marzo de 2001, dictada por el Tribunal Administrativo del Valle, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda (folios 432 a 440 del cuaderno principal):

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

El día 10 de febrero de 1999, el señor MAXIMINO MAFLA ARANGO, en ejercicio de la acción contractual, formuló demanda en contra del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana –INURBE- y de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora del Instituto de Crédito Territorial, con el fin de que le fueran concedidas las siguientes pretensiones (folios 82 al 119 del primer cuaderno):

“2.1. Que se declare el Restablecimiento del Equilibrio Financiero y Económico de la ecuación contractual del convenio vinculante de PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES OJUR SIN NUMERO DE FECHA NOVIEMBRE 29 DE 1995, suscrito entre el Doctor MAXIMINO MAFLA ARANGO y el INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA ‘INURBE’ antes INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL hoy UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL LIQUIDADORA DEL I.C.T., dicho rompimiento básicamente consiste en:

“2.1.1. El no pago oportuno de las cuotas pactadas legalmente en el acuerdo vinculante entre las partes; la deficiente evaluación técnica por la Oficina de Cali a los terrenos objeto del Contrato que generó una subvaloración a los mismos y que afectó ostensiblemente las condiciones y términos del Contrato, el no reconocimiento de los reajustes de Ley; el no pago de los gastos que por Ley le corresponden al mandante en este tipo de Contrato, el no reconocimiento del mayor costo correspondiente a la extemporaneidad del plazo inicialmente pactado, lo que ha generado mayores valores a los presupuestados inicialmente por el Contratista frente a la labor contratada; el surgimiento de eventos imprevistos e imprevisibles en el desarrollo del Contrato, los cuales obviamente no se pudieron preveer (sic) en el momento de suscripción de este; la no elaboración de las liquidaciones parciales en un momento dado, a todo lo cual tuvo derecho el Contratista por haber cumplido estrictamente los términos del Contrato y haber generado ingresos superiores a los inicialmente presupuestados para el único y exclusivo beneficio de la Entidad Contratante; tal como esta (sic) elaborado el Contrato es económicamente imposible su terminación exitosa.

“2.1.2. Consecuencialmente con lo anterior ante la reiterada negativa de la Entidad Contratante ha(sic) reajustar el precio del contrato se generó el rompimiento total del Equilibrio Económico del mismo, teniendo en cuenta que el rubro de Honorarios fue fijado con base en la sumatoria de los dos (2) terrenos a

reivindicar, los cuales fueron evaluados deficientemente en un momento dado por la oficina de Cali, así:

“A. Terreno denominado Aguablanca, ubicado en la ciudad de Cali.

“B. Terreno denominado Cubarado (sic), ubicado en la ciudad de Buenaventura.

“El valor de los dos (2) terrenos oscilaba en la suma de CIEN MILLONES DE PESOS MCTE (\$100.000.000), con base en datos aportados por la entidad Mandante con la gestión del Contratista y las aclaraciones realizadas por la misma oficina de Cali; siendo un hecho notorio, se logro (sic) obtener el valor real de los mismos los cuales ascienden a una suma superior a UN MIL MILLONES DE PESOS MCTE (\$1.000.000.000).

“2.2. Como consecuencia de la anterior declaración se condene al INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA ‘INURBE’, antes INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL ‘I.C.T.’ hoy UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL –LIQUIDADORA DEL I.C.T.; a Restablecer el Equilibrio de la Ecuación Económica del CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES OJUR SIN NUMERO DE FECHA 29 DE NOVIEMBRE DE 1995 por parte del INURBE antes I.C.T., y por tal razón deberá pagarle al Doctor MAXIMINO MAFLA ARANGO o a quien mis derechos represente el monto o los valores que resulten demostrados dentro del proceso; por causa del rompimiento del Equilibrio Financiero y Económico del mencionado Contrato, así:

“(…).

“3. PETICION SUBSIDIARIA

“Teniendo en cuenta que ‘El Contrato es ley para las partes’; tal como lo ha venido manifestando y reiterando la Entidad Contratante y que este solo puede modificarse por mutuo acuerdo o por causas legales; fácilmente podemos deducir lo siguiente:

“Si partimos del Principio elemental y fundamental de los Contratos que dice: ‘Las cosas se deshacen como se hacen’; llanamente podemos concluir que a pesar del rompimiento del Equilibrio Económico de la Ecuación Contractual la entidad no solamente se niega a restablecerlo; a pesar de las reiteradas solicitudes y peticiones del Contratista, sino que también ha incumplido hasta la saciedad lo pactado en el mismo.

“Las anteriores son razones que aunadas me permiten sustentar a manera de Petición Subsidiaria para que se hagan las siguientes Declaraciones y Condenas:

“3.1. Que se declare el Incumplimiento por parte de las Entidades Demandadas INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA ‘INURBE’ antes INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL ‘I.C.T.’ hoy UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL - LIQUIDADORA DEL I.C.T.

“3.2. Consecuencialmente que se Decrete la Terminación del Contrato de PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES OJUR SIN NUMERO DE FECHA 29 DE NOVIEMBRE DE 1995.

“3.3. Con base y fundamento en lo anterior, se condene al INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA ‘INURBE’ antes INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL ‘I.C.T.’, hoy UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL LIQUIDADORA DEL I.C.T., a indemnizar al suscrito los perjuicios según el monto o las cantidades que resulten probadas en este proceso a favor del Contratista cuyo estimativo asciende a la suma de NOVENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y UN MIL SESENTA Y TRES PESOS MCTE (\$ 91.391.063) por concepto del perjuicio causado al Doctor MAXIMINO MAFLA ARANGO correspondiente a los numerales 2.2.1., 2.2.2., 2.2.3.

“CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA: (...).”

2. Los hechos.

En el escrito de demanda, en síntesis, se narraron los siguientes hechos:

2.1. El día 26 de septiembre de 1995, la entidad demandada solicitó al actor cotización para la recuperación jurídica de dos inmuebles, la cual fue presentada el día 12 de octubre de 1995, con base en las tarifas del Colegio de Abogados del Valle, en \$ 10'000.000.00, de conformidad con el avalúo de los predios dado por la entidad.

2.2. Las demandas respectivas debieron presentarse en forma urgente, dado que la entidad había perdido la posesión de los predios desde tiempo atrás.

2.3. Se suscribió entre las partes el contrato de prestación de servicios OJUR, sin número, de fecha 29 de noviembre de 1995, después de que el demandante realizara una serie de investigaciones tendientes a demostrar que, en efecto, tales predios pertenecían a la entidad. En el contrato se estableció un plazo de dos años.

2.4. Después de efectuar nuevas investigaciones, el actor, en calidad de apoderado de la entidad, presentó las respectivas demandas.

2.5. En el desarrollo de los procesos sucedieron múltiples dificultades, tanto de orden jurídico como de orden público, lo cual aumentó de manera significativa los gastos que debió asumir el contratista, en virtud de lo cual se solicitó a la entidad la modificación del valor de los honorarios pactados en el contrato.

2.6. El actor también solicitó el reajuste del contrato, dadas las actividades no previstas que debió realizar, en vista de *“la extensión y mayor tiempo para obtener la sentencia”*, lo cual fue negado por la entidad mediante oficio. Esta decisión fue recurrida por el demandante, con fundamento en la sustentación de los gastos en los cuales incurrió y confirmada por la demandada.

2.7. A la fecha de presentación de la demanda se encontraba vencido el término del contrato y la entidad, a pesar de las múltiples peticiones del demandante para que reajustara el contrato, dio respuesta negativa a las mismas, con lo cual desconoció el mandato legal de conservar el equilibrio económico financiero del contrato.

2.8. La entidad pública demandada, además de negar las justas reclamaciones del contratista, *“no ha prestado colaboración para el buen desempeño de los procesos ya que fue enviado al Director nuevamente Poder, debido a que apareció un*

nuevo demandado (...); además de que le revocó del poder la facultad de recibir.

2.9. Además de las circunstancias relativas a los procesos, también el equilibrio del contrato se afectó en razón de que el avalúo inicialmente presentado por la entidad no corresponde a la realidad, dado que el inicialmente presentado, para efectos de la cotización de los honorarios, adolece de deficiencias técnicas.

3. Normas violadas y concepto de la violación.

Afirmó la demandante que con la expedición de los actos administrativos demandados, se vulneraron las siguientes normas legales:

Constitución Política: artículos 2, 6, 25, 26, 83 y 90.

Código Civil Colombiano: artículos 1621, 1622, 2054, 2142, 2143, 2160, 2184, 2185, 2187, 2189, 2544.

Código de Comercio: artículos 875, 1262, 1263, 1264, 1265, 1266, 1280 y 1286.

Ley 80 de 1993: artículos 4 numerales 8 y 9, artículos 5, 27 y 28, artículo 32 numeral 3; artículo 40, artículo 42, artículos 50, 60 y siguientes.

Ley 446 de 1998.

Tarifa de honorarios fijadas por el Colegio de Abogados del Valle del Cauca.

Cláusulas del contrato de prestación de servicios OJUR, sin número, de fecha 29 de noviembre de 1995.

Todos los contratos suscritos con la entidad de 1984 a 1996.

El demandante realizó una transcripción de las normas legales antes mencionadas, sin hacer explícito el motivo de su vulneración.

4. Actuación procesal.

El 26 de febrero de 1999, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca admitió la demanda y ordenó la notificación personal al Gerente General del INURBE, al Director de la Unidad Administrativa Especial en Liquidación del I.C.T., y al Agente del Ministerio Público, al tiempo que dispuso la fijación en lista para los fines previstos en el numeral 5º del artículo 207 del Código Contencioso Administrativo; en el mismo acto el Tribunal a quo reconoció personería adjetiva al apoderado de la parte demandante (folios 120 y 121 del primer cuaderno).

5. Contestación de la demanda.

5.1. De la Unidad Administrativa Especial liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial.

La entidad dio respuesta oportuna a la demanda presentada por el Abogado Maximino Mafla Arango, en la cual aceptó algunos de los hechos y negó otros; se

opuso a las pretensiones de la demanda y presentó las excepciones de caducidad y de indebida demanda.

Respecto de la primera no efectuó sustentación alguna y en relación con la segunda expresó que en el evento de que surgiera alguna obligación ésta correspondería al INURBE, en virtud de lo dispuesto por el Parágrafo del artículo 4º de la Ley 281 de 1996 y del Decreto 1565 del mismo año, normas jurídicas que determinaban los bienes y los actos de la entidad, además de que el contrato se había firmado con anterioridad a la creación de la entidad, (folios 129 a 132 del primer cuaderno).

5.2. Del INURBE.

En el escrito de demanda, oportunamente presentado por la entidad, se sostuvo que en virtud de lo prescrito por la Ley 281 de 1996 y por el Decreto 1565 del mismo año, las funciones a cargo de la entidad relacionadas con la administración, formalización y liquidación de todos los actos, contratos y operaciones derivados de las actuaciones del I.C.T., fueron asignadas a la U.A.E. - I.C.T., por lo cual el INURBE carecía de competencia para realizar alguna actividad en relación con tales activos o pasivos.

Negó que el avalúo de los predios fuera deficiente y afirmó que el valor asignado por la entidad fue aceptado por el actor en su cotización, después de que éste efectuara sus propias investigaciones y que no se habían contemplado valores adicionales en función del tiempo empleado en los procesos; expresó que se contrató con miras a adelantar procesos en dos instancias y que, no obstante, uno de ellos terminó con conciliación y en el otro no se observaban circunstancias extraordinarias o sobrevinientes que alteraran las condiciones inicialmente establecidas en el contrato.

Propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa de esta entidad, dado que el contrato cuestionado se celebró en el año 1995, es decir, antes de la creación de la entidad demandada y la excepción de pago, en tanto la entidad cumplió con lo acordado en el contrato.

Expresó que el precio propuesto por el contratista y aceptado por la entidad no se sujetó en momento alguno al avalúo de los bienes, en tanto éste dependió de la apreciación del Abogado acerca de lo que sería su actividad profesional; asimismo, sostuvo que la contratación tampoco fue *cuota litis*, en razón de lo cual el valor de los predios no tenía incidencia en los honorarios pactados.

En relación con los costos y gastos del proceso afirmó que los mismos constituían asuntos que debió prever el Abogado al fijar su tarifa, (folios 283 a 290 del primer cuaderno).

