

ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES / APELACIÓN DE LA SENTENCIA / CONTRATO DE COMPRAVENTA DE BIEN INMUEBLE / INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE COMPRAVENTA / RECURSO DE APELACIÓN / COMPETENCIA PARA LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN / FINALIDAD DEL RECURSO DE APELACIÓN / LÍMITES DEL RECURSO DE APELACIÓN / OBJETO DEL RECURSO DE APELACIÓN

Según el inciso primero del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, por regla general, el juez de segunda instancia tiene limitada su competencia a las censuras que fueron desarrolladas en el recurso de apelación. Aplicando este precepto, la Colegiatura dejará intactas las decisiones que no fueron cuestionadas por el Municipio apelante, es decir, la declaratoria de incumplimiento del contrato de compraventa y a la orden de entregar el título judicial a la actora, contenidas en los numerales primero y tercero de la decisión recurrida. Tampoco será del caso indagar si se configuró la mora del deudor, en tanto este aspecto no fue reprochado por el recurrente.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 357

RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ESTATAL / RÉGIMEN JURÍDICO DE CONTRATACIÓN ESTATAL / RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO DE COMPRAVENTA / RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO MUNICIPAL

En desarrollo del último inciso del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el legislador expidió la Ley 80 de 1993, esto es, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP). Sin perjuicio de los denominados regímenes especiales o exceptuados de contratación, desde la exposición de motivos el EGCAP buscó ser la ley universal de los contratos celebrados por las entidades públicas, estableciendo “el marco normativo de la actividad estatal en cuanto atañe a la contratación”. Dicha lógica abarcadora de buena parte del aparato estatal está presente a través del artículo 2º numeral 1º de la mencionada ley, aún vigente, que adopta un criterio orgánico o subjetivo para determinar cuáles entidades públicas están legalmente sujetas al EGCAP [...]. Ahora, la normatividad en mención no se aparta del derecho privado. Por el contrario, las disposiciones contenidas en los Códigos Civil y de Comercio constituyen la base de la contratación estatal, y las normas del EGCAP son salvedades a la aplicación de la regulación común de la contratación particular. [...] De allí que los más tempranos pronunciamientos de esta Corporación sobre el tema hayan estimado que, en el marco del EGCAP, el contrato estatal tiene “régimen jurídico mixto”. Estos criterios quedaron plasmados en el inciso primero del artículo 13 del EGCAP, que precisa el régimen jurídico sustancial del contrato celebrado por las entidades sometidas a este ordenamiento [...]. La simple lectura de la norma permite entender que las entidades públicas sometidas al Estatuto pueden celebrar toda clase de contratos, bien sea que estén tipificados en el EGCAP, encuentren desarrollo legal en el derecho civil o mercantil o surjan de la autonomía de la voluntad de las partes. Luego, bajo este régimen legal no están de forma taxativa los tipos contractuales que puedan ser celebrados por las entidades dirigidas por sus preceptos, por el contrario, faculta el pacto de negocios jurídicos desarrollados por cualquier norma jurídica, como es el caso de la compraventa, que está detalladamente regulada por los Códigos Civil y de Comercio. Bajo estas consideraciones, fácilmente se advierte el equivocado planteamiento del apelante puesto que uno de los extremos del contrato de compraventa, más precisamente el comprador, era un establecimiento público del orden municipal [...] y, por ende, debía conducir su actividad contractual general

por lo ordenado en el EGCAP. Por otra parte, el recurrente yerra en asumir que la Ley 80 de 1993 no es compatible con las normas del derecho privado cuando, en realidad, este cuerpo normativo no entra en contradicción con las leyes que tratan la compraventa, sino que las acoge e incorpora, lo que no obsta para acatar las pautas que trae el propio Estatuto, y que desarrollan los intereses superiores inmiscuidos en la actividad contractual pública. En consecuencia, el contrato de compraventa [...] celebrado entre Unilibre y EMVINEIVA está regulado por la Ley 80 de 1993, lo que incluye los estatutos civil y mercantil en los aspectos que la mencionada ley no establezca de forma expresa.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 150 / LEY 80 DE 1993 / LEY 80 DE 1993 - ARTÍCULO 2 NUMERAL 1 / LEY 80 DE 1993 - ARTÍCULO 13 / CÓDIGO CIVIL / CÓDIGO DE COMERCIO

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el régimen jurídico del contrato de compraventa, cita: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de 23 de septiembre de 1997, rad. S-701, C. P. Carlos Betancur Jaramillo; Sección Tercera, auto de 20 de agosto de 1998, rad. 14202, C. P. Juan de Dios Montes Hernández; providencia de 15 de abril de 2010, rad. 18014, C. P. Mauricio Fajardo Gómez

INTERÉS MORATORIO / DETERMINACIÓN DEL INTERÉS MORATORIO / INTERESES MORATORIOS POR NO PAGO OPORTUNO / NORMATIVIDAD DEL INTERÉS MORATORIO / PROCEDENCIA DEL INTERÉS MORATORIO / REGULACIÓN DE LA TASA DE INTERÉS MORATORIO

La redacción original del artículo 4 numeral 8 de la Ley 80 de 1993, vigente para la época de celebración del contrato, y de la infracción contractual de la entidad liquidada disponía lo siguiente [...]. La norma citada denota su carácter supletivo dado que únicamente opera ante el silencio de las partes frente a los intereses moratorios. En este caso, se da la premisa exigida por la norma para su aplicación, toda vez que, en el contrato de compraventa, regido por la Ley 80 de 1993, no hubo pacto sobre intereses moratorios en caso de que la parte compradora retardara el pago del precio de la venta [...]. Por este motivo, la Sala estima acertada la aplicación de este precepto por parte del a quo, y en virtud del deber legal de actualizar las condenas hará uso de la regla supletiva aplicable del 12% anual, en conjunto con el artículo 1 del Decreto reglamentario 679 de 1994, norma aplicable al momento de suscribirse el contrato, para tasar el valor concreto de la condena por el incumplimiento contractual de EMVINEIVA que deberá asumir el Municipio.

FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 - ARTÍCULO 4 NUMERAL 8 / DECRETO REGLAMENTARIO 679 DE 1994 - ARTÍCULO 1

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., dos (2) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 41001-23-31-000-2001-01467-01(51163)

Actor: CORPORACIÓN UNIVERSIDAD LIBRE

Demandado: MUNICIPIO DE NEIVA Y OTRO

Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (APELACIÓN SENTENCIA)

Temas: Régimen jurídico de contratos de establecimientos públicos municipales en vigencia de la Ley 80 de 1993. Intereses moratorios.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Neiva en contra de la sentencia del 22 de enero de 2014 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila que accedió a las pretensiones de la demanda.

I. SINTESIS DEL CASO

La Corporación Universidad Libre y la Empresa de Vivienda de Interés Social y Reforma urbana de Neiva -en liquidación-, en adelante la Empresa, celebraron un contrato de compraventa de bien inmueble por valor de \$430'000.000. El pacto obligaba a la Empresa compradora a pagar el precio en dos emolumentos: \$100'000.000 que fueron recibidos satisfactoriamente por la Corporación, y los restantes \$330'000.000 a más tardar el 31 de diciembre de 1999. Cumplido el plazo, la compradora no honró su compromiso y ello llevó a la institución de educación superior a demandar el incumplimiento contractual de su contraparte, el cual fue declarado junto con el pago de la suma \$1.247.557.805.31 a favor de la actora, conforme a la liquidación efectuada en el fallo de primera instancia. El municipio de Neiva, que asumió las obligaciones y contingencias judiciales de la liquidada Empresa, protesta en su alzada la aplicación de la Ley 80 de 1993 para liquidar los intereses moratorios.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda

El 14 de diciembre de 2001, la Corporación Universidad Libre (en adelante, Unilibre) demandó¹, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, a la Empresa de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Neiva en liquidación (EMVINEIVA) y al Municipio de Neiva (en adelante, el Municipio), para suplicar ante la Judicatura la declaración de existencia e incumplimiento del contrato de compraventa de bien inmueble celebrado entre las partes, y la condena solidaria

¹ F. 6 – 16, c. 1.

de las entidades demandadas al pago del saldo pendiente del precio de venta pactado, debidamente actualizado y con intereses moratorios.

La demanda relata que, el 28 de octubre de 1999, la Unilibre transfirió a título de compraventa e hizo entrega física y real a EMVINEIVA del “Lote 5B” ubicado en la Carrera 4 No. 80-51 de la ciudad de Neiva. Según lo pactado en el contrato, las partes pactaron por el inmueble el precio de \$430'000.000, el cual sería pagado así: \$100'000.000 que fueron recibidos “a satisfacción” por el vendedor, y el saldo (\$330'000.000) que sería pagado a más tardar el 31 de diciembre de 1999, de acuerdo con el certificado de disponibilidad presupuestal anexo a la escritura pública que protocolizó la venta.

El 30 de diciembre de 1999, la Alcaldía Municipal de Neiva “suprimió, disolvió y liquidó” a EMVINEIVA, mediante el Decreto 000469 de esa fecha. En ese acto, quedó establecido que el liquidador no podía realizar labores distintas a la labor de liquidación de la entidad, y que el Municipio sería responsable de las obligaciones adquiridas por EMVINEIVA.

Pese a que la Unilibre reclamó el pago del saldo, e intentó recobrar el dinero mediante acción ejecutiva, tanto la entidad en liquidación como el Municipio no pagaron la contraprestación convenida.

2.2. Trámite procesal relevante

El 7 de marzo de 2002, el Tribunal Contencioso Administrativo de Huila admitió la demanda².

Posteriormente, la parte actora **reformó la demanda**³ cambiando la pretensión declarativa de existencia del contrato por la pretensión de declarar el perfeccionamiento del contrato. Además, añadió una pretensión subsidiaria: la declaración de resolución del contrato de compraventa por incumplimiento de las demandadas, con indemnización de perjuicios. La reforma a la demanda fue **admitida** el 13 de febrero de 2003 por el Tribunal⁴.