6. Decreto de pruebas.

Mediante auto calendado el 9 de agosto de 1999 se abrió el proceso a pruebas y se aceptaron como tales los documentos aportados con la demanda y con la contestación; se accedió a decretar la recepción de los testimonios solicitados por ambas partes y se ordenó librar los oficios a la entidad para que aportase los documentos pedidos por el demandante; en el mismo acto se reconoció

personería adjetiva al apoderado de las demandadas, (folios 292 a 295 del primer cuaderno).

Por medio del oficio número ALGV- 4 - 433, de septiembre 6 25 de 1999, el Tribunal Administrativo *a quo* solicitó a la Unidad Administrativa Especial Liquidadora del Instituto de Crédito Territorial, copia auténtica de los siguientes documentos: i) de la misiva SGEP No. 28842 de noviembre 17 de 1994; ii) de la carta de febrero 5 de 1996, dirigida al actor; iii) informe sobre la gestión realizada dentro de los predios objeto del contrato; iv) memorial de marzo 13 de 1997; v) cuenta de cobro presentada por el contratista por concepto de gastos fijados por el Curador *Ad-litem*; vi) recurso de reposición respecto de la negativa de reajustar el contrato; vii) oficios números 1264 de fecha junio 17 de 1998, ICT RVAC No. 1255 de fecha junio 17 de 1998, INURBE RVAC No. 1700 de agosto 13 de 1998, oficio de octubre 5 de 1998, oficio No. UAC-ICT 025 de enero 30 de 1997; vii) Avalúo comercial corporativa realizado por la Lonja de Propiedad Raíz, (folios 305 y 306 del primer cuaderno).

El Tribunal Administrativo *a quo*, mediante oficio ALGV- 4 - 4.435 de septiembre 6 de 1999, solicitó al INURBE, la siguiente documentación: i) original del Acta No. 16/97 y ii) original del informe presentado de fecha enero 30 de 1997, (folio 309 del primer cuaderno).

Encontrándose vencido el período probatorio, el actor aportó una serie de documentos al proceso (folios 312 a 415 del primer cuaderno), respecto de los cuales el Tribunal Administrativo *a quo*, ordenó su devolución mediante auto de mayo 19 de 2000, (folios 416 y 417 del primer cuaderno).

7. Audiencia de conciliación.

El Tribunal Administrativo del Valle, mediante auto de junio 9 de 2000, señaló como fecha de audiencia de conciliación el día 13 de septiembre del mismo año (folios 419 y 420 del primer cuaderno), oportunidad procesal que fracasó porque a las partes no les asistía ánimo conciliatorio (sexto cuaderno).

8. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público.

Mediante auto de noviembre 27 de 2000, el Tribunal Administrativo *a quo* ordenó dar traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentasen sus respectivos alegatos de conclusión (folio 430 del primer cuaderno).

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio en esta ocasión, (folio 431 del primer cuaderno).

9. La sentencia impugnada.

El Tribunal Administrativo del Valle profirió sentencia -en el presente asunto- el 23 de marzo de 2001 (folios 432 a 440 del cuaderno principal).

El Tribunal desestimó las pretensiones de la demanda, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación: i) el demandante fijó el precio del contrato en consenso con la entidad contratante, con independencia del valor de

los inmuebles a recuperar; ii) el valor de los inmuebles no tiene incidencia en el trámite del proceso; iii) el precio del contrato dependió de la apreciación que el abogado realizó respecto de lo que podría ser su actividad en los procesos, de acuerdo con su propia experiencia; iv) se fijó un valor concreto y no se dejó salvedad alguna, por lo cual no podría afirmarse que su precio se fijó “*cuota Litis*”, porque ello equivaldría a efectuar un cambio en las estipulaciones contractuales; v) un cambio en el avalúo de los predios no constituye una circunstancia imprevista o imprevisible, dado que nada impidió al abogado contratista realizar su propia valoración y vi) consideró que tanto la depreciación de la moneda como los costos en el trámite de los procesos constituían circunstancias perfectamente previsibles.

10. El recurso de apelación.

10.1. Inconforme con la decisión del Tribunal Administrativo del Valle, la parte demandante interpuso -en tiempo oportuno- recurso de apelación (folios 441 a 460 del cuaderno principal), el cual fue concedido por el *a quo*, mediante auto de junio 1 de 2001, (folios 463 y 464 del cuaderno principal).

10.2. En su escrito de apelación la parte actora solicitó la revocatoria de la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo a quo, con base en lo que consideró “*desaciertos e incongruencias*” del fallo, los cuales, en síntesis serían los siguientes:

i) El *a quo* desestimó la excepción de caducidad de la acción y, no obstante, nada dijo acerca del término del contrato, de la terminación del mismo, como tampoco respecto de su liquidación y de la forma como quedan las partes en relación con el vínculo contractual.

ii) Desconoce el fallo que de conformidad con el Código Civil “*Los gastos del proceso le corresponden al mandante*”.

iii) No tiene en cuenta el fallo impugnado que en este tipo de procesos los honorarios de los abogados se deben fijar de acuerdo con las tarifas del Colegio de Abogados del Distrito respectivo.

iv) Habría ocurrido un enriquecimiento sin causa para la entidad, dado que los honorarios se fijaron con base en el avalúo inicial de los inmuebles.

v) Pasa por alto el fallo los gastos que en forma obligada debe realizar el apoderado, sin retribución alguna por parte de las entidades demandadas.

vi) Nada dijo el Tribunal Administrativo *a quo*, acerca de la terminación de un contrato cuyo término se fijó por dos años y a la fecha de presentación del recurso lleva seis años.

11. Actuación en segunda instancia.

11.1. Mediante auto de septiembre 28 de 2001, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle, el 23 de marzo de 2001, (folio 473 del cuaderno principal).

11.2. Esta Corporación, por medio de auto proferido el 26 de octubre de 2001, corrió traslado a las partes para que presentasen sus alegaciones finales y al Ministerio Público para que rindiese su concepto, (folio 475 del cuaderno principal).

11.2.1. Únicamente el demandante hizo uso de esta oportunidad procesal, en cuyo escrito de alegatos de conclusión, básicamente, sostuvo los mismos argumentos esgrimidos en la apelación, a los cuales agregó algunos artículos de la Carta Política que le habrían sido vulnerados, máxime si se tenía en cuenta que él se encontraba en concordato y que, por ello, no podía disponer libremente de sus bienes, (folios 476 a 492 del cuaderno principal).

II. CONSIDERACIONES

Para adelantar el estudio de los distintos temas que constituyen materia de la litis, se avanzará en el siguiente orden: 1) Competencia del Consejo de Estado; 2) Lo que se debate; 3) Las pruebas aportadas al proceso; 4) El alcance de las obligaciones surgidas del contrato y su límite temporal; 5) El avalúo de los predios y su incidencia en el precio del contrato; 6) Las tarifas de los colegios de abogados; 7) el no pago oportuno de las cuentas; 8) Otras causales alegadas; 9) Pretensiones subsidiarias.

1. Competencia del Consejo de Estado para conocer del asunto.

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación en virtud de lo dispuesto por el artículo 75¹ de la Ley 80, expedida en el año de 1993, el cual prescribe, expresamente, que la competente para conocer de las controversias generadas en los contratos celebrados por las entidades estatales es la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por cuanto tanto el INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA – INURBE- como la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL LIQUIDADORA DE LOS ASUNTOS DEL INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL, tienen el carácter de establecimientos públicos del orden nacional y como tales son entidades estatales, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio e independiente.

Al respecto, la Jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la naturaleza del contrato no depende de su régimen jurídico, puesto que según las normas legales vigentes, por cuya virtud se acogió un criterio eminentemente subjetivo u orgánico, hay lugar a concluir que deben considerarse contratos estatales aquellos que celebren las entidades que participan de esa misma naturaleza. En este sentido se ha pronunciado esta Sala:

“De este modo, son contratos estatales ‘todos los contratos que celebren las entidades públicas del Estado, ya sea que se regulen por el Estatuto General de Contratación Administrativa o que estén sujetos a regímenes especiales’, y estos últimos, donde encajan los que celebran las empresas oficiales que prestan servicios públicos domiciliarios, son objeto de control por parte del juez administrativo, caso en el cual las normas procesales aplicables a los trámites que

¹Artículo 75, Ley 80 de 1993. “Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa.”

ante éste se surtan no podrán ser otras que las del derecho administrativo y las que en particular existan para este tipo de procedimientos, sin que incida la normatividad sustantiva que se le aplique a los contratos.”²(Negrilla fuera del texto)

De conformidad con lo anterior, se tiene entonces que en el marco del ordenamiento vigente la determinación de la naturaleza jurídica de los contratos radica en el análisis particular de cada entidad, pues la naturaleza de ésta definirá, directamente, la del contrato que ha celebrado.

Así pues, adquiere relevancia en este punto la naturaleza de cada entidad, por lo cual si se considera que determinado ente es estatal, por contera habrá de concluirse que los contratos que la misma celebre deberán tenerse como estatales, sin importar el régimen legal que les deba ser aplicable.

Esta afirmación encuentra soporte legal en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, disposición que al tratar de definir los contratos estatales adoptó un criterio eminentemente subjetivo u orgánico, apartándose así de cualquier juicio funcional o referido al régimen jurídico aplicable a la parte sustantiva del contrato:

“Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación (...)”³.

Adicionalmente, el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, que a su vez fue modificado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006, prescribe que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas.

En efecto, el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 1107 de 2007, define el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

² Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Auto de 20 de agosto de 1998. Exp. 14.202. C. P. Juan de Dios Montes Hernández. Esta posición ha sido expuesta en otros fallos, entre los cuales se encuentra la sentencia de 20 de abril de 2005, Exp: 14519; Auto de 7 de octubre de 2004. Exp. 2675.

³ Según este artículo, son contratos estatales aquellos celebrados por las entidades descritas en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, el cual dispone:

“Para los solos efectos de esta ley:

“1o. Se denominan entidades estatales:

“a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

“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.

“(..).”

“Artículo 1°. El artículo 82 del Código Contencioso Administrativo modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

*“Artículo 82. Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las **entidades públicas** incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.*

“Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.

“La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional”. (Negrillas fuera de texto)

“Artículo 2. Derógase el artículo 30 de la Ley 446 de 1998 y las demás normas que le sean contrarias.

“Parágrafo. Sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, se mantiene la vigencia en materia de competencia, de las Leyes 142 de 1994, 689 de 2001 y 712 de 2001.”(Negrillas fuera de texto)

La norma legal transcrita, al definir el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, determinó que a la misma le compete “juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas”, en lugar de “juzgar las controversias y litigios administrativos”, como disponía el anterior artículo 82 del Código Contencioso Administrativo.

Respecto de su alcance se pronunció la Sala mediante auto de febrero 8 de 2007, radicación 30.903, en el cual, a propósito de los asuntos que interesan al caso que aquí se examina, señaló:

“A manera de síntesis, puede resumirse la nueva estructura de competencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con la entrada en vigencia de la ley 1.107 de 2006, de la siguiente manera:

“i) Debe conocer de las controversias y litigios precontractuales y contractuales en los que intervenga una entidad pública, sin importar su naturaleza, ni el régimen jurídico aplicable al contrato, ni el objeto del mismo.

“(…).”

2. La cuestión que se debate.

Solicitó el actor en su demanda que se decretara el restablecimiento del equilibrio financiero y económico de la ecuación contractual, en razón de que consideró que

el rompimiento del equilibrio se produjo por la ocurrencia de los siguientes hechos o circunstancias: i) extensión del contrato en el tiempo; ii) desfase en el avalúo de los predios; iii) desconocimiento de las tarifas del Colegio de Abogados del Valle del Cauca; iv) no pago oportuno de las cuentas; v) otras causales: urgencia en la presentación de las demandas, investigaciones previas para verificar la pertenencia de los predios, dificultades en el trámites del proceso correspondiente al predio de Cubaradó, situaciones de orden público, entre otras.

De manera subsidiaria solicitó la declaratoria de incumplimiento de la entidad pública contratante y en forma consecuencial la declaratoria de terminación del contrato y la respectiva indemnización.

Se ocupará inicialmente la Sala del análisis del material probatorio y luego pasará a examinar los motivos alegadas por el actor como causantes de la ruptura del equilibrio del contrato.

3. Las pruebas aportadas al proceso.

El artículo 168 del Código Contencioso Administrativo⁴ señala expresamente que a los procesos atribuidos al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo aplicará el régimen legal probatorio establecido por el Código de Procedimiento Civil. Así, al incorporarse dicho régimen se adoptó también la filosofía⁵ que inspira las pruebas en el estatuto procesal civil, el cual se materializa en el sistema de valoración probatoria que está presente en los procesos constitutivos, declarativos o de condena que regula esa normatividad.

Bajo esta perspectiva, es necesario tener presente que de acuerdo con el artículo 253 del C. de P. C.⁶, los documentos pueden aportarse al proceso en original o en copia, éstas últimas consistentes en la transcripción o reproducción mecánica del original; sumado a ello, el artículo 254 del C. de P. C., regula el valor probatorio de los documentos aportados en copia, respecto de los cuales señala que tendrán el mismo valor del original en los siguientes eventos: **i)** cuando hayan sido autorizados por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez en donde se encuentre el original o copia autenticada; **ii)** cuando sean autenticados por notario, previo cotejo con el original o con la copia autenticada que se le ponga de presente y **iii)** cuando sean compulsados del original o de la copia auténtica.

A lo anterior se agrega que el documento público, es decir aquel que es expedido por funcionario de esa naturaleza, en ejercicio de su cargo o con su intervención (artículo 251 C. de P. C.), se presume auténtico y tiene pleno valor probatorio frente a las partes, los terceros y el juez, salvo que su autenticidad sea desvirtuada mediante tacha de falsedad, según lo dispone el artículo 252 del C. de P.C.

⁴Artículo 168, C.C.A.: “*PRUEBAS ADMISIBLES. En los procesos ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo se aplicarán en cuanto resulten compatibles con las normas de este Código, las del Procedimiento Civil en lo relacionado con la admisibilidad de los medios de prueba, forma de practicarlas y criterios de valoración.*”

⁵ Sobre la filosofía que inspiró la redacción del artículo 177 del C de P. C, ver: PARRA QUIJANO, Jairo. Manual de derecho probatorio. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional. 2007., pág. 245.

⁶ Artículo 253, C. de P. C.: “*Los documentos se aportarán al proceso originales o en copia. Esta podrá consistir en transcripción o reproducción mecánica del documento.*”

De otro lado, si el documento aportado es de naturaleza privada, al tenor de lo dispuesto en el aludido artículo 252 del C. de P. C., éste se reputará auténtico en los siguientes casos: **i)** cuando hubiere sido reconocido ante el juez o notario, o judicialmente se hubiere ordenado tenerlo por reconocido; **ii)** cuando hubiere sido inscrito en un registro público a petición de quien lo firmó; **iii)** cuando se encuentre reconocido implícitamente por la parte que lo aportó al proceso, en original o copia, evento en el cual no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad; **iv)** cuando se hubiere declarado auténtico en providencia judicial dictada en proceso anterior, con audiencia de la parte contra quien se opone en el nuevo proceso, y **v)** cuando se hubiere aportado a un proceso, con la afirmación de encontrarse suscrito por la parte contra quien se opone y ésta no lo tache de falso.

En relación con las copias aportadas a un proceso y su alcance probatorio, la Corte Constitucional, en sentencia C-023 de febrero 11 de 1998, puntualizó:

*“El artículo 25 citado se refiere a los **“documentos”** y hay que entender que se trata de documentos originales. En cambio, las normas acusadas versan sobre las copias, como ya se ha explicado. Sería absurdo, por ejemplo, que alguien pretendiera que se dictara mandamiento de pago con la copia simple, es decir, sin autenticar, de una sentencia, o con la fotocopia de una escritura pública, también carente de autenticidad.*

“Un principio elemental que siempre ha regido en los ordenamientos procesales es el de que las copias, para que tengan valor probatorio, tienen que ser auténticas. Ese es el principio consagrado en las normas del Código de Procedimiento Civil que regulan lo relativo a la aportación de copias de documentos.

“De otra parte, la certeza de los hechos que se trata de demostrar con prueba documental, y en particular, con copias de documentos, está en relación directa con la autenticidad de tales copias. Tal certeza es el fundamento de la eficacia de la administración de justicia, y en últimas, constituye una garantía de la realización de los derechos reconocidos en la ley sustancial.

*“En tratándose de **documentos originales** puede el artículo 25 ser explicable, porque su adulteración es más difícil, o puede dejar rastros fácilmente. No así en lo que tiene que ver con las copias, cuyo mérito probatorio está ligado a la autenticación.”*

Previo a examinar de fondo el recurso de apelación propuesto, se requiere revisar las pruebas aportadas al proceso de la referencia, a efectos de establecer su autenticidad y, por ende, realizar el respectivo juicio de legalidad; de esta forma se relacionan a continuación los documentos aportados y su respectiva calificación probatoria:

3.1. Documentos aportados por el demandante.

3.1.1. En original o copia auténtica.

- Original del oficio RVAC - OJUR No. 001849, calendado el 26 de septiembre de 1995, en el cual la Directora Regional del INURBE le informó al demandante que estaba interesada en contratar sus servicios profesionales como Abogado para la recuperación jurídica de dos inmuebles, (folio 1 del primer cuaderno.

- Original de una comunicación emanada del actor en octubre 12 de 1995, a través de la cual, en respuesta al oficio RVAC - OJUR No. 001849, le presentó una propuesta para representar judicialmente a la entidad en dos procesos de recuperación de unos inmuebles, por un valor de \$ 5'000.000.00, por cada uno de ellos, (folios 4 a 7 del primer cuaderno).
- Original de un oficio remitido por el demandante a la Directora Regional del INURBE, en el cual le expresó que estaba dispuesto a conceder un descuento en el precio ofrecido por representar a la entidad, (folio 8 del primer cuaderno).
- Original del oficio RVAC No. 002215 de noviembre 16 de 1995, en el cual la Directora Regional del INURBE le expresó que su propuesta era la más idónea y le remitió algunos documentos tendientes a que se confirmara que la entidad sí fuera la propietaria del predio situado en Cali, dado que EMCALI alegaba su pertenencia, (folio 9 del primer cuaderno).
- Original del oficio RVAC - OJUR No. 002284, calendado el 27 de noviembre de 1995, en el cual la Directora Regional del INURBE le remitió al demandante la minuta del contrato de prestación de servicios a celebrar, para su firma, publicación y constitución de garantías, (folio 10 del primer cuaderno).
- Original de una comunicación emanada del contratista, calendada en diciembre 15 de 1995, en la cual le informó a la entidad que le anexaba los documentos relativos a la *"Legalización Contrato de Fecha 29 de Noviembre de 1.995"*.
- Original de un oficio remitido por el actor al Director Regional del INURBE, a través del cual le remitió la cuenta de cobro por concepto de una póliza judicial, (folio 21 del primer cuaderno).
- Original de una comunicación fechada el 7 de octubre de 1997, mediante la cual el demandante remitió al Gerente Regional del INURBE un informe acerca del estado de los procesos, (folios 56 a 58 del primer cuaderno).
- Original de una comunicación remitida por el demandante al Gerente Regional del INURBE, el 26 de enero de 1997, en la cual le expresó que el precio por metro cuadrado para el área a conciliar entre las partes era de \$ 175.000.00, (folio 67 del primer cuaderno).
- Original del acta correspondiente a una audiencia de conciliación prejudicial adelantada el 21 de octubre de 1998 entre las partes del presente conflicto y en relación con las pretensiones que ahora se debaten, sin que se llegare a acuerdo alguno, (folios 72A a 72H del primer cuaderno).
- Original de una constancia enviada por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Santiago de Cali, el día 26 de octubre de 1999, acerca de que en ese juzgado cursó un proceso ordinario reivindicatorio instaurado por el INURBE, en el cual el demandante actuó como apoderado y que se declaró terminado en mayo 12 de 1998, a través de conciliación, (folios 71 y 72 del quinto cuaderno).
- Original de una certificación expedida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Buenaventura, el día 8 de octubre de 1999, respecto del trámite de un proceso ordinario reivindicatorio propuesto por el INURBE, el cual cursaba en ese juzgado

y en el que el actor actuaba como apoderado de la entidad demandante; la demanda se presentó el 28 de mayo de 1996, inicialmente se inadmitió y posteriormente se admitió en junio 12 de 1996; en agosto 21 de 1998 se declaró la nulidad de todo lo actuado y se ordenó repetir la notificación de la demanda; después de resolver un recurso interpuesto, el juzgado repitió el ciclo de notificación en septiembre 21 de 1999 y a la fecha de la certificación se encontraba corriendo el término de traslado al demandado, (folios 73 a 75 del quinto cuaderno).

3.1.2. Documentos aportados por el demandante en copia simple.

- Fotocopia de un documento que en apariencia corresponde al contrato de prestación de servicios OJUR, sin número, que se habría suscrito entre la Directora Regional del INURBE y el demandante. Este documento se encuentra firmado en original por el Abogado Maximino Mafla Arango, como contratista y frente a este nombre se observa la siguiente inscripción:

*“Abo. CLARA MARIA NAVIA VELASCO
Directora Regional del Valle”*

En el documento no aparece firma alguna de la entidad y se observa un sello con el siguiente contenido:

*“Fdo. Abogada
Clara María Navia Velasco
DIRECTORA REGIONAL
INURBE - VALLE DEL CAUCA”*

- Documentos en copia simple de aparentes audiencias de conciliación que se habrían adelantado, (folios 15 a 20, 25 a 37, del primer cuaderno).

- Copias simples de aparentes cuentas de cobro correspondientes a pólizas judiciales que habrían sido remitidas al actor por la Compañía de Seguros, así como por aparentes publicaciones de edictos judiciales, informes rendidos al INURBE y supuestos datos correspondientes al avalúo de los bienes objeto del contrato, (folios 22 a 24 del primer cuaderno y folios 3 a 65 del quinto cuaderno).

- Copias de documentos que presuntamente se refieren a los avalúos de los predios, (folios 38 a 54, 68 a 70 del primer cuaderno).

- Copias de un documento en el cual en apariencia el Director Regional del INURBE informó al Ministerio de Desarrollo Económico acerca de la solicitud de reajuste del contrato que habría formulado el demandante, (folios 77 y 78 del primer cuaderno).

3.2. Documentos aportados por la apoderada del INURBE con la contestación de la demanda.

3.2.1. Documentos aportados en original o en copia auténtica.

- Original de una comunicación expedida por la Jefe de la División Administrativa y Financiera (e) del INURBE, calendada el 15 de junio de 1999, en la cual certificó

las cuentas de cobro que la entidad había pagado al demandante a esa fecha, (folios 171 y 172 del primer cuaderno).

3.2.2. Documentos aportados en copia simple.

- Supuesto memorando que se habría fechado el 24 de noviembre de 1995, en el cual el INURBE habría hecho entrega de unos documentos al demandante, (folio 162 del primer cuaderno).
- Aparente oficio distinguido con el número 000542 y calendado el 12 de marzo de 1996, mediante el cual le habría suministrado al contratista información relacionada con los lotes a recuperar, (folios 163 a 170 del primer cuaderno).
- Aparentes órdenes de pago que la entidad habría pagado al contratista, (folios 173 y 174 , 182 a 189 del primer cuaderno).
- Documento que supuestamente contiene el contrato de prestación de servicios OJUR, sin número, que habría sido suscrito entre el demandante y el INURBE, (folios 179 a 181 y 271 a 275 del primer cuaderno).
- Documentos con los cuales se acreditaría una queja disciplinaria en contra del demandante, que habría puesto el INURBE en conocimiento del Consejo Superior de la Judicatura, (folios 189 a 194 del primer cuaderno).
- Documentos en apariencia contentivos de audiencias de conciliación que se habrían adelantado ante el Ministerio Público, (folios 195 a 202, 203 a 298, 212 a 214 del primer cuaderno).
- Documento contentivo de un supuesto oficio mediante el cual el INURBE le habría devuelto al contratista unas cuentas de cobro relacionadas con gastos de transporte del contratista, por considerarlos excesivos, (folios 208 a 211 del primer cuaderno).
- Documento que en apariencia hace referencia a un oficio que habría enviado el contratista a la entidad solicitando consignación de algunos gastos judiciales, así como la supuesta respuesta de la entidad, (folio 215 a 217 del primer cuaderno).
- Presunto informe acerca del estado de los procesos judiciales que se encontraban a cargo del demandante, elaborado por el mismo actor, (folios 217 a 219 del primer cuaderno).
- Aparente petición del actor relacionada con la firma de un poder y la supuesta contestación de la entidad, (folios 220 a 223 del primer cuaderno).
- Presunta respuesta de la entidad a un recurso de reposición y en subsidio apelación que habría interpuesto el demandante, (folios 224 a 226 del primer cuaderno).
- Aparentes respuestas de la entidad a las solicitudes de reajuste del contrato que habría formulado el actor, (folios 229 a 268 del primer cuaderno)
- Supuesto certificado de disponibilidad presupuestal del contrato que se habría celebrado, (folio 270 del primer cuaderno).