El Municipio **contestó**⁵ **la demanda reformada** en su oportunidad, pidiendo la denegación de las pretensiones.

El Municipio⁶ y EMVINEIVA⁷ presentaron **alegatos de conclusión en primera instancia**⁸, la parte demandante guardó silencio. El agente del Ministerio Público no emitió concepto.

La **sentencia de primera instancia**⁹, que accedió a las pretensiones de la demanda, fue proferida por el Tribunal el 22 de enero de 2014.

El Municipio interpuso **recurso de apelación** contra la decisión de primera instancia¹⁰ Esta Corporación lo admitió mediante auto del 9 de julio de 2014¹¹.

² F. 121-123, c. 1.

³ F. 129-131, c. 1.

⁴ F. 138-147, c. 1.

⁵ F. 183-192, c. 1.

⁶ F. 448-451, c. 3.

⁷ F. 452-454, c. 3.

⁸ Abierta por el Tribunal mediante auto del 29 de noviembre de 2006: f. 447, c.3.

⁹ F. 491-512, c. ppal.

¹⁰ F. 516-521, c. ppal.

¹¹ F. 569-570, c. ppal.

Mediante auto del 30 de julio de 2014 el Despacho sustanciador abrió la etapa para presentar los **alegatos de conclusión en segunda instancia**¹². Únicamente la Unilibre formuló sus argumentos conclusivos en esta oportunidad¹³. El Procurador Primero Delegado ante esta Corporación¹⁴ rindió concepto en el que solicitó la confirmación de la sentencia de primera instancia.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Presupuestos de la sentencia de mérito

La Sala es **competente** para conocer de la presente acción de controversias contractuales, en virtud del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo¹⁵ (Decreto Ley 01 de 1984 - CCA), vigente para el momento en que se formuló la demanda, toda vez que la parte demandada es un establecimiento público descentralizado del orden municipal¹⁶. Esta Corporación conoce de la segunda instancia de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos¹⁷, y este asunto tiene vocación de doble instancia por el factor cuantía¹⁸.

Respecto a la **presentación de la demanda en tiempo**, cabe precisar que la razón de la reclamación judicial de Unilibre por incumplimiento de las demandadas fue la inobservancia parcial de la cláusula tercera del contrato, que refería el pago del precio pactado por la compraventa de bien inmueble del 28 de octubre de 1999 (\$430'000.000) en dos emolumentos: \$100'000.000 que según fue plasmado en el texto contractual fueron recibidos a entera satisfacción del vendedor; y \$330'000.000 que debían ser pagados, a más tardar, el 31 de diciembre de 1999. La parte actora afirmó que el segundo emolumento no fue pagado en el plazo estipulado.

En ese contexto, la situación de hecho que dio lugar a la demanda tuvo lugar luego de vencerse el término para pagar el saldo debido, esto es, el 1° de enero de 2000. Día festivo y que se encuentra dentro del período de vacancia judicial¹⁹. Según la interpretación conjunta²⁰ de los artículos 121 del Código de Procedimiento Civil (Decreto 1400 de 1970 - CPC)²¹, y 62 de la Ley 4 de 1913

¹² F. 572, c. ppal.

¹³ F. 580-587, c. ppal.

¹⁴ Rendido por el entonces Procurador Francisco Manuel Salazar Gómez

¹⁵ Modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998: "ARTÍCULO 82. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las Entidades Públicas, 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."

¹⁶ Según el artículo 2 del Acuerdo 011 de 1992 del Concejo Municipal de Neiva (f. 41 – 52, c. 1).

¹⁷ CCA – Artículo 129 (subrogado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998): "El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión."

¹⁸ Según el artículo 132 numeral 5 del CCA (subrogado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998), los asuntos "referentes a contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes y de los contratos celebrados por entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, cuando su finalidad esté vinculada directamente a la prestación del servicio, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.". Para el 2001, ese tope equivalía a \$143'000.000. En este caso, dicho monto fue superado por la cuantía formulada por la parte demandante: \$500'000.000 (f. 15, c. 1.).

¹⁹ Ley 31 de 1971: "Artículo 1o. El artículo 20. del Decreto número 546 de 1971, quedará así: Para todos los efectos legales, los días de vacancia judicial son los siguientes: // a) Los días domingos y festivos, cívicos o religiosos, que determina la ley y los de la Semana Santa. // b) Los días comprendidos entre el 20 de diciembre de cada año y el 10 de enero siguiente, inclusive, lapso en el cual los funcionarios y empleados de la rama civil, contencioso administrativo, laboral y los de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Superior de Aduanas y Salas Penales de los Tribunales de Distrito, así como los respectivos agentes del ministerio público que corresponden a tales despachos, disfrutarán colectivamente de la prestación social de vacaciones anuales." (Se subraya).

²⁰ En la jurisprudencia de la Corporación ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Auto unitario del 1° de diciembre de 2011. Rad. 11001-23-25-000-2010-00160-00(1198-10), reiterado por la Sección Tercera – Subsección C en sentencia del 27 de enero de 2016. Rad. 47001-23-31-000-2012-00315-01 (48533).