3.3. Valor de los documentos aportados en copia simple

Encuentra la Sala que algunos de los documentos aportados al proceso, entre los cuales se encuentra el propio contrato demandado, se aportaron en copia simple por las partes de este litigio.

Pese a que, en principio, estas copias carecerían de valor probatorio, la Sala encuentra que muchas de ellas fueron aportadas por los propios apoderados de las mismas entidades públicas que los prohirieron, en virtud de lo cual hay lugar a concluir que en realidad deben tenerse como copias auténticas, en razón de que dada la obligación legal asignada a las entidades públicas para que administren sus archivos y velen por su integridad, autenticidad y fidelidad, resulta preciso concluir que los actos o documentos creados por ellas mismas necesariamente reposan, o al menos deben reposar, en su archivo bajo las condiciones de veracidad exigidas por la normatividad legal que regula la materia⁷ y no podría esperarse de los apoderados un comportamiento diferente a la defensa de las entidades a las cuales representan en los procesos judiciales, pues de acuerdo con los postulados del Principio Constitucional de la Buena Fe⁸ (Principio General de Derecho), no se esperaría, por parte de la Administración Pública y de sus apoderados, un comportamiento diferente a la debida aportación de esos documentos comoquiera que fueron las mismas entidades quienes los expidieron, si se tiene en cuenta que cuando el apoderado actúa quien actúa es la parte, máxime si se tiene en cuenta que, como en este caso, las copias aportadas por las partes del proceso guardan plena coincidencia.

⁷La Ley 57 de 1985, se ocupó del tema de la publicidad de los actos y documentos oficiales y en su artículo 12 dispuso lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la Ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional.”

La Ley 80 de 1989, por la cual se creó el Archivo General de la Nación y se dictaron otras disposiciones, consagró en el artículo 3º el carácter obligatorio del Sistema Nacional de Archivo, en los siguientes términos:

“El Sistema Nacional de Archivo tendrá carácter de programa especial, para todas las instituciones archivísticas y colecciones documentales públicas y privadas, del orden nacional, departamental, intendencial, comisarial, municipal y distrital.”

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley 594 de 2000, constituye responsabilidad de toda entidad pública gestionar sus documentos y administrar sus archivos, a efectos de cumplir con la obligación dispuesta en los artículos 11 y 16 de la misma Ley, que en su orden prescriben:

“Artículo 11: “Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos. El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística.”

“Artículo 12: Responsabilidad. La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos.”

*“Artículo 16: Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas. Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuyo cargo estén los archivos públicos, **tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo** y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos.”* (Resalta la Sala)

⁸ Al respecto, el artículo 83 de la Constitución Política prescribe: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”

De acuerdo con el principio de la *bona fides*, tanto la Administración, bien sea directamente o a través de sus apoderados, como el administrado tienen la obligación de actuar con lealtad en cualquier etapa o evento de sus relaciones; así pues, cuando la entidad que profirió un determinado acto administrativo o produjo un documento lo aporta a un proceso, se tiene la confianza legítima en que ésta allegará lo solicitado de conformidad con las exigencias normativas y no tendría por qué hacerlo de otra forma; por ende, en el evento de que al proceso se aporte ese acto o cualquier otro documento que tenga su génesis en la misma entidad que lo allega, éste deberá considerarse como auténtico, toda vez que no cabe esperar de la Administración Pública y de sus apoderados una conducta diferente a que la copia aportada sea fidedigna respecto de su original, pues quién más que ella misma para constatar y dar cuenta de su veracidad al punto de que la propia entidad pública se encuentra legalmente autorizada para autenticar los documentos que reposan en sus archivos y expedir copias válidas de los mismos.

Cabe advertir al respecto que, en todo caso, estos documentos podrán ser tachados de falsedad en el proceso, de acuerdo con el artículo 252 del C. de P. C., pero mientras ello no ocurra, las copias simples aportadas por la misma entidad que creó o produjo los actos o documentos originarios, o por medio de sus apoderados, se reputarán auténticas. Al valor de las copias emanadas de la entidad se ha referido la Jurisprudencia de la Sección Tercera, en los siguientes términos:

“[S]e tiene que el numeral 1º del artículo 254 del C. de P. C., en relación con la competencia de las entidades públicas para verificar la autenticidad de las copias, consagra, a su vez, dos supuestos: en primer término contempla el caso de que en la entidad reposa el original o la copia auténtica de un acto o documento que no sea de su autoría y de los cuales, sin embargo, se solicite una copia. En ese evento, el funcionario competente la expedirá, señalando, expresamente, su coincidencia con el respectivo original o con la copia auténtica, pues sólo de esta forma esa nueva copia se reputará, igualmente, auténtica; y, en segundo lugar, se tendrán como auténticas también aquellas copias aportadas por la misma entidad pública que produjo o creó los actos o documentos originarios, sea que en ellos se certifique su concordancia con el original o con la copia auténtica o que, simplemente, los aporte en copia simple, ya que, como se dijo anteriormente, no tendría por qué aportarlas en condiciones disímiles a su original, amén de que en todos los casos la contraparte mantiene a salvo su derecho para controvertir, cuestionar e incluso tachar tales documentos si estima contar con elementos suficientes para dudar de su veracidad o autenticidad e incluso para concluir acerca de la falsedad de los mismos.

“Según lo expuesto, las copias aportadas a un proceso, previa autorización del respectivo director de oficina administrativa, sólo se tendrán como auténticas cuando se manifieste su coincidencia con el original o con copia autenticada y, de no ser así, se verificará si el documento que fue aportado fue, a la vez, proferido o creado por la misma entidad pública que lo allega, pues en ese caso se tendrá como auténtico.”⁹

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de febrero 4 de 2010, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

De conformidad con lo expuesto, en el presente caso la Sala valorará como auténticas las copias simples de los documentos aportados al proceso por los apoderados de las entidades públicas demandadas, siempre y cuando los documentos provengan de las mismas entidades, no así los documentos en copia simple aportados por el demandante, los cuales, como antes se expresó, carecen de autenticidad.

3.4. Prueba testimonial.

En el presente proceso se recibieron los siguientes testimonios:

3.4.1. Testimonio del señor Álvaro Ramírez Díaz.

El día 2 de noviembre de 1999, el Tribunal Administrativo a quo recibió el testimonio del señor Álvaro Ramírez Díaz, contador de profesión y empleado del INURBE, quien, en síntesis afirmó lo siguiente: i) al demandante le fueron devueltas varias cuentas porque en las mismas se hacía alusión a unos gastos de transporte, de alojamiento y judiciales por valores exorbitantes y sin soporte alguno; ii) la entidad tenía certeza absoluta acerca de la pertenencia de los predios y como tales se encontraban en su inventario; iii) la entidad cumplió a cabalidad con el pago de las cuentas correspondientes al contrato, no así de aquellas que no hacían parte del mismo, (folios 1 a 13 del cuarto cuaderno).

3.4.2. Testimonio del señor Rodolfo Padilla Andrade.

El día 2 de noviembre de 1999 el Tribunal Administrativo a quo, recibió el testimonio del señor Rodolfo Padilla Andrade, Jefe de la División de Reforma Urbana y Vivienda del INURBE, de cuyo testimonio se pueden extraer las siguientes conclusiones: i) el demandante se comprometió a realizar todas las acciones tendientes a la recuperación de los lotes por el valor de su cotización, incluido el transporte para realizar diligencias; ii) la Dirección Regional del INURBE delegó en la División Técnica, de la cual el testigo era jefe, el suministro de toda la información disponible para apoyar la labor del demandante: planos, linderos, localización, visita a los predios, escrituras, folios de matrícula inmobiliaria, número predial, así como la disponibilidad de transporte principalmente a la ciudad de Buenaventura; iii) el demandante presentó cuentas con valores exorbitantes “y en algunos casos no guardaban relación con el trabajo desempeñado”, (folios 14 a 19 del cuarto cuaderno).

3.4.3. Declaración de la señora Clara María de los Dolores Navia Velasco.

El 27 de octubre de 1999 rindió declaración la señora Clara María de los Dolores Navia Velasco, quien estuvo vinculada al INURBE como Directora Regional del 20 de enero de 1992 al 21 de octubre de 1996. En síntesis, afirmó lo siguiente: i) que se escogió la propuesta del actor por ser más favorable económicamente y también porque el actor tenía otros negocios en Buenaventura y *“conocía muy bien la plaza el municipio de Buenaventura y además tenía que estar yendo constantemente y eso le facilitaba al Instituto la situación”*; ii) el demandante se comprometió a llevar el caso hasta la segunda instancia; ii) el actor pidió para la ejecución del contrato unos apoyos adicionales y se le dieron: un carro que lo llevara a Buenaventura y un Ingeniero que lo apoyara; iii) el valor del contrato correspondía a la partida presupuestal y nunca se habló de aumentarlo; iv) no se

había enterado de que se hubieran presentado circunstancias imprevistas en el desarrollo del contrato; v) existía certeza en el INURBE de que los predios le pertenecían, como lo acreditaban los inventarios; v) tuvo conocimiento de que la entidad presentó quejas disciplinarias en contra del actor, por presentar cuentas que no correspondían al proceso, (cuaderno 3).

4. El equilibrio económico financiero del contrato.

Consideró el demandante que durante la ejecución del contrato se alteró en su contra la ecuación contractual y reclamó su restablecimiento, en virtud de lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 80 de 1993.

El siguiente es el texto del artículo 27 de la Ley 80 de 1993:

“Artículo 27º.- De la Ecuación Contractual. En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.

“Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantías, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate.”

Sobre el tema del equilibrio económico-financiero del contrato se ha pronunciado esta Sección en los siguientes términos:

“Se recuerda que un principio tutelar del contrato como acuerdo de voluntades generador de obligaciones es el pacta sunt servanda, según el cual las estipulaciones acordadas por las partes al celebrar un contrato, deben prevalecer durante todo el término de ejecución del mismo y sólo pueden variarse por un nuevo acuerdo de voluntades; en consecuencia, una de las partes no puede, en principio, unilateralmente, desconocer las condiciones en las que se obligó inicialmente y debe cumplir las prestaciones a su cargo exactamente en los términos en que se comprometió a hacerlo. Manifestación positiva de este principio, es el artículo 1602 del Código Civil, de acuerdo con el cual ‘Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales’.

“240. No obstante lo anterior, en consideración de las variaciones que pueden surgir en las condiciones que dieron lugar a la celebración del respectivo contrato y que pueden afectar gravemente su cumplimiento, el pacta sunt servanda ha sido morigerado mediante la aplicación de la cláusula rebus sic stantibus, que corresponde a la regla jurídica contractus qui habent tractum succesivum vel dependiant de futuro rebus sic stantibus intelliguntur: todo acuerdo de voluntad, de tracto sucesivo, cuyos efectos se extienden al futuro, obliga a las partes contratantes sólo si las condiciones originalmente previstas se mantienen inalteradas. Con lo cual, surge la figura de la ecuación contractual, como aquella

equivalencia entre derechos y obligaciones que existía al momento de contratar, creada a partir de las precisas circunstancias de índole económica, técnica, fiscal, etc., vigentes a la celebración del negocio jurídico y que fueron tenidas en cuenta por los contratantes al obligarse en la forma en que lo hicieron. Al hablar del mantenimiento del equilibrio económico del contrato, se hace alusión, precisamente, a la preservación de esa ecuación contractual que surgió al momento de celebrarse aquel. Es claro entonces que, por regla general, esta figura se manifiesta en los contratos de tracto sucesivo, en los que las prestaciones se van realizando en un lapso más o menos largo; por ejemplo, los contratos de suministro, de prestación de servicios o de obra pública, en los cuales, hechos sobrevinientes a la celebración del contrato y que se presentan durante su ejecución, que no eran razonablemente previsibles por las partes cuando se suscribió el acuerdo de voluntades, pueden afectar de manera grave el cumplimiento de las obligaciones haciéndolo más gravoso para una de ellas.”¹⁰

Respecto del equilibrio económico de los contratos estatales resulta posible identificar una doble dimensión, la primera relacionada con la equivalencia objetiva de las prestaciones y la segunda referida al respeto de las condiciones que las partes tuvieron en cuenta al momento de su celebración¹¹.

A este segundo aspecto se dirigen las pretensiones del demandante, quien estima que a lo largo de la relación contractual se alteraron las bases que sirvieron para trabarla. Examinará entonces la Sala los elementos de prueba, oportuna y regularmente allegadas al expediente, con el fin de conocer cuáles fueron esas bases iniciales y si las mismas resultaron afectadas, evento este en el cual habría lugar a determinar la causa de tal alteración y la magnitud de ésta última.

De conformidad con las orientaciones de la Jurisprudencia de esta Sección, el verdadero contenido y alcance de las prestaciones a las cuales se encuentran obligadas las partes de un contrato, se obtiene tanto del contrato formalizado entre ellas, como de manera especialísima del pliego de condiciones o de las bases de la contratación directa. Al respecto así se ha pronunciado:

“En efecto, el pliego de condiciones tiene una doble e importante finalidad: de una parte constituye el fundamento de la oferta presentada por el contratista, quien debe acogerse estrictamente a sus reglas para proponer los costos del proyecto, los plazos de su ejecución, pero también, como resulta obvio, para calcular su utilidad o remuneración que, en últimas constituye el móvil que lo lleva a contratar y, de otra, en él se encuentran inmersas las condiciones de la futura contratación, toda vez que muchas de sus precisiones y previsiones se convierten en verdaderas cláusulas contractuales, las cuales permiten determinar los aspectos que llevaron a las partes a formalizar el acuerdo de voluntades y, sobre todo, han de ser útiles al momento de establecer el alcance de sus obligaciones o prestaciones, incluyendo los aspectos de índole técnico, económico y financiero.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de agosto 25 de 2011, Expediente 14461, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹¹ HOYOS DUQUE, Ricardo. “El Equilibrio Económico del Contrato Estatal: La Jurisprudencia del Consejo de Estado y la Propuesta de Reforma a la Ley 80 DE 1993”. Artículo en “Contratación Estatal: Aspectos Controversiales - Memorias IV Jornadas de Contratación Estatal”. Compilador Felipe De Vivero Arciniegas. Universidad de los Andes. Facultad de Derecho. Ediciones Uniandes. Bogotá, D. C. Septiembre de 2007. Página 103.

“Así las cosas, tanto el pliego de condiciones como la propuesta del contratista constituyen documentos esenciales e indispensables para establecer en qué términos quedó pactada la ecuación económica contractual, es decir, en qué condiciones y alcances se pactó la equivalencia entre derechos y obligaciones de las partes, pues sólo a partir de su conocimiento es posible determinar si durante su ejecución la economía del contrato sufrió variaciones, como consecuencia de la modificación de sus presupuestos y de esta manera acudir a su restablecimiento.

“Pero cuando no es posible tener un conocimiento completo y preciso de aquellas condiciones que sirvieron de fundamento a las partes para contratar; cuando ese conocimiento es parcial, por no contar con la totalidad de la información requerida; cuando se desconoce la realidad de la ecuación económica que rigió el contrato celebrado, resulta imposible, por lo incierto, determinar si hubo o no modificación de las condiciones iniciales y si se produjo el rompimiento de la ecuación económica contractual.”¹²

Se ocupará a continuación la Sala del examen de los hechos por los cuales el actor considera alterado el equilibrio económico financiero del contrato celebrado, a la luz de los documentos previos al mismo, de las obligaciones pactadas en el contrato y de las circunstancias fácticas y jurídicas bajo las cuales éste se ejecutó, con el propósito de determinar si, como sostiene el demandante, en efecto se alteró la ecuación económico financiera del contrato de prestación de servicios ahora cuestionado.

5. El alcance de las obligaciones surgidas del contrato y el límite temporal del mismo.

Al analizar tanto las pretensiones como los hechos expuestos en el escrito contentivo de la demanda se encuentra que uno de los asuntos centrales en la presente controversia se refiere a las obligaciones asumidas por el contratista y el término establecido en el contrato para su cumplimiento, toda vez que según el demandante él se encontraba obligado hasta el vencimiento de los dos años estipulados, en virtud de lo cual solicitó a la entidad y ahora en el libelo demandatorio el pago de un mayor valor, en tanto el trámite de los procesos ha excedido el término establecido.

El INURBE sostuvo que las obligaciones del contrato se referían a la representación judicial de la entidad en los procesos jurídicos de recuperación de los predios y hasta agotar la segunda instancia, de ser necesario. Se requiere entonces identificar el preciso alcance de los compromisos adquiridos.

De conformidad con el texto del contrato de prestación de servicios celebrado, el siguiente constituía su objeto:

“PRIMERA: OBJETO.- Este contrato tiene por objeto la representación judicial del INURBE en los procesos ordinarios tendientes a recuperar dos lotes de terreno de propiedad de la Entidad denominados: 1. ‘CUBARADO’, con un área aproximada de 300 metros cuadrados, el cual se encuentra ubicado en la calle 9 con 2ª. de la ciudad de Buenaventura y 2. ‘AGUABLANCA’, con área aproximada de 4.379.51m², ubicado en la autopista suroriental entre calle 26 y transversal 25 de la ciudad de Cali. Dicha representación legal incluye lo siguiente: Instaurar las

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de octubre 31 de 2007, Expediente 15475, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

demandas pertinentes ante los Juzgados respectivos, para la restitución de los inmuebles del INURBE y representar judicialmente a la Entidad hasta sentencia de segunda instancia

“PARÁGRAFO: Para efectos del presente contrato se estima un plazo de dos (2) años, sin perjuicio de la ampliación del mismo por los términos judiciales.”

Dado que en el contrato se estimó un plazo de dos años, se plantea entonces el interrogante de qué sucede en el evento de que no se agote el objeto dentro del término de los dos años. Es decir, si las partes celebraron un contrato para que el actor adelantara la representación judicial de la entidad por el término de dos años o si el objeto va más allá de ese plazo.

Se precisa responder este interrogante a fin de determinar el cumplimiento, o el incumplimiento, del contrato por las partes involucradas, para efectos de establecer el sentido de las declaraciones y condenas que se profieran en el presente proceso.

Toda vez que el contenido del contrato no resulta suficiente para satisfacer el interrogante planteado y dado que el Estatuto de Contratación de la Administración Pública no contiene reglas especiales en materia de interpretación del contrato estatal, resulta necesario en este caso acudir a los criterios de interpretación previstos en el Código Civil Colombiano¹³, incorporados al Estatuto General de Contratación en virtud de lo normado por el artículo 13¹⁴ de la Ley 80

¹³**ARTICULO 1618. PREVALENCIA DE LA INTENCION.** Conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras.

ARTICULO 1619. LIMITACIONES DEL CONTRATO A SU MATERIA. Por generales que sean los términos de un contrato, solo se aplicarán a la materia sobre que se ha contratado.

ARTICULO 1620. PREFERENCIA DEL SENTIDO QUE PRODUCE EFECTOS. El sentido en que una cláusula puede producir algún efecto, deberá preferirse a aquel en que no sea capaz de producir efecto alguno.

ARTICULO 1621. INTERPRETACION POR LA NATURALEZA DEL CONTRATO. En aquellos casos en que no apareciere voluntad contraria, deberá estarse a la interpretación que mejor cuadre con la naturaleza del contrato.

Las cláusulas de uso común se presumen aunque no se expresen.

ARTICULO 1622. INTERPRETACIONES SISTEMATICA, POR COMPARACION Y POR APLICACION PRACTICA. Las cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándosele a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad.

Podrán también interpretarse por las de otro contrato entre las mismas partes y sobre la misma materia.

O por la aplicación práctica que hayan hecho de ellas ambas partes, o una de las partes con aprobación de la otra parte.

ARTICULO 1623. INTERPRETACION DE LA INCLUSION DE CASOS DENTRO DEL CONTRATO Cuando en un contrato se ha expresado un caso para explicar la obligación, no se entenderá por solo eso haberse querido restringir la convención a ese caso, excluyendo los otros a que naturalmente se extienda.

ARTICULO 1624. INTERPRETACION A FAVOR DEL DEUDOR. No pudiendo aplicarse ninguna de las reglas precedentes de interpretación, se interpretarán las cláusulas ambiguas a favor del deudor.

Pero las cláusulas ambiguas que hayan sido extendidas o dictadas por una de las partes, sea acreedora o deudora, se interpretarán contra ella, siempre que la ambigüedad provenga de la falta de una explicación que haya debido darse por ella.

¹⁴ Rezaba el texto del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, vigente para la época de celebración del contrato:

“ARTICULO 13. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.

“Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia.

“Los contratos que se celebren en Colombia y deban ejecutarse o cumplirse en el extranjero, podrán someterse a la ley extranjera.

de 1993y también por remisión del Código de Comercio¹⁵, en el evento de que el contrato se celebre con un comerciante, a la luz de lo dispuesto por el artículo 28¹⁶ de la misma Ley 80 respecto de los criterios de interpretación de los contratos estatales.

A las reglas de interpretación de los contratos estatales se ha referido la Jurisprudencia de esta Sección, entre otras, en la Sentencia que se cita a continuación:

“2. Las reglas de interpretación de los contratos¹⁷

“2.1 Con la interpretación del contrato se persigue constatar el convenio negocial, la determinación de sus efectos y la integración de estos, sin comprender en ella la calificación del acto pues esto es propio de una actividad diferente como es la valoración jurídica del acto celebrado.

“Sin embargo no debe perderse de vista que si las partes han señalado los efectos del contrato, la verificación de este señalamiento corresponde a una labor interpretativa mientras que lo atinente a las repercusiones jurídicas de lo fijado por los contratantes harán parte de la valoración.

“La interpretación del negocio jurídico, cuando de contratos se trata, no tiene como objeto primario el establecer el querer dispositivo de cada uno de los contratantes individualmente considerado sino la intención común de todos ellos toda vez que el contrato es en últimas el resultado de la convergencia de sus designios negociales.

“Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.”

¹⁵ Código de Comercio:

“Artículo 822._ Los principios que gobiernan la formación de los actos y contratos y las obligaciones de derecho civil, sus efectos, interpretación, modo de extinguirse, anularse o rescindirse, serán aplicables a las obligaciones y negocios jurídicos mercantiles, a menos que la ley establezca otra cosa.

“(…).”

¹⁶*“ARTICULO 28. DE LA INTERPRETACION DE LAS REGLAS CONTRACTUALES. En la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos.”*

¹⁷Original de la sentencia en cita: Cfr. M. BIANCA. *Derecho civil. El contrato*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2007, p. 429 y siguientes; L. CARIOTA FERRARA. *El negocio jurídico*. Aguilar, Madrid 1956, p. 607 y siguientes; W. FLUME. *El negocio jurídico*. Fundación Cultural del Notariado, Madrid 1998, p. 351 y siguientes; F. DE CASTRO Y BRAVO. *El Negocio jurídico*. Editorial Civitas, Madrid 1997, p. 73 y siguientes; E. BETTI. *Teoría general del negocio jurídico*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1959, p. 237 y siguientes; F. MESSINEO. *Doctrina general del contrato*. Tomo II. Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires 1952, p. 87 y siguientes; G. STOLFI. *Teoría del negocio jurídico*. Editorial Revista de derecho Privado, Madrid 1959, p. 285 y siguientes; G. ALPA. *L'interpretazione del contratto*. GiuffrèEditore, Milano 1983; L. FERRI. *Lecciones sobre el contrato*. Editorial Jurídica Grijley, Lima 2004, p. 143 y siguientes; J. MELICH-ORSINI. *Doctrina general del contrato*. Editorial jurídica Venezolana, Caracas 1993, p. 335 y siguientes; L. DIEZ-PICAZO. *Fundamentos de derecho civil patrimonial*. T. I. Civitas, Madrid 1993, p. 367 y siguientes; S. CIFUENTES. *Negocio jurídico*. Editorial Astrea, Buenos Aires 2004, p. 333 y siguientes; L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F. D. BUSNELLI y U. NATOLI. *Derecho civil*. T. I, v. 2, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 1992, p. 975 y siguientes; D. FRANCO VICTORIA. *Introducción a la interpretación de los contratos*. En Rivista di Diritto Dell'integrazione e Unificazione del Diritto in Europa e in America Latina. Roma e América. Diritto Romano Comune, V. 21. Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2006, p. 124 - 156.