²¹ Modificada por el artículo 1 numeral 65 del Decreto 2282 de 1989: "ARTÍCULO 121. TERMINOS DE DIAS, MESES Y AÑOS. En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial, ni aquéllos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el despacho. // Los términos de meses y de años se contarán conforme al calendario."

“sobre régimen político y municipal”²², cuando el último día de un término judicial sea feriado o vacante, se extenderá hasta el primer día hábil. En este caso, entonces, el término de dos años para presentar la demanda de controversias contractuales vencía el 11 de enero de 2002. Tomando en cuenta la fecha en que se radicó el escrito -14 de diciembre de 2001- esta Colegiatura concluye que la acción inició de forma **oportuna**.

Las partes cuentan con **legitimación en la causa** dentro del presente asunto, toda vez que quienes celebraron el contrato de compraventa bajo juzgamiento fueron la Unilibre (vendedor) y EMVINEIVA (comprador), y que el Municipio asumió las “*misiones, objetivos y funciones*”²³ esta última entidad, ya liquidada, por lo que incorporó y retomó “*los bienes y obligaciones*” que esta entidad tuvo a la fecha de cierre de la liquidación²⁴, lo que incluye las obligaciones contraídas en virtud del negocio *sub judice*. En ese sentido, en el acta “*DE PROTOCOLIZACION LIQUIDACION FINAL DE EMVINEIVA*”²⁵ del 28 de marzo de 2008, firmado entre el entonces alcalde municipal y el liquidador de EMVINEIVA, quedó plasmado lo siguiente:

“En cuanto a las obligaciones contingentes pendientes de decisiones judiciales, el Municipio continuará a través de sus apoderados defendiendo sus intereses patrimoniales y llegado el caso, impreciso en tiempo y aproximado en la cuantía, asumirlas de resultar en contra las condenas (...).”

3.2. Identificación de la controversia y problema jurídico

3.2.1. La sentencia de primera instancia decidió lo siguiente:

“PRIMERO: DECLÁRASE que la EMPRESA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DE NEIVA – EMVINEIVA EN LIQUIDACIÓN, incumplió el contrato de Compraventa celebrado con la Corporación Universidad Libre mediante Escritura Pública Número 2973 de octubre 28 de 1999 otorgada en la Notaría Tercera del círculo de Neiva, por el no pago de la suma de Trescientos treinta millones de pesos (\$330.000.000), que se obligó a cancelar en la fecha señalada en la estipulación tercera del mencionado instrumento escritural.

SEGUNDO: CONDÉNASE al MUNICIPIO DE NEIVA a pagar a la CORPORACIÓN UNIVERSIDAD LIBRE la suma de MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS CINCO PESOS CON TREINTA Y UN CENTAVOS (\$1.247.557.805.31), conforme a la liquidación que aparece en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providenciase (sic), hágase entrega a la Corporación Universidad Libre, del título judicial constituido a su favor por la Empresa de Vivienda de Interés Social y Reforma urbana de Neiva – EMVINEIVA EN LIQUIDACIÓN, por la suma de CIENTO NOVENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS CON VEINTIUN CENTAVOS (\$196.534.286.21) M/CTE. (...).”

El fallo no encontró configurada la excepción de contrato no cumplido y de incumplimiento de las obligaciones de la vendedora, argüidas por EMVINEIVA y el Municipio. En cambio, encontró que al no haber sido pagados los \$330'000.000 que el comprador se comprometió a pagarle al vendedor, y al no prosperar los

²² “ARTICULO 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.”

²³ Artículo 37 del Decreto 000469 de 1999 de la Alcaldía Municipal de Neiva (f. 93-94, c. 1)

²⁴ Circular de enero 20 del 2000 de la Alcaldía de Neiva. “Orientaciones para el proceso de liquidación de las entidades descentralizadas”: f. 97-99, c. 1.

²⁵ F. 484-485, c. 3.

argumentos de defensa de las demandadas, las pretensiones estaban llamadas a prosperar.

Ahora, en lo concerniente a la liquidación de perjuicios, el *a quo* estableció que la suma debida debía ser actualizada, y a dicha cifra se añadirían los intereses moratorios previstos en “el artículo 1 del decreto 679 de 1994 en concordancia con lo previsto en el artículo 4 numeral 8° de la ley 80 de 1993”. Conforme a ese cálculo, el total de la suma actualizada con los intereses de mora ascendió a \$1.444.092.091.52; menos el depósito judicial a favor de la parte actora (\$196'534.286.21) el valor total fue de \$1.247.557.805.31.

3.2.2. El Municipio **apeló** el fallo solicitando la modificación parcial de la sentencia de primera instancia, para que en la liquidación de los intereses moratorios, en lugar de la Ley 80 de 1993, se apliquen los intereses contemplados en el artículo 1617 del Código Civil. Concretamente, la entidad apelante pidió que:

“... en lo concerniente a la liquidación realizada, solicito no se aplique el Decreto 679 de 1994 artículo 1, debido a que el Estatuto Contractual en su artículo 13 establece la aplicación de la legislación civil y comercial; en este caso concreto no se realizó licitación pública ni proceso contractual alguno conforme a la Ley 80 de 1.993, el contrato de compraventa no se encuentra dentro de los contratos tipificados en el artículo 32 de la Ley 80 de 1.993, se observa que se menciona en el artículo 24 literal e) de dicho Estatuto, el código civil establece el interés civil, por lo tanto en desarrollo de dicha normatividad solicito aplicar al valor adeudado el interés civil.