“Esta búsqueda primordial de la común intención de las partes puede lograrse mediante la aplicación de una serie de reglas principales, también llamadas subjetivas por la doctrina, que se compendian en que conocida la intención de los contratantes ha de estarse más a ella que a lo literal de las palabras (art. 1618 del C. C.), que las estipulaciones de un contrato pueden interpretarse por la de otro que las partes hayan celebrado sobre la misma materia (art. 1622 inc. 2º) o por la aplicación práctica que de ellas hayan hecho (art. 1622 inc. 3º), que las cláusulas deben interpretarse unas por otras dándole a cada una el sentido que más convenga al contrato en su totalidad (art. 1622 inc. 1º), que si en un contrato se expresa un caso para explicar la obligación se entiende que esa mención no es restrictiva sino ejemplificativa (art. 1623), y que se entiende que la expresiones generales contenidas en el negocio sólo se aplican a la materia sobre la que se ha contratado (art. 1619).

“Sin embargo es posible que esa común intención de los contratantes no pueda ser verificada mediante la utilización de las reglas que precedentemente se mencionaron y es entonces cuando el ordenamiento prevé la posibilidad de acudir a unas reglas de carácter subsidiario, también llamadas objetivas por la doctrina, en las que ya no interesa la indagación de la voluntad de los contratantes sino la protección del acto dispositivo y sus principios o de las circunstancias particulares de alguna de las partes, reglas estas que se resumen en que el sentido en que una cláusula pueda producir algún efecto deberá preferirse a aquel en que no produzca efecto alguno (art. 1620 del C. C.), que deberá estarse a la interpretación que mejor cuadre con la naturaleza del contrato (art. 1621), que las cláusulas ambiguas se interpretan a favor del deudor (art. 1624 inc. 1º), y que las cláusulas oscuras que hayan sido extendidas o dictadas por una parte se interpretarán contra ella si la ambigüedad proviene de una explicación que ésta ha debido dar (art. 1624 inc. 2º).

“2.2 La regla de interpretación contra el predisponente o proferentem contenida en el inciso final del artículo 1624 del Código Civil es de rancia raigambre pues se remonta al derecho romano clásico.

“En efecto, Celso expresaba que ‘cuando en una estipulación se duda cual sea el objeto de lo hecho, la ambigüedad va contra el que estipula’¹⁸, opinión ésta que reiteraba Ulpiano al señalar que ‘cuando en las estipulaciones se duda que es lo que se haya hecho, las palabras han de ser interpretadas contra el estipulante’¹⁹.

“Téngase en cuenta que en Roma el estipulante presentaba el texto de la stipulatio y el promissor adhería a lo predispuesto, circunstancias éstas que determinaron que los jurisconsultos opinaran que las oscuridades debían interpretarse en contra de quien redactó la estipulación pues ‘fue libre para emplear con latitud las palabras’.²⁰

“Pues bien, en términos actuales y de una manera más general podríamos afirmar que las cláusulas oscuras deben interpretarse en contra de quien las redactó o dispuso porque siendo de su cuenta la confección de la cláusula se impone con más vigor en él la carga de la claridad pues así lo exige la buena fe contractual, en especial si se tiene en cuenta el deber de información y el deber que tiene todo

¹⁸ Nota del original: D. 34.5. 26 (27).

¹⁹ Nota del original: D. 45.1.38.18.

²⁰ Nota del original: D. 45.1.99 pr.

contratante de velar no sólo por su propio interés sino también por el interés del otro ya que el contrato cumple finalmente con una función económica y social.

“Ya se comprenderá entonces que estos deberes se aquilatan cuando se trata de la satisfacción del interés general mediante la prestación de los servicios públicos y se utilizan para ello los esquemas contractuales.

“Pero por supuesto, se reitera, esta regla de interpretación que se viene comentando es de carácter subsidiario pues sólo puede acudir a ella si no es posible dilucidar en primer lugar con las otras reglas la común intención de los contratantes.”²¹

En el presente caso es necesario acudir a una de las llamadas reglas subjetivas, cual es la prevista en el artículo 1618 del Código Civil, según la cual una vez conocida la intención de los contratantes ha de estarse más a ella que a la literalidad de las palabras y esta intención se puede desentrañar tanto de la solicitud de cotización realizada por la entidad como de la propuesta formulada por el actor.

En la solicitud de cotización emanada del INURBE, se expresó lo siguiente:

“RVAC - OJUR No. 001849

“Santiago de Cali, 26 de set. 1995

*“Doctor
MAXIMINO MAFLA ARANGO
Abogado
Ciudad*

“Comedidamente me permito informar que la Entidad está interesada en contratar los servicios profesionales de un Abogado para la representación judicial en los procesos de recuperación de predios de propiedad del INURBE, que se encuentran invadidos.

“Por lo tanto, le solicito presentar cotización individual para recuperar los siguientes inmuebles:

“1- Inmueble denominado ‘CUBARADO’ En Buenaventura.

*“Area: 298 Metros cuadrados
Ubicación: Calle 9 # 2-98
Invadido por: Indeterminados*

*“2- Inmueble denominado ‘AGUABLANCA’ En Cali.
Area: 4.379.51 Metros cuadrados
Ubicación: Autopista Suroriental entre Calle 26 y Transversal 25
Invadido por: EMCALI*

“La cotización debe comprender desde la presentación de la demanda hasta la sentencia de segunda instancia.

²¹Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de julio 7 de 2011, Expediente 18.762, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

“Atentamente,

CLARA MARIA NAVIA VELASCO
Directora Regional Valle.”

El actor, en respuesta a la solicitud de cotización, en primer término identificó los inmuebles y en el acápite denominado “3. PROPUESTA”, manifestó lo siguiente:

“Se propone por llevar a cabo la representación de la Entidad como Profesional del Derecho EN LOS PROCESOS DE RECUPERACIÓN DE PREDIOS DE PROPIEDAD DEL INURBE QUE SE ENCUENTRAN INVADIDOS, según solicitud de cotización individual oficio 001849 del 26 de septiembre de 1.995 la suma de (...).

“De esta manera le respondo a la entidad que estoy en disposición de hacerme cargo de la Representación Judicial de la misma en ambos procesos por la suma antes mencionada, (...).”

En el punto 7.9 de su propuesta, el demandante expresó lo siguiente:

“7.9. DURACION Y/O TERMINO: Hace referencia al término o el lapso de tiempo que se calcula va a durar el proceso que para el presente caso puede tener un rango que puede oscilar entre tres (3) a cinco (5) años que podría en determinado momento ser un poco más.”

De conformidad con estos documentos previos a la celebración del contrato, de manera inequívoca se puede concluir que la intención de las partes fue el ejercicio de la representación de la entidad en los procesos judiciales de recuperación de dos predios de propiedad de la misma, hasta la segunda instancia.

Ahora bien, como antes se mencionó, en el contrato se consignó que para los efectos del contrato *“se estima un plazo de dos (2) años, sin perjuicio de la ampliación del mismo por los términos judiciales.”*. Se trata entonces de interpretar esta cláusula, toda vez que como dispone el artículo 1551 del Código Civil *“[n]o podrá el juez sino en casos especiales que las leyes designen, señalar plazo para el cumplimiento de una obligación: solo podrá interpretar el concebido en términos vagos u oscuros, sobre cuya inteligencia y aplicación discuerden las partes.”*

Las obligaciones a plazo se encuentran sujetas a esta modalidad, de la cual penden la ejecución o la vigencia de sus efectos. Algunas obligaciones deben cumplirse en una fecha determinada *“ex die o sub die”*, mientras que otras se contraen para que produzcan efectos hasta el momento que se fije *“ad diem”*. Las primeras no son exigibles después de la llegada de la fecha previamente determinada, mientras que las segundas dejan de producir efectos desde ese momento; así pues, el plazo puede afectar el cumplimiento o la ejecución de una obligación, su duración o su extinción. Este plazo puede ser determinado, en tanto se conoce el momento de su vencimiento y también puede ser indeterminado si se ignora tal fecha límite.²²

²² CLARO SOLAR, Luis. Explicaciones de Derecho Civil Chileno y Comparado. De las Obligaciones Tomo I. Imprenta Nacimiento 1936.

Al plazo se refiere el artículo 1551 del Código Civil, según el cual *“es la época que se fija para el cumplimiento de la obligación; puede ser expreso o tácito. Es tácito el indispensable para cumplirlas”*.

En este caso interpreta la Sala que el plazo de dos años fijado en el contrato de prestación de servicios ahora cuestionado era un plazo meramente estimativo inicial que se encontraba sujeto a la ampliación de los términos judiciales, es decir, se trató de un plazo tácito e indeterminado, toda vez que el término indispensable para cumplir las obligaciones del apoderado judicial dependía a su vez de la duración de los procesos judiciales, inclusive hasta la segunda instancia, términos que para el momento de la celebración del contrato se desconocían.

Así pues, si bien en el texto del contrato se fijó un plazo de dos años, no podría interpretarse el contrato en el sentido de que el actor fue contratado para ejercer la representación judicial durante un lapso de dos años, por cuanto ello privaría de sentido el objeto, en virtud del llamado *principio de conservación del contrato*, según el cual su interpretación debe conducir a lograr que el contrato o algunas de sus estipulaciones resulten eficaces, es decir, en términos del artículo 1620 del Código Civil debe preferirse el *“efecto útil”* de las cláusulas del contrato; asimismo, de conformidad con las previsiones del artículo 1622 de la misma codificación *“las cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándosele a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad”*, en virtud de lo cual no puede atribuirse sentido a una de sus estipulaciones –en este caso de la duración del contrato- de forma inconexa respecto de las demás cláusulas.

Refuerza la tesis de que el plazo de dos años era meramente estimativo la manera como se estipuló la forma de pago en el contrato, la cual no se encontraba atada en manera alguna al plazo del mismo y dependía enteramente del avance en las distintas etapas del proceso, como se desprende de la cláusula segunda, cuyo texto es el siguiente:

“El valor total del presente contrato se fija en la suma de OCHO MILLONES DE PESOS MCTE. (\$ 8.000.000.00). FORMA DE PAGO: Se efectuará así: La suma de DOS MILLONES DE PESOS (\$2.000.000.00) a la presentación de los autos admisorios de las demandas; DOS MILLONES DE PESOS (\$ 2.000.000.00) a la presentación de los autos de apertura de pruebas en ambos procesos; DOS MILLONES DE PESOS (\$ 2.000.000.00) a la presentación de la sentencia de primera instancia y DOS MILLONES DE PESOS (\$2.000.000.00) a la presentación de la sentencia de segunda instancia debidamente ejecutoriada.”

Así pues, de conformidad con esta interpretación, no encuentra la Sala que el contrato se haya ejecutado más allá del término previsto y que, en consecuencia, deba reconocerse al demandante valor alguno por este concepto.

6. El avalúo de los predios y su incidencia en el precio del contrato.

Sostuvo el demandante que se alteró en su contra el equilibrio económico y financiero del contrato en razón de que la entidad para la elaboración de su propuesta de honorarios le brindó una información equivocada y con problemas técnicos respecto del avalúo de los predios a recuperar, el cual resultó ser muchísimo mayor.

Afirmó que la diferencia en el avalúo de los bienes incidía directamente sobre el precio del contrato, toda vez que el valor de honorarios propuesto se calculó con base en la información inicialmente suministrada por la entidad.

De conformidad con las pruebas arrimadas al expediente, se tiene lo siguiente:

i) En la solicitud de cotización OJUR No. 001849 de septiembre 16 de 1995, la entidad le solicitó al actor presentar cotización para recuperar por vía judicial dos inmuebles, respecto de los cuales le informó: a) la denominación; b) el área; c) la ubicación; d) las personas o entidades que lo tenían invadido.

ii) El actor en su propuesta expresó lo siguiente en relación con el avalúo de los respectivos inmuebles:

“De acuerdo al oficio de la referencia me permito presentar la siguiente cotización:

“1.- INMUEBLE DENOMINADO ‘CUBARADO’ - BUENAVENTURA

“DESCRIPCION DE INMUEBLE: Se trata de un Predio denominado ‘CUBARADO’ este nombre se deriva de la calle ‘CUBARADO’ donde está ubicado, adquirido por Escritura Pública No. 580 de fecha Mayo 24 de 1.961, a los Señores LUIS ARELLANO y ARTURO BARRERA V.; Lotes A y B respectivamente, con un área en planos de TRESCIENTOS NOVENTA (390 m2) y alinderado de la siguiente forma:

“(...

“El predio anteriormente detallado actualmente se encuentra invadido por la firma: ‘SERVICAFFE LTDA.’, ubicada según nomenclatura Urbana Calle 9 determinado en su puerta de entrada No. 2-98.

“1.1. NVESTIGACIONES REALIZADAS CON REFERENCIA AL PREDIO

“Inmediatamente recibí el Oficio No. 001849 de fecha Septiembre 26 de 1.995, me dirigí a la Ciudad de Buenaventura con el Objeto de inspeccionar el mencionado predio; fue así como se pudo verificar que sobre este terreno la firma SERVICAFFE LTDA., ha construido sobre él un Apartamento destinado para Oficinas de dos (2) plantas y un local especie de Garaje o Bodega en la otra parte del Terreno.

“1.2.- VALOR COMERCIAL DEL INMUEBLE A COTIZAR

“TOMANDO EL MENOR VALOR: \$ 46.800.000.00

“TOMANDO MAYOR VALOR: \$ 58.500.000.00

“VALOR PROMEDIO: \$ 52.650.000.00

“De igual manera me acerqué a las instalaciones de la Notaría Primera del Círculo de Buenaventura donde obtuve copia sellada y numerada para proceso de la escritura pública No. 580 del 24 de Mayo de 1.961, por medio de la cual los señores LUIS ARELLANO O. y ARTURO BARONA V., transfieren a título de venta a favor del Instituto de Crédito Territorial de un lote de terreno ubicado en la jurisdicción del Puerto de Buenaventura:

“Este inmueble está situado en zona céntrica de dicha ciudad, en sector aledaño al Hotel Estación, siendo éste el mejor Hotel de la Región.

"2.- INMUEBLE DENOMINADO AGUABLANCA - EN CALI-

"UBICACIÓN: Se encuentra ubicado en la Autopista Sur Oriental entre la Calle 26 y Transversal 25.

AREA: Aproximada de 4.379, 51 M2

Este terreno en la actualidad se encuentra invadido por las EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI.

"2.1.- INVESTIGACIONES REALIZADAS

"De acuerdo con las investigaciones realizadas para este inmueble se pudo verificar que fue adquirido por Escritura Pública No. 3.255 de fecha 16 de Noviembre de 1.955 de la Notaría Segunda de Cali, que el Metro de tierra en esta área oscila entre \$ 30.000.000.00 y \$ 30.000.00 y \$ 45.000.00 MONEDA CORRIENTE.

"2.2.- VALOR COMERCIAL DEL INMUEBLE A COTIZAR

"TOMANDO EL MENOR VALOR \$ 131.385.300.00

"TOMANDO EL MAYOR VALOR \$ 197.077.950,00

"VALOR PROMEDIO \$ 164.231.625.00

"3. PROPUESTA

"Se propone por llevar la representación de la Entidad como Profesional del Derecho EN LOS PROCESOS DE RECUPERACION DE PREDIOS DE PROPIEDAD DEL INURBE QUE SE ENCUENTRAN INVADIDOS, según solicitud de Cotización individual oficio 001849 del 26 Septiembre de 1.995 la suma de DIEZ MILLONES DE PESOS (\$10.000.000.00), MONEDA CORRIENTE por cada uno de los Procesos, entendiéndose de esta manera que cada uno de los procesos financiará el otro y viceversa.

"De esta manera le respondo a la entidad que estoy en disposición de hacerme cargo de la Representación Judicial de la misma en ambos procesos por la suma antes mencionada, es decir **DIEZ MILLONES DE PESOS (\$10.000.000.00) MONEDA CORRIENTE.**

"3.1. ACLARACION DE LA PROPUESTA

"A simple vista se podría decir; el por qué, del mismo valor de Honorarios para un predio de una extensión mucho menor, como es el inmueble de CUBARADO en Buenaventura; en relación con el otro inmueble de mayor extensión y situado en la Ciudad de Cali, la respuesta es obvia y sencilla, El negocio de Buenaventura por la plaza en sí, por los continuos desplazamientos a dicha ciudad, que en muchas diligencias lleva implícito el hecho por fuerza mayor, tener que permanecer varios días en la susodicha ciudad de Buenaventura; hacen que genere muchos gastos no solamente el iniciar un proceso de dicha localidad sino el mismo hecho de controlarlo y supervigilar es labor de por si dispendiosa de acuerdo a la experiencia y conocimientos que he adquirido en la región."

iii) El día 27 de octubre de 1995, el actor mediante oficio dirigido a la Directora del INURBE Regional del Valle del Cauca manifestó su aquiescencia con el otorgamiento de un descuento, en virtud de una solicitud verbal que le habría formulado la entidad; así se expresó:

“Comedidamente me dirijo a usted para manifestarle:

Que una vez analizada su solicitud verbal presentada por intermedio de la Doctora ADIELA MARTINEZ del Departamento Jurídico de la entidad; sobre el acuerdo de la referencia; al respecto me permito expresarle que estoy dispuesto a realizar un descuento con relación a la propuesta presentada inicialmente hasta la suma de DOS MILLONES DE PESOS (\$2.000.000,00) MCTE, quedando un valor a cotizar en firme para asumir la representación de la entidad en la suma de OCHO MILLONES DE PESOS (\$8.000.000.00) MCTE, para actuar en calidad de procurador judicial del INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL ‘INURBE’ (antes I.C.T.) en ambos procesos, según el Contrato de Prestación de Servicios a definir con base y fundamento en las normas de la entidad que usted precide (sic).

“No sobra advertir que en el evento de un arreglo amigable, conciliación, transacción, arreglo extrajudicial o Sentencia anticipada, no habrá lugar a descuento que se hablaba hasta de un TREINTA POR CIENTO (30%), y por lo tanto no variará la suma cotizada con esta modificación es decir OCHO MILLONES DE PESOS (\$8.000.000,00) MCTE.

“Lo anterior teniendo en cuenta que esto es un mérito del Abogado gestor.”

iv) El INURBE, mediante oficio OJUR No. 00223 de noviembre 16 de 1995, informó al contratista que la suya fue “la más idónea” de las propuestas presentadas y le remitió las escrituras correspondientes al predio de Cali, para que antes de celebrar el contrato verificara si ese inmueble era de propiedad de la entidad, toda vez que EMCALI alegaba ser propietaria. También le pidió establecer contacto con la División Técnica de la entidad, para efectos de recibir toda la información relacionada con planos, linderos y demás información técnica necesaria.

v) En el contrato de prestación de servicios celebrado entre las partes del presente litigio se estableció como precio el valor de \$ 8'000.000.00, pagadero de conformidad con el avance en los respectivos procesos judiciales, pero nada se mencionó acerca de que existiese alguna relación entre los honorarios y los precios de los lotes a recuperar.

Después de examinar la información contenida tanto en los documentos previos como del propio contrato, encuentra la Sala que el demandante para presentar su propuesta tuvo oportunidad de conocer la información relacionada con los predios, tanto fáctica como jurídica, según se desprende de la propuesta presentada.

Asimismo, tanto de la información previa a la celebración del contrato, como del contrato, se puede concluir que no se estableció una relación entre el valor de los honorarios del demandante y el avalúo comercial de los inmuebles, dado que, entre otras cosas, el propio actor en su propuesta mencionó que la diferencia en el valor de los honorarios de ambos inmuebles radicaba en su ubicación, toda vez que tendría que desplazarse a Buenaventura y pagar los gastos propios de tal

desplazamiento, además del alojamiento, pero en momento alguno hizo referencia al avalúo, a pesar de que resultaba notoria la diferencia en el valor comercial de ambos inmuebles.

Así pues, no podría, en este caso concreto, predicarse la ruptura del equilibrio contractual por ese concepto y si es que se trató de una deficiente confección de la propuesta por parte del actor, esta carga no puede trasladarse a la entidad contratante so pretexto del rompimiento del equilibrio financiero del contrato.

7. Las tarifas de los colegios de abogados.

Expresó el actor que su propuesta inicial fue formulada de conformidad con las tarifas del Colegio de Abogados del Valle del Cauca, las cuales se encontraban atadas al valor de los avalúos de los predios y que al haber variado su valor respecto del presentado por la entidad para la elaboración de la propuesta, debía restablecerse la ecuación contractual de conformidad con las mismas tarifas, lo cual constituía una obligación para la entidad pública contratante.

En Colombia los colegios de abogados se encuentran facultados para expedir tarifas de honorarios a partir de 1995, año en el cual el artículo 91 del Decreto-ley 2150 de 1995 suspendió la facultad que tenía el Ministerio de Justicia y del Derecho de aprobar las tarifas de honorarios para el ejercicio profesional del Derecho, dejando sin vigencia el numeral 3° del Artículo 1° del numeral 199 del D. E. 2282 de 1989 que modificó el artículo 393 del Código de Procedimiento Civil.

En el caso colombiano el Consejo Superior de la Judicatura ha expresado, a través de sus pronunciamientos, algunos criterios para el cobro de los honorarios por parte de los abogados, a saber: i) el trabajo efectivamente desplegado por el profesional del Derecho; ii) el prestigio del abogado; iii) la complejidad del asunto; iv) el monto o la cuantía de la pretensión; la capacidad económica del cliente; v) la voluntad contractual de las partes²³. De conformidad con la Jurisprudencia del Consejo Superior de la Judicatura *“se privilegiará la voluntad contractual de las partes y, a falta de ésta, se acudirá a las tarifas de los colegios de abogados como criterio auxiliar”*²⁴.

La Jurisprudencia de esta Corporación se ha pronunciado sobre el tema, en los siguientes términos:

*“Ahora bien, siguiendo los alcances e importancia de la actividad de la abogacía, la Corporación Colegio Nacional de Abogados - CONALBOS - mediante la Resolución N° 02 del 30 de julio de 2002 fijó las Tarifas de honorarios profesionales para el ejercicio de la profesión del derecho”*²⁵. Por ende, en este

²³ Sobre el tema ver: Consejo Superior de la Judicatura: Sentencia de mayo 18 de 2000, Radicado 15283-B/1058A; Auto de mayo 14 de 1998, Radicado 9979 A. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia de enero 24 de 1997, Expediente 8988.

²⁴ Consejo Superior de la Judicatura, Auto de mayo 14 de 1998, Radicado 9979 A.

²⁵El Colegio Nacional de Abogados "CONALBOS" viene estableciendo las tarifas de honorarios para ejercicio de la profesión del derecho y sus resoluciones fueron aprobadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho hasta el año 1995. En este año, el artículo 91 del Decreto 2150 de 1995 suspendió la facultad que tenía el Ministerio de Justicia y del Derecho de aprobar las tarifas de honorarios para el ejercicio profesional del Derecho, dejando sin vigencia el numeral 3° del Artículo 1° del numeral 199 del D. E. 2282 de 1989 que modificó el artículo 393 del Código de Procedimiento Civil.

asunto, deben seguirse algunos de los factores que según CONALBOS se tienen en cuenta al momento de la fijación de los honorarios, así:

1. Gestión encomendada.
2. Condiciones económicas del poderdante.
3. Lugar de prestación del servicio.
4. Elementos probatorios.
5. Cuantía.
6. Procesos sin cuantía o de cuantía indeterminada.
7. Segunda instancia.
8. Transacción o conciliación.
9. Otros factores: Experiencia profesional, especialización y trayectoria del abogado.”²⁶

También la Corte Constitucional se ha referido a este asunto, así:

“La jurisprudencia sobre la materia ha fijado 5 criterios para determinar si el abogado cobró honorarios desproporcionados: (i) el trabajo efectivamente desplegado por el litigante, (ii) el prestigio del mismo, (iii) la complejidad del asunto, (iv) el monto o la cuantía, (v) la capacidad económica del cliente. Cabe recordar que las tarifas fijadas por los colegios de abogados son fuente auxiliar de derecho, en cuanto a la fijación de honorarios se refiere.

“Por otra parte, vale la pena resaltar que, a falta de una legislación particular en punto de tarifas profesionales, por regla general el límite máximo de lo que resulta admisible cobrar por la prestación de los servicios profesionales por parte de los litigantes, no puede ser otro que las tablas arriba mencionadas, máxime si, siguiendo la doctrina del Consejo Superior de la Judicatura, ellas son elaboradas de conformidad con la costumbre práctica de los abogados.

“En conclusión, no es posible inferir de la jurisprudencia reseñada, una obligación legal o jurisprudencial de bajar la tarifa de honorarios profesionales por parte de los abogados, cuando con su actividad –y sin que medie negligencia- el resultado buscado fue obtenido en un lapso corto. No habría lugar entonces, en estos supuestos, al reproche disciplinario; la providencia que así lo hiciera incurriría en un defecto sustantivo, debido a la interpretación inconstitucional de la ley, materializada en el entendimiento irrazonable de los supuestos de hecho de la norma y en el empleo de una hermenéutica no razonable en la aplicación de la misma.”²⁷

El Código Disciplinario del Abogado dispone, como parte de las obligaciones de obrar con lealtad y honradez en sus relaciones profesionales, que los abogados deben tener en cuenta los elementos antes mencionados, con criterios de equidad, justificación y proporcionalidad respecto del servicio prestado²⁸.

En el país no se cuenta con una norma que como tal disponga la forma como se deben pactar los honorarios y al respecto se distinguen varias formas: i) una suma fija; ii) un porcentaje por la asesoría y la representación, de acuerdo con el valor

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de abril 24 de 2008, Expediente 15573, C.P. Ligia López Díaz.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-1143 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynet.

²⁸ Ley 1123 de 2007, artículo 28 numeral 8°, en Revista Universitas, Bogotá, número 117, p. 385 a 400, julio-diciembre de 2008.

de los bienes involucrados en la diligencia; iii) cuota Litis, según la cual se cobra un porcentaje del objeto del litigio, si éste se resuelve favorablemente; iv) honorarios mixtos, que combina la suma fija y la cuota Litis; v) cobro por horas; vi) prima de éxito, entre otros.²⁹

En el evento de que no se pacten honorarios, de conformidad con la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, *“deberá demostrar dos cosas: primero, que realmente prestó sus servicios y segundo, el monto de la remuneración usual, esto es, lo que acostumbran cobrar los abogados ‘en atención a la naturaleza, cantidad, calidad e intensidad u otros aspectos pertinentes relativos a las gestiones cumplidas’.”*³⁰

Para la Corte Suprema la remuneración usual se prueba *“En los términos del artículo 189 del Código de Procedimiento Civil y no en la forma en que lo dispone el artículo 393, inciso 3º del Código de Procedimiento Civil, pues este último precepto se refiere a la fijación de agencias en derecho, que son distintas a los honorarios”*.³¹

En el evento de se hayan cobrado sumas inferiores a las establecidas por los colegios de abogados, según lo ha explicado la Corte Constitucional, no puede haber lugar a la imposición de sanciones por parte de las autoridades públicas, por cuanto no resulta constitucionalmente admisible que se convierta *“una sanción en una obligación no inferible válidamente del conjunto del ordenamiento jurídico”*³². Ha expresado el Tribunal Constitucional que toda vez que en Colombia no es obligatoria la afiliación a los colegios profesionales, las normas consagradas por estas instituciones que consideran como faltas a la ética los cobros de honorarios por debajo de los establecidos por ellas, constituyen una *“mera declaración de voluntad, que no obliga a quienes no se encuentran colegiados”*.³³

Descendiendo al caso concreto, encuentra la Sala que en el contrato de prestación de servicios ahora cuestionado se pactó una suma fija de honorarios, en cuyo caso, como ha sido expuesto por el Consejo Superior de la Judicatura *“se privilegia la voluntad contractual”*, lo cual se encuentra ajustado a lo dispuesto, entre otros, por el artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Así pues, además de que no constituía un requisito contratar de conformidad con las tarifas del Colegio de Abogados del Valle del Cauca, en el evento de que se hubiese presentado una variación en los avalúos de los predios, la entidad no se encontraba obligada a reconocer reajuste alguno por este concepto, toda vez que, como antes se expresó, tales tarifas apenas sí constituyen un marco de referencia para la contratación de los servicios profesionales de los abogados que pertenezcan a tales asociaciones.

8. El no pago oportuno de las cuentas por parte de la entidad pública demandada.

²⁹ Revista Universitas, op. Cit. P. 388 a 391

³⁰ Ibídem

³¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Casación 10046 de diciembre 10 de 1997, M.P. Francisco Escobar Henríquez, en Revista Universitas.

³² Corte Constitucional, Sentencia T-1143 de noviembre 28 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynet.

³³ Ibídem.

En relación con el pago de las cuentas refiere el demandante dos situaciones: i) pago extemporáneo tanto de los pagos correspondientes a los honorarios como de los relativos a gastos del proceso y ii) negativa de la entidad a asumir gastos propios de los procesos, por considerarlos exorbitantes.

En la cláusula segunda del contrato celebrado se estableció lo siguiente respecto del valor y la forma de pago:

“El valor total del presente contrato se fija en la suma de OCHO MILLONES DE PESOS MCTE. (\$ 8.000.000.00). FORMA DE PAGO: Se efectuará así: La suma de DOS MILLONES DE PESOS (\$2.000.000.00) a la presentación de los autos admisorios de las demandas; DOS MILLONES DE PESOS (\$ 2.000.000.00) a la presentación de los autos de apertura de pruebas en ambos procesos; DOS MILLONES DE PESOS (\$ 2.000.000.00) a la presentación de la sentencia de primera instancia y DOS MILLONES DE PESOS (\$2.000.000.00) a la presentación de la sentencia de segunda instancia debidamente ejecutoriada.”

Al examinar los documentos previos al contrato, la solicitud de cotización y la propuesta, se observa que nada se dice respecto de quién asumirá los gastos propios de los procesos judiciales, no obstante, tanto en la relación de pagos que la entidad realizó al demandante allegada al proceso, como en los propios comprobantes de egreso, se observa que el INURBE efectuó pagos por tales conceptos, así:

*“Orden de pago: No. 256
Fecha: Julio 22 de 1998
Valor: \$ 34.205.00
Fecha de giro: Julio 22 de 1998
Concepto: Gastos en proceso de Buenaventura*

*“Orden de pago: No. 601
Fecha: Octubre 15 de 1997
Valor: \$ 90.000.00
Fecha de giro: Octubre 22 de 1997
Concepto: Gastos en proceso de Buenaventura”*

Asimismo, en el oficio RVAC - DA - 2262, emanado del INURBE y calendado el 19 de octubre de 1998, se efectúa una relación de gastos de transporte asumidos por la entidad para la atención de los procesos, durante los años de 1995 a 1998.

En relación con los pagos correspondientes a los honorarios, en la certificación proveniente de la División Administrativa y Financiera (e) del INURBE se lee lo siguiente:

*“Orden de pago: No. 390
Fecha: Mayo 14 de 1996
Valor: \$ 1.000.000.00
Fecha de giro: Mayo 22 de 1996
Concepto: Proceso Aguablanca - Cali*

*“Orden de pago: No. 508
Fecha: Junio 24 de 1996*

Valor: \$ 1.000.000.00
Fecha de giro: Junio 25 de 1996
Concepto: Proceso Cubaradó - Buenaventura

“Orden de pago: No. 369
Fecha: Septiembre 15 de 1998
Valor: \$ 3.000.000.00
Fecha de giro: Septiembre 26 de 1998
Concepto: Saldo honorarios proceso ordinario en acción reivindicatoria del Predio Aguablanca, según Contrato de Prestación de Servicios de fecha noviembre 25 de 1995.”

Respecto de la extemporaneidad de tales pagos, la Sala encuentra que el material probatorio allegado al proceso no le permite extraer conclusión alguna, toda vez que el demandante allegó los documentos respectivos en copia simple y en los aportados por el INURBE (folios 174 a 189 del primer cuaderno), las cuentas de cobro carecen de fecha.

En cuanto a los gastos cuyos pagos fueron rechazados por la entidad, observa la Sala que ello ocurrió en razón de que los mismos, en unos casos, fueron catalogados como excesivos y, en otros, como carentes de relación con la atención de los procesos, como se desprende tanto del oficio RVAC - DA - 2262, emanado del INURBE y calendado el 19 de octubre de 1998, como de los testimonios recibidos durante el trámite del proceso y de la queja elevada ante el CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - SALA SECCIONAL DISCIPLINARIA.

Sobre tales gastos como causantes de desequilibrio contractual no se aportó al proceso en debida forma el material probatorio que le permitiera a la Sala llegar a conclusiones respecto de su pertenencia, o no, al proceso, así como de su cuantía, en razón de lo cual se denegará la indemnización de perjuicios por tal concepto.

9. Otras causales de ruptura.

Mencionó el actor otras causales por las cuales se habría ocasionado ruptura del equilibrio económico financiero del contrato:

i) Urgencia de la entidad en la presentación de las demandas: consideró el actor que la premura exigida por la entidad para la presentación de las demandas le habría hecho incurrir en gastos adicionales que habrían afectado la economía del contrato. No obstante, en el proceso no se probó la urgencia a la cual hizo referencia, como tampoco el detrimento patrimonial que ello le habría ocasionado, por lo cual, se denegará el restablecimiento proveniente de este concepto.

ii) Las investigaciones realizadas por el actor para confirmar la pertenencia del predio ubicado en Cali. Sostuvo el actor que debió realizar gestiones e investigaciones previas al contrato, tendientes a demostrar que el predio a recuperar sí pertenecía al INURBE.

Sobre el asunto encuentra la Sala acreditado que la entidad, antes de la celebración del contrato, le solicitó al actor realizar tales gestiones, en vista de que EMCALI alegaba que el predio le pertenecía, como se desprende del oficio RVAC - DA - 2262, emanado del INURBE y calendado el 19 de octubre de 1998.

Además de que no se allegó al plenario prueba alguna con la cual se acreditara el detrimento patrimonial sufrido por el actor por ese concepto, encuentra la Sala que en tanto la reclamación corresponde a una etapa anterior a la celebración del contrato y con base en ella no podría alegarse ruptura del equilibrio económico financiero del contrato ahora demandado.

iii) Dificultades en el trámite del proceso de recuperación del predio Cubaradó. Narró el actor en la demanda las vicisitudes sufridas en el trámite de este proceso, según las cuales la demanda fue inadmitida en tres ocasiones y rechazada de plano en otra, por lo que sólo fue admitida el 6 de junio de 1996, después de haberse subsanado.

También sostuvo el demandado que a lo largo del proceso aparecieron nuevos demandados, por cuya falta de notificación se generaron nulidades del proceso que ocasionaron trámites y gastos adicionales.

Sobre tales dificultades encuentra la Sala que las mismas en modo alguno constituyen situaciones imprevistas e imprevisibles que impliquen una ruptura del equilibrio económico financiero del contrato, por cuanto algunas de ellas resultan imputables al mismo apoderado y otras hacen parte del álea normal del negocio que no pueden trasladarse a la entidad contratante so pretexto del rompimiento del equilibrio financiero del contrato.

iv) Situaciones de orden público. Expresó el actor que en el trámite del proceso que se adelanta en la ciudad de Buenaventura se presentaron circunstancias de orden público que lo afectaron tanto a él como a su familia, las cuales alteraron la economía del contrato.

Tampoco probó el actor las situaciones específicas y asociadas al contrato que habrían alterado el equilibrio de la ecuación contractual, por lo cual también se denegarán las pretensiones relacionadas con este concepto.

10. Pretensiones subsidiarias.

De manera subsidiaria pidió el actor que se declarara el incumplimiento del contrato por parte de las entidades públicas demandadas y consecuentemente se decretara la terminación del contrato y la respectiva indemnización de perjuicios.

Denegará la Sala las pretensiones subsidiarias, toda vez que el actor, a quien correspondía la carga de probar dicho incumplimiento, no acreditó con documentos idóneos el alegado incumplimiento. Así pues, también resolverá la Sala negativamente la terminación del contrato y la indemnización de perjuicios pedidas, en tanto las mismas dependían de la declaratoria de incumplimiento.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia del veintinueve (23) de marzo de 2001, dictada por el Tribunal Administrativo del Valle.

SEGUNDO: En firme esta providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MAURICIO FAJARDO GOMEZ

HERNAN ANDRADE RINCON

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

ACLARACION DE VOTO DEL DR. MAURICIO FAJARDO GOMEZ

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo dos mil doce (2012)

Radicación número: 76001-23-25-000-1999-00272-01(21181)

Actor: MAXIMINO MAFLA ARANGO

Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA –INURBE-

Referencia: ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUAL (APELACION SENTENCIA)