Con fundamento en lo anterior solicito se modifique el artículo segundo de la providencia (...) con el fin de no aplicar el Decreto 679 de 1.994 artículo 1 sino la legislación civil aplicando el interés civil al realizar la liquidación del valor adeudado, es claro que para la realización del contrato de compraventa perfeccionado mediante escritura pública No. 2973 de 28 de octubre de 1.999 otorgada en la Notaría Tercera del círculo de Neiva se rigió por la normatividad consagrada en el código civil.”

3.2.3. Según el inciso primero del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil²⁶, por regla general, el juez de segunda instancia tiene limitada su competencia a las censuras que fueron desarrolladas en el recurso de apelación. Aplicando este precepto, la Colegiatura dejará intactas las decisiones que no fueron cuestionadas por el Municipio apelante, es decir, la declaratoria de incumplimiento del contrato de compraventa y a la orden de entregar el título judicial a la actora, contenidas en los numerales primero y tercero de la decisión recurrida. Tampoco será del caso indagar si se configuró la mora del deudor, en tanto este aspecto no fue reprochado por el recurrente.

3.2.4. Dicho esto, la Sala deberá dilucidar el siguiente problema jurídico: ¿Declarado el incumplimiento del contrato de compraventa de bien inmueble celebrado el 28 de octubre de 1999 entre la Unilibre y EMVINEIVA, la condena consecuencial al pago de intereses debe entenderse regida por el artículo 1617 del Código Civil, tal como lo alegó el municipio de Neiva en su alzada?

Para resolver el asunto, la Sala deberá concentrarse en absolver: i) ¿cuál era la naturaleza jurídica de la entidad compradora (EMVINEIVA)?; ii) ¿cuál es el

²⁶ Modificado por el artículo 1, numeral 175 del Decreto 2282 de 1989: “ARTÍCULO 357. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

régimen jurídico contractual aplicable al contrato de compraventa celebrado entre dicha entidad y la Unilibre? y; iii) si las partes no pactaron nada distinto, ¿cuál es la norma supletiva que debe aplicarse en materia de intereses moratorios?

3.3. Pruebas objeto de valoración

Con el propósito de decidir el asunto traído al conocimiento de la Sala, serán tenidos en cuenta los siguientes medios de convicción pertinentes, en relación con dos aspectos: (i) el régimen, naturaleza jurídica y extinción de EMVINEIVA y (ii) el contrato de compraventa que suscitó el conflicto.

3.3.1. La naturaleza jurídica y posterior liquidación de EMVINEIVA

3.3.1.1. En el artículo 2° del Acuerdo Municipal 011 de 1992 *“Por el cual se transforma y reestructura la Empresa de Vivienda Popular “EMVINEIVA” en Empresa de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Neiva “EMVINEIVA”*²⁷ se indicó cuál era la naturaleza jurídica de la entidad:

“Artículo 2. Naturaleza. La Empresa de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Neiva “EMVINEIVA” es un establecimiento público descentralizado del orden municipal, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio.”

3.3.1.2. El Decreto²⁸ 000469 del 30 de diciembre de 1999, proferido por el entonces Alcalde Municipal de Neiva, se ordenó la disolución, supresión y/o liquidación de varias entidades descentralizadas del orden municipal, entre ellas, EMVINEIVA. Los artículos 36 y 37 dictaron lo siguiente:

“ARTÍCULO 36°: TRANSITORIO UNO: Disuélvase, suprimanse y/o liquídense las siguientes entidades descentralizadas del orden municipal:

(...) 6. Empresa de Vivienda de Interés Social y de Reforma Urbana de Neiva.

ARTÍCULO 37°: TRANSITORIO DOS: Las misiones, objetivos y funciones a cargo de las entidades a las cuales se refiere el artículo anterior, serán asumidas por la administración central de acuerdo a la estructura orgánica y funcional señalada en el presente Decreto. En ese mismo sentido, se mantendrán los FONDOS que se hayan constituido, pero su funcionamiento se cumplirá de acuerdo a la Ley.”

3.3.1.3. La Alcaldía de Neiva emitió la circular²⁹ del 20 de enero de 2000 para orientar el proceso de liquidación de las entidades descentralizadas. Allí se indicó que:

“Al asumir la administración central las misiones, objetivos y funciones de los Entres (sic) Descentralizados en liquidación, se deberán incorporar y retomar los bienes y obligaciones que cada una de estas entidades tengan a la fecha de cierre de liquidación.”

3.3.1.4. Según el *“ACTA DE PROTOCOLIZACION LIQUIDACION FINAL DE EMVINEIVA”*, el liquidador de dicha entidad y el alcalde de Neiva indicaron que, tras varias prórrogas del plazo del proceso liquidatorio, mediante acta n° 012 de la Junta Liquidadora se declaró finalizado el proceso de liquidación de EMVINEIVA³⁰.

²⁷ F. 41-52, c. 1.

²⁸ F. 53-96, c. 1.

²⁹ F. 97-99, c. 1.

³⁰ F. 484-485, c. 3.

La entrega y protocolización de documentos constó en escritura pública n° 796 del 14 de mayo de 2008 otorgada por la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva³¹.

3.3.2. El contrato de compraventa celebrado entre las partes

3.3.2.1. El 28 de octubre de 1999 se protocolizó, en escritura pública n° 2973 de la Notaría Tercera del Círculo de Neiva³², la compraventa de bien inmueble en que Unilibre como vendedor le transfirió la propiedad a EMVINEIVA -comprador- del predio "(...) Lote 5B, ubicado en la ciudad de Neiva, que actualmente se distingue con la nomenclatura urbana número 01-09-0661-0001-000 **** con matrícula inmobiliaria número 200-74055 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Neiva, con un área de dos hectáreas, 6.524.78 metros cuadrados..." (cláusula primera).

3.3.2.2. La cláusula tercera del contrato refirió el precio de la compraventa, así:

“TERCERA.- PRECIO.- El precio de esta compraventa es la cantidad de **CUATROCIENTOS TREINTA MILLONES DE PESOS (\$430.000.000.00) MONEDA LEGAL**, que EL COMPRADOR pagará al VENDEDOR así: La suma de **CIEN MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$100.000.000.00)** que el VENDEDOR declara recibido a su entera satisfacción de manos del COMPRADOR y el saldo, o sea la suma de **TRESCIENTOS TREINTA MILLONES DE PESOS (\$330.000.000.00) MONEDA LEGAL** que EL COMPRADOR se compromete a pagar al VENDEDOR a más tardar el día treinta y uno (31) de diciembre de 1.999. De acuerdo con la disponibilidad presupuestal certificada en la promesa de compraventa la cual se protocoliza.”

3.3.2.3. Las restantes tres cláusulas del contrato desarrollaron la tradición (segunda), describieron la situación del inmueble (cuarta), y determinaron la forma en que asumirían los gastos notariales, de registro y de retención en la fuente (quinta).

3.4. Análisis de la Sala

3.4.1. Régimen jurídico del contrato de compraventa *sub judice*

3.4.1.1. En desarrollo del último inciso del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia³³ de 1991, el legislador expidió la Ley 80 de 1993, esto es, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP). Sin perjuicio de los denominados regímenes especiales o exceptuados de contratación, desde la exposición de motivos el EGCAP buscó ser la ley universal de los contratos celebrados por las entidades públicas, estableciendo “el marco normativo de la actividad estatal en cuanto atañe a la contratación”³⁴.

Dicha lógica abarcadora de buena parte del aparato estatal está presente a través del artículo 2º numeral 1º de la mencionada ley, aún vigente, que adopta un criterio orgánico o subjetivo para determinar cuáles entidades públicas están legalmente sujetas al EGCAP:

“ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:

³¹ F. 486-488, c. 3.

³² F. 19-22, c. 1.

³³ “Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional.”

³⁴ Exposición de motivos previos a la Ley 80 de 1993. Gaceta del Congreso 75 del 23 de septiembre de 1992. En página web: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=7148> (fecha de consulta: 12 de marzo de 2021).

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.” (Se destaca).

3.4.1.2. Ahora, la normatividad en mención no se aparta del derecho privado. Por el contrario, las disposiciones contenidas en los Códigos Civil y de Comercio constituyen la base de la contratación estatal, y las normas del EGCAP son salvedades a la aplicación de la regulación común de la contratación particular.

De acuerdo con la exposición de motivos³⁵, el propósito de este estatuto era brindarle al contrato estatal los fundamentos que le corresponden, a saber, la autonomía de la voluntad y el interés público comprometido con estos negocios. En ese entendido, si bien es patente la “*trascendencia de la autonomía de la voluntad como principal fuente creativa y regulador de las relaciones sociales*”, también se advierte la necesidad de limitar la libertad contractual en desarrollo del ineludible interés público inmerso en esta actividad de la administración. De allí que los más tempranos pronunciamientos de esta Corporación sobre el tema hayan estimado que, en el marco del EGCAP, el contrato estatal tiene “*régimen jurídico mixto*”³⁶.

Estos criterios quedaron plasmados en el inciso primero del artículo 13 del EGCAP, que precisa el régimen jurídico sustancial del contrato celebrado por las entidades sometidas a este ordenamiento, en estos términos:

“ARTÍCULO 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.”

En el mismo sentido, dispone el artículo 40 en sus incisos primero a tercero:

“ARTÍCULO 40. DEL CONTENIDO DEL CONTRATO ESTATAL. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.

Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Ver: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 23 de septiembre de 1997. Rad. S-701, y Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. Auto del 20 de agosto de 1998. Rad. 14202.

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración.”

3.4.1.3. Además de los preceptos citados, el inciso inicial del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 indica que:

*“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:”* (Negrillas de la Sala)

La simple lectura de la norma permite entender que las entidades públicas sometidas al Estatuto pueden celebrar toda clase de contratos, bien sea que estén tipificados en el EGCAP, encuentren desarrollo legal en el derecho civil o mercantil o surjan de la autonomía de la voluntad de las partes. Luego, bajo este régimen legal no están de forma taxativa los tipos contractuales que puedan ser celebrados por las entidades dirigidas por sus preceptos, por el contrario, faculta el pacto de negocios jurídicos desarrollados por cualquier norma jurídica, como es el caso de la compraventa, que está detalladamente regulada por los Códigos Civil y de Comercio³⁷.

3.4.1.4. Bajo estas consideraciones, fácilmente se advierte el equivocado planteamiento del apelante puesto que uno de los extremos del contrato de compraventa, más precisamente el comprador, era un establecimiento público del orden municipal (párr. 3.3.1.1.) y, por ende, debía conducir su actividad contractual general por lo ordenado en el EGCAP. Por otra parte, el recurrente yerra en asumir que la Ley 80 de 1993 no es compatible con las normas del derecho privado cuando, en realidad, este cuerpo normativo no entra en contradicción con las leyes que tratan la compraventa, sino que las acoge e incorpora, lo que no obsta para acatar las pautas que trae el propio Estatuto, y que desarrollan los intereses superiores inmiscuidos en la actividad contractual pública.

En consecuencia, el contrato de compraventa n° 2973 celebrado entre Unilibre y EMVINEIVA está regulado por la Ley 80 de 1993, lo que incluye los estatutos civil y mercantil en los aspectos que la mencionada ley no establezca de forma expresa.

Una de las materias especialmente definidas por los contratos sometidos al EGCAP es el régimen de intereses moratorios, como pasa a verse.

3.4.2. El régimen de intereses moratorios aplicable al caso concreto

³⁷ De esto ya ha dado cuenta la jurisprudencia, en estos términos: “Al contrato de compraventa de bien inmueble objeto de este proceso le resultaba aplicable la Ley 80, expedida en el año de 1993, en cuyo artículo 32 se prescribe que los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere dicho estatuto, ya sea que se encuentren “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 allí se establecen, se tendrán como “contratos estatales”. // Así mismo, los artículos 13 y 40 de la citada Ley establecen que los contratos estatales se rigen por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en la propia Ley 80 y también que las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y se requieran para el cumplimiento de los fines estatales. // Por su parte, el Decreto 679 de 1994, reglamentario de la Ley 80 de 1993, establece en su artículo 8° que en las materias no reguladas por la ley “se aplicará la legislación comercial cuando el contrato tenga el carácter de mercantil de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 20, 21 y 22 del Código de Comercio. En caso contrario se aplicará la legislación civil”. (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 15 de abril de 2010. Rad. 19001-23-31-000-1996-08007(18014))

3.4.2.1. La redacción original del artículo 4 numeral 8 de la Ley 80 de 1993, vigente para la época de celebración del contrato, y de la infracción contractual de la entidad liquidada³⁸ disponía lo siguiente:

“ARTÍCULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

*(...) 8. Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y **pactarán intereses moratorios.***

*Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, **en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.*** (El aparte subrayado fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, posterior a la época de los hechos. Negritas de la Sala).

La norma citada denota su carácter supletivo dado que únicamente opera ante el silencio de las partes frente a los intereses moratorios. En este caso, se da la premisa exigida por la norma para su aplicación, toda vez que, en el contrato de compraventa, regido por la Ley 80 de 1993, no hubo pacto sobre intereses moratorios en caso de que la parte compradora retardara el pago del precio de la venta (*supra* acápite 3.3.2.).

Por este motivo, la Sala estima acertada la aplicación de este precepto por parte del *a quo*, y en virtud del deber legal de actualizar las condenas³⁹ hará uso de la regla supletiva aplicable del 12% anual⁴⁰, en conjunto con el artículo 1 del Decreto reglamentario 679 de 1994⁴¹, norma aplicable al momento de suscribirse el contrato, para tasar el valor concreto de la condena por el incumplimiento contractual de EMVINEIVA que deberá asumir el Municipio.

3.4.3. Liquidación de perjuicios⁴²

3.4.3.1. Intereses moratorios

Período a liquidar	Capital histórico por período (\$)	I.P.C. Variación porcentual Año anterior corrido (%)	Valor actualizado (\$)	Tasa de interés (%)	Interés Moratorio (\$)
1-ene-00 a 31-dic-00	330.000.000	9,23	360.459.000	12	43.255.080
1-ene-01 a 31-dic-01	360.459.000	8,75	391.999.162,5	12	47.039.899,5
1-ene-02 a 31-dic-02	391.999.162,5	7,65	421.987.098,43	12	50.638.451,81

³⁸ Según el artículo 38 de la Ley 153 de 1887: “ART 38. En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración. // Exceptúanse de esta disposición: // 1. Las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato, y // 2. Las que señalan penas para el caso de infracción de lo estipulado; la cual infracción será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido.

³⁹ CCA – Artículo 178: “La liquidación de las condenas que se resuelvan mediante sentencias de la jurisdicción en lo contencioso administrativo deberá efectuarse en todos los casos, mediante sumas líquidas de moneda de curso legal en Colombia y cualquier ajuste de dichas condenas sólo podrá determinarse tomando como base el índice de precios al consumidor, o al por mayor.”

⁴⁰ Esto es, el doble del interés legal civil actualmente precisado en el 6% anual según el artículo 1617 del Código Civil.

⁴¹ “Artículo 1º- De la determinación de los intereses moratorios. Para determinar el valor histórico actualizado a que se refiere el artículo 4, numeral 8 de la Ley 80 de 1993, se aplicará a la suma debida por cada año de mora el incremento del índice de precios al consumidor entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del año anterior. En el evento de que no haya transcurrido un año completo o se trate de fracciones de año, la actualización se hará en proporción a los días transcurridos.”

⁴² Para el efecto, la Sala adoptará el mismo método de liquidación desarrollado en la sentencia del 29 de enero de 2004. Rad. 25000-23-26-000-1993-8696-01(10779)

1-ene-03 a 31-dic-03	421.987.098,43	6,99	451.483.996,61	12	54.178.079,59
1-ene-04 a 31-dic-04	451.483.996,61	6,49	480.785.307,99	12	57.694.236,95
1-ene-05 a 31-dic-05	480.785.307,99	5,5	507.228.499,93	12	60.867.419,99
1-ene-06 a 31-dic-06	507.228.499,93	4,85	531.829.082,17	12	63.819.489,86
1-ene-07 a 31-dic-07	531.829.082,17	4,48	555.655.025,05	12	66.678.603
1-ene-08 a 31-dic-08	555.655.025,05	5,69	587.271.795,98	12	70.472.615,51
1-ene-09 a 31-dic-09	587.271.795,98	7,67	632.315.542,73	12	75.877.865,12
1-ene-10 a 31-dic-10	632.315.542,73	2,00	644.961.853,59	12	77.395.422,43
1-ene-11 a 31-dic-11	644.961.853,59	3,17	665.407.144,35	12	79.848.857,32
1-ene-12 a 31-dic-12	665.407.144,35	3,73	690.226.830,83	12	82.827.219,70
1-ene-13 a 31-dic-13	690.226.830,83	2,44	707.068.365,50	12	84.848.203,86
1-ene-14 a 31-dic-14	707.068.365,50	1,94	720.785.491,79	12	86.494.259,01
1-ene-15 a 31-dic-15	720.785.491,79	3,66	747.166.240,79	12	89.659.948,89
1-ene-16 a 31-dic-16	747.166.240,79	6,77	797.749.395,30	12	95.729.927,43
1-ene-17 a 31-dic-17	797.749.395,30	5,75	843.619.985,53	12	101.234.398,26
1-ene-18 a 31-dic-18	843.619.985,53	4,09	878.124.042,93	12	105.374.885,15
1-ene-19 a 31-dic-19	878.124.042,93	3,18	906.048.387,50	12	108.725.806,50
1-ene-20 a 31-dic-20	906.048.387,50	3,80	940.478.226,22	12	112.857.387,14
1-ene-21 a 15-mar-21	940.478.226,22	1,61	955.619.925,66	2,4	22.934.878,21
TOTAL INTERESES MORATORIOS					1.638.452.935,00

3.4.3.2. Actualización de la suma debida

La indexación será calculada así:

$$Va = Vh \frac{\text{IPC Final}}{\text{IPC Inicial}}$$

Va = Valor actualizado

Vh = Valor histórico, es decir, \$330'000.000

IPC Inicial = IPC de enero de 2000, según certifica el DANE: 40,30

IPC Final = IPC de febrero de 2021, según certifica el DANE: 106,58

En este caso:

$$Va = \$ 330'000.000 \frac{106,58}{40,30}$$

$$Va = \$ 872.739.454,09$$

3.4.3.3. Resumen

Indemnización por no pago de la suma debida: \$ 872.739.454,09

Intereses moratorios: \$1.638.452.935,00

TOTAL: \$2.511.192.389

4. La condena en costas

De acuerdo con lo establecido en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 que modifica el artículo 171 del C.C.A., como no se evidenció temeridad ni mala fe de las partes durante el trámite del proceso, la Subsección se abstendrá de condenar en costas.

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

FALLA

PRIMERO: MODIFICAR el numeral **SEGUNDO** de la sentencia del 22 de enero de 2014, del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, que quedará así:

“CONDÉNASE al MUNICIPIO DE NEIVA a pagar a la CORPORACIÓN UNIVERSIDAD LIBRE la suma de DOS MIL QUINIENTOS ONCE MILLONES CIENTO NOVENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS (\$2.511.192.389), conforme a la liquidación que aparece en la parte motiva de esta providencia.”

SEGUNDO: En lo demás, **CONFIRMAR** la sentencia apelada.

TERCERO: Sin costas, por no aparecer acreditadas.

CUARTO: Devuélvase el proceso al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente sentencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente de Sala

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado

NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado