COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.

**CONSEJO DE ESTADO**
**SECCIÓN TERCERA**
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**
**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Once (11) de julio de dos mil veinticinco (2025)

| | |
|---|---|
| **Expediente:** | 05001233300020230049801 (72.252) |
| **Demandante:** | Empresas Públicas de Medellín E.S.P. |
| **Demandado:** | Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín |
| **Medio de control:** | Controversias contractuales |
| **Asunto:** | Sentencia de segunda instancia |

*TEMAS: CONVENCIONES MARCO: Esta modalidad permite pactar anticipadamente, con efectos extensivos a los negocios futuros que se suscriban bajo su amparo, las estipulaciones comunes a todos ellos. Su función económica, por tanto, no consiste en viabilizar de forma inmediata un intercambio de bienes o servicios, sino en establecer un marco general de cooperación entre las partes, que reduce los costos de transacción // CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS: los compromisos financieros asumidos por las dos partes respondían a una lógica de aportes compartidos, proporcionales a las ventajas obtenidas por cada una en el cumplimiento de sus fines públicos // CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL: El interés jurídico es presupuesto del derecho de acción, en la medida en que este último se concreta en la facultad de formular una pretensión para hacer efectivo un derecho subjetivo. Por tanto, respecto de los reconocimientos económicos derivados de obras ejecutadas con posterioridad al vencimiento del plazo de ejecución y de liquidación del Convenio Marco, no resulta procedente aplicar el mismo punto de partida que se fijó para el cómputo de la caducidad de la pretensión de liquidación. Tal interpretación implicaría exigir el ejercicio del derecho de acción antes de que surgiera el interés jurídico necesario para formular la pretensión.*

Surtido el trámite de ley, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

La controversia se refiere a un acuerdo derivado de un convenio marco celebrado entre el Distrito de Medellín y Empresas Públicas de Medellín E.S.P., cuyo objeto consistía en el traslado de redes de servicios públicos, actividad requerida para la ejecución de un proyecto constructivo sobre los márgenes del río Medellín. EPM pidió que se ordene al Distrito el pago de una suma de dinero, debido a que el valor real de las obras de traslado de redes superó el estimado fijado por las partes.

## I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. El de 7 de octubre de 2024, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta de Decisión, profirió la siguiente decisión:

> *"**PRIMERO.** Se DECLARA PROBADA LA EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD DE LAS PRETENSIONES VINCULADAS AL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES, propuesta por la entidad demandada y, en consecuencia, se NIEGAN LAS SÚPLICAS DE LA DEMANDA, conforme a los argumentos vertidos en la parte motiva de la decisión.*

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



***SEGUNDO.*** *Se NIEGAN LAS SÚPLICAS SUBSIDIARIAS FORMULADAS A MODO DE REPARACIÓN DIRECTA Y BAJO LA FIGURA DE ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA, teniendo en cuenta las consideraciones consignadas en la motivación precedente.*

***TERCERO.*** *De acuerdo con lo indicado en la parte motiva, no hay lugar a imponer costas de primera instancia.*

***CUARTO.*** *En firme esta providencia, procédase al archivo del expediente"*[1].

2. La anterior providencia resolvió la demanda presentada por Empresas Públicas de Medellín E.S.P. (en adelante, *"EPM"*) contra el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín (en adelante, el *"Distrito de Medellín"*)[2], cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos de derecho se describen a continuación.

## Demanda

3. Las pretensiones de la demanda fueron las siguientes[3]:

*"PRIMERA PRINCIPAL: Que se declare que el DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN incumplió el Convenio Marco 4600049285 (del entonces Municipio de Medellín) - contrato CT-2013-00950 (de EPM), suscrito el 19 de julio de 2013, cuyo objeto era la construcción, traslado, reposición, modernización y/o ampliación de las redes de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía, alumbrado público y gas por red, sus obras accesorias y otras obras acordadas, que alguna de las partes ejecute para la otra, relacionadas con el Plan de Desarrollo 2012-2015 del Municipio de Medellín.*

*PRIMERA SUBSIDIARIA: Que se declare que el DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN es administrativamente responsable de los perjuicios causados por EPM como consecuencia de la ejecución de actividades ordenadas y recibidas a satisfacción por el DISTRITO y que no fueron pagadas a EPM, en el marco del proyecto Parques del Río Etapa 1.1.*

*SEGUNDA PRINCIPAL: Que se practique la liquidación judicial del Convenio Marco 4600049285 (del entonces Municipio de Medellín) - contrato CT-2013-00950 (de EPM), suscrito el 19 de julio de 2013, cuyo objeto era la construcción, traslado, reposición, modernización y/o ampliación de las redes de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía, alumbrado público y gas por red, sus obras accesorias y otras obras acordadas, que alguna de las partes ejecute para la otra, relacionadas con el Plan de Desarrollo 2012-2015 del Municipio de Medellín.*

*TERCERA PRINCIPAL: Que, como consecuencia de la declaración Primera o Primera Subsidiaria, se condene al DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN a indemnizar o compensar a EPM en la suma de CINCO MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL DIECINUEVE PESOS CON OCHENTA Y TRES CENTAVOS ($5,298,349,019.83), correspondiente a las actividades ejecutadas por EPM y que no fueron reconocidas por el DISTRITO.*

*CUARTA PRINCIPAL: Que la cifra indicada en la pretensión precedente sea indexada al momento en que se realice su pago, de conformidad con el Índice de Precios al Consumidor, tal como dispone el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.*

---

[1] Exp. digital, doc. 32.

[2] Exp. digital, doc. 4. El artículo 2º de la Ley 2286 de 2023 dispuso que "*la ciudad de Medellín, Capital del Departamento de Antioquia, se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y goza de autonomía para la gestión de sus intereses en materia fiscal, financiera, político administrativa y territorial*".

[3] La transcripción es literal e incluye posibles errores.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



*QUINTA PRINCIPAL: Que sobre este valor se reconozcan intereses moratorios, a la máxima tasa legal, desde el momento en que se quede en firme la sentencia que ponga fin al proceso y hasta el momento del pago efectivo de la obligación.*

*SEXTA: Que se CONDENE a DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN, a reconocer y pagar las costas y agencias en derecho que genere el proceso.*

*SÉPTIMA: Que se ORDENE a DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN, a dar cumplimiento a la sentencia que se dicte en su contra, en los términos establecidos en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*[4].

4. En apoyo de sus pretensiones, la demandante expuso los siguientes hechos[5]:

5. El 19 de julio de 2013, EPM y el Distrito de Medellín celebraron el Convenio Marco 4600049285 – CT-2013-00950 (en adelante, el *"Convenio Marco"*), cuyo objeto fue el siguiente: *"Acordar las condiciones, forma de pago y reconocimientos a que haya lugar por la construcción, traslado, reposición, modernización y/o ampliación de las redes de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía, alumbrado público y gas por red, que alguna de LAS PARTES ejecute para la otra, relacionadas con el Plan de Desarrollo 2012-2015 del Municipio de Medellín"*.

6. El Convenio tuvo un plazo inicial de 36 meses, que fue ampliado en cuatro ocasiones. La última prórroga, pactada en el Otrosí No. 6, extendió su duración por 15 días calendario contados a partir del 4 de noviembre de 2017. La cláusula cuarta estableció que su valor era indeterminado y se definiría en función de la ejecución de las obras, mientras que la cláusula quinta dispuso que el Convenio se desarrollaría mediante *"actas de ejecución"*, en las cuales se determinarían *"las obras a ejecutar, la entidad responsable por su construcción, el valor de los reconocimientos, el plazo, y las condiciones particulares o específicas aplicables"*.

7. El 29 de octubre de 2014, EPM y el Distrito de Medellín suscribieron el Acta de Ejecución No. 1, cuyo alcance consistía en el *"traslado de las redes de servicios públicos requerido para el desarrollo del proyecto denominado Parques del Río Medellín, para la Etapa 1.1., que incluye la zona comprendida entre la avenida 33 y la calle San Juan y las áreas circundantes requeridas para el empalme de las redes de servicios públicos proyectadas a las redes existentes"*.

8. En el Acta de Ejecución No. 1 se pactó la realización de las siguientes obras: (i) reubicación de redes de acueducto y alcantarillado; (ii) construcción de una variante y traslado de conducciones de red de acueducto; (iii) desplazamiento de interceptores de alcantarillado; (iv) construcción de una variante y conexión a la línea primaria de gas; (v) rectificación y traslado de redes de distribución de energía; (vi) modificación de dos líneas aéreas de transmisión de energía para convertirlas en subterráneas; y (vii) construcción de una cobertura de aguas lluvias en el costado oriental del río Medellín.

[4] Exp. digital, doc. 4, pp. 3-4.
[5] Exp. digital, doc. 4.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



9. Las partes acordaron que el plazo del Acta de Ejecución No. 1 sería igual al del Convenio Marco y fijaron un valor estimado a reconocer por el Distrito de $64.307’186.658, que se recalcularía conforme a las sumas efectivamente invertidas. Además, la entidad territorial se obligó a gestionar y desembolsar los recursos adicionales necesarios para cubrir el costo total real y los imprevistos surgidos durante la ejecución, previa presentación del presupuesto por parte de EPM y su respectiva aprobación.

10. En noviembre de 2017, la Secretaría de Infraestructura Física del Distrito de Medellín aprobó la solicitud del supervisor del convenio para ampliar el plazo del Acta de Ejecución No. 1 hasta el 30 de noviembre de 2018. Sin embargo, las obras tampoco finalizaron en esa fecha. No obstante, a solicitud del propio Distrito, EPM continuó su ejecución con el fin de concluir el proyecto, lo que le implicó incurrir en costos adicionales respecto del valor estimado de las obras, los cuales no han sido reconocidos.

11. Las obras asociadas a la instalación de equipos y cableado de las redes de energía se terminaron el 26 de marzo de 2021. El Distrito de Medellín las recibió a satisfacción, según consta en el Acta de Recibo de Obra del 30 de septiembre de 2022 suscrita por el ente territorial.

12. De acuerdo con el balance financiero preparado por EPM, las obras realmente ejecutadas superaron el valor estimado por las partes, quedando un saldo pendiente de pago a cargo del Distrito de Medellín por valor de $5.298’349.019. Aunque la entidad territorial no objetó dicho valor ni desconoció la ejecución de las obras, tampoco ha pagado ese saldo por los trabajos ejecutados por EPM.

13. Como fundamento jurídico de sus pretensiones, EPM señaló que el Distrito de Medellín incumplió la obligación de aportar los recursos adicionales para cubrir el valor real de las obras de traslado de redes necesarias para el Proyecto Parques del Río. Agregó que dicha omisión vulneró el principio de buena fe y le causó un perjuicio, al no haber recibido estos aportes dinerarios por obras que fueron ordenadas por el Distrito, quien conocía que se ejecutaron después del vencimiento del plazo del Acta de Ejecución No. 1, con el objeto de preservar las inversiones realizadas, garantizar la seguridad de la comunidad y permitir la puesta en marcha de un proyecto contemplado en el Plan de Desarrollo 2012-2015.

**Contestación de la demanda**

14. El Distrito de Medellín formuló la excepción de caducidad[6], señalando que el Acta de Ejecución No. 1 tenía el mismo plazo que el Convenio Marco y que ambos vencieron el 18 de noviembre de 2017. Sostuvo que el término de caducidad de dos años debía contarse a partir de esa fecha y que, dado que la demanda se presentó en mayo de 2023, operó este fenómeno.

15. También se opuso a la prosperidad de las pretensiones, argumentando que EPM ejecutó obras con posterioridad al vencimiento del plazo pactado, sin que existiera un

[6] Exp. digital, doc. 10.

COMPARTIDO POR:



acuerdo que lo prorrogara. Sobre esa base, sostuvo que (i) se trataba de un "*hecho cumplido*", (ii) EPM *"asumió el riesgo de la sobre ejecución"*, (iii) se configuró un incumplimiento por su parte y (iv) el Distrito no estaba obligado a pagar obligaciones naturales. Añadió que la suscripción del acta de recibo no era requisito para proceder a la liquidación del contrato, por lo que el término para realizar esta actuación comenzó a correr desde la fecha de terminación del Convenio Marco.

**Alegatos en primera instancia**

16. Culminada la etapa probatoria[7], el Tribunal corrió traslado para que las partes presentaran alegatos de conclusión[8]. EPM reiteró los argumentos expuestos en la demanda y destacó que, con la declaración del señor Víctor Giraldo, se aportó el Otrosí No. 2 al Acta de Ejecución No. 1, por medio del cual se extendió su plazo hasta el 30 de junio de 2018. Indicó que algunas actividades relacionadas con las redes de energía del proyecto Parques del Río no pudieron ejecutarse dentro del término previsto, debido a que un contratista del Distrito de Medellín no había culminado unas labores a su cargo. Sostuvo que las obras entregadas con posterioridad obedecieron al cumplimiento de obligaciones derivadas del Convenio Marco y fueron recibidas por la entidad territorial. Por esta razón, afirmó tener derecho a su reconocimiento, tesis que sustentó en dos providencias de esta Corporación[9].

17. El Distrito de Medellín reiteró en sus alegatos de conclusión los argumentos expuestos en la contestación de la demanda[10]. El Ministerio Público guardó silencio.

**Los fundamentos de la sentencia impugnada**

18. El Tribunal declaró probada la excepción de caducidad respecto de las pretensiones principales, formuladas en ejercicio del medio de control de controversias contractuales. Indicó que el Otrosí No. 2 al Convenio Marco eliminó expresamente la cláusula relativa a la liquidación de las actas de ejecución. Por tanto, concluyó que debía aplicarse la regla general prevista en el literal j) del artículo 164.2 del CPACA, según la cual el término de dos años para presentar la demanda comienza a contarse a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho que la fundamentan, esto es, desde el día siguiente al vencimiento del plazo de ejecución del Acta de Ejecución No. 1.

---

[7] En la audiencia inicial del 20 de junio de 2024 (Exp. digital, docs. 14 y 15) el Tribunal decretó las pruebas documentales aportadas con la demanda y la contestación de la demanda. Adicionalmente, decretó los testimonios de Víctor Hernán Giraldo Calderón (practicado en audiencia de pruebas del 5 de agosto de 2024 [Exp. digital, doc. 22]), Alejandro Dorado Veloza (desistido en audiencia de pruebas del 5 de agosto de 2024 [Exp. digital, doc. 22]) y Eliana Maritza Guerra Pinzón (practicado en audiencia de pruebas del 5 de agosto de 2024 [Exp. digital, doc. 22]), solicitados por la demandante. El Tribunal negó la práctica de una prueba por informe solicitada por EPM en atención a que el medio de prueba era improcedente para solicitar información y documentación de la demandada que se pudo obtener mediante derecho de petición. EPM interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación. El recurso de reposición fue negado y, posteriormente, se desistió del recurso de apelación (Exp. digital, docs. 14 y 15).

[8] Exp. Digital, doc. 22

[9] C.E., Sec. Tercera, Sent. 61.641, nov. 18/2021. M.P. Alberto Montaña Plata. C.E., Sec. Tercera, Sent. 59.765, mar. 31/2023. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

[10] Exp. digital, doc. 25.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



19. Señaló que el plazo del Acta de Ejecución No. 1, que integraba el Convenio Marco, venció el 30 de junio de 2018, por lo que el término de caducidad comenzó a correr el 1 de julio de ese mismo año. Como la solicitud de conciliación prejudicial fue radicada por EPM el 27 de marzo de 2023 y la demanda se presentó el 17 de mayo de ese año, concluyó que había operado la caducidad.

20. Por otra parte, adujo que la pretensión subsidiaria, formulada en ejercicio del medio de control de reparación directa, se interpuso oportunamente. En sustento de ello, indicó que la ejecución de las obras del Proyecto Parques del Río concluyó el 26 de marzo de 2021, por lo que el término de caducidad previsto en literal i) del artículo 164.2 del CPACA vencía el 27 de marzo de 2023, fecha en la cual EPM radicó la solicitud de conciliación prejudicial. Añadió que la constancia que declaró fallido dicho trámite fue expedida el 17 de mayo de 2023, día en que se presentó la demanda.

21. Sostuvo que no se acreditaron los requisitos que permiten, de forma excepcional, el reconocimiento de una compensación con fundamento en la institución del enriquecimiento sin causa. Indicó que no se demostró que el Distrito de Medellín hubiese constreñido a EPM a ejecutar las obras, sino que la decisión de continuar con los trabajos partió de esta última. Asimismo, adujo que no se configuraron los otros dos eventos señalados en la sentencia de unificación de esta Corporación para que proceda la *actio in rem verso*: la necesidad apremiante de garantizar el derecho a la salud o la omisión de una declaratoria de urgencia manifiesta.

## II. EL RECURSO DE APELACIÓN

22. EPM solicitó que se revoque la sentencia y se acceda a sus pretensiones[11]. Sostuvo que el análisis sobre la caducidad de las pretensiones principales fue errado, pues el Tribunal no consideró que la ejecución de las obras realmente concluyó el 26 de marzo de 2021 y que el acta de recibo fue suscrita el 30 de septiembre de 2022. Enfatizó que el interés jurídico y el derecho invocado en la demanda no surgían del vencimiento del plazo del Acta de Ejecución No. 1, sino del efectivo cumplimiento de sus prestaciones, aunque fuera de forma tardía. Afirmó, además, que el fallo desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado que indica que la remuneración debe pagarse cuando la entidad recibe las obras, pese a que estas hayan sido ejecutadas tardíamente.

23. Sostuvo que la continuación de los trabajos después del vencimiento del plazo del Acta de Ejecución No. 1 obedeció a que un contratista del Distrito de Medellín no había concluido unas obras civiles, lo que impedía a EPM instalar las redes de energía. Añadió que el Tribunal no valoró el acta de recibo de obra del 30 de septiembre de 2022, suscrita por un funcionario del Distrito que había hecho seguimiento al proyecto desde el componente civil. Indicó que este documento demostraba que la entidad territorial conocía que EPM ejecutaba obras con posterioridad al 30 de junio de 2018 y que estas se relacionaban con el cumplimiento de obligaciones derivadas del Convenio Marco y del Acta de Ejecución No. 1.

[11] Exp. digital, doc. 035.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



24. En relación con la pretensión subsidiaria, cuestionó que el Tribunal la hubiera desestimado con base en la sentencia de unificación del Consejo de Estado sobre el enriquecimiento sin causa, al considerar que los supuestos fácticos de esa decisión difieren sustancialmente. Destacó que en este caso la relación se dio entre dos entidades públicas, vinculadas por los principios de coordinación, economía y eficiencia, lo que imponía un enfoque distinto. Sostuvo, además, que los supuestos previstos en dicha sentencia no son taxativos, por lo que el análisis debió centrarse en los elementos configurativos de la *actio in rem verso*, los cuales se encontrarían acreditados, pues: (i) las obras de redes respondían a una necesidad del Distrito de Medellín; (ii) fueron encomendadas a EPM para permitir la ejecución del Proyecto Parques del Río; (iii) su realización no obedecía a una necesidad propia de EPM; y (iv) la falta de pago generó un beneficio patrimonial para el Distrito y un empobrecimiento correlativo para la empresa.

**Trámite en segunda instancia**

25. EPM no formuló solicitudes probatorias en el recurso de apelación y el Distrito de Medellín guardó silencio en el término de ejecutoria del auto admisorio. En consecuencia, no se corrió traslado para alegar de conclusión (art. 247 del CPACA). El Ministerio Público tampoco se pronunció.

## III. CONSIDERACIONES

**Objeto de la apelación**

26. El recurso de apelación plantea dos problemas jurídicos. El primero consiste en determinar si el término de caducidad de las pretensiones principales debía computarse, no desde el vencimiento del Acta de Ejecución No. 1, sino desde la fecha de culminación de las obras o de suscripción del acta de recibo. El segundo problema radica en establecer si, dada la naturaleza jurídica de las partes y el alegado carácter enunciativo de los supuestos señalados en la sentencia de unificación sobre el enriquecimiento sin causa, deben reconocerse las sumas reclamadas por EPM mediante la pretensión subsidiaria.

27. La Sala anuncia que modificará parcialmente la sentencia de primera instancia. Declarará probada de manera parcial la excepción de caducidad formulada en la contestación de la demanda y estudiará de fondo las pretensiones de incumplimiento contractual e indemnización de perjuicios (primera y tercera), que serán negadas. Asimismo, confirmará la decisión de negar la pretensión subsidiaria.

28. Para justificar la decisión anunciada, la Sala expondrá, en primer lugar, las razones por las cuales se encuentra probada —parcialmente— la excepción de caducidad formulada en la contestación de la demanda. En segundo lugar, explicará por qué no operó este fenómeno sobre la totalidad de las pretensiones de incumplimiento contractual e indemnización de perjuicios. En tercer lugar, demostrará que tales pretensiones no están llamadas a prosperar por ausencia de prueba del incumplimiento. Finalmente, presentará las razones por las que también resulta

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



improcedente la pretensión subsidiaria relativa al eventual enriquecimiento sin causa del Distrito de Medellín.

**La oportunidad de la pretensión de liquidación judicial**

29. El literal j) del artículo 164.2 del CPACA establece que, en las controversias contractuales, el término de dos años para presentar la demanda se cuenta a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que sirvan de fundamento a las pretensiones. No obstante, prevé reglas específicas sobre su cómputo, según la naturaleza del contrato y si este requiere o no de liquidación.

30. Así, el artículo 164.2, literal j), del CPACA dispone que: (i) en los contratos de ejecución instantánea, el término se cuenta desde el día siguiente a aquel en que se cumplió o debió cumplirse su objeto; (ii) en los que no requieren liquidación, desde el día siguiente al de su terminación por cualquier causa; (iii) en los que requieren liquidación y esta se realiza de común acuerdo, desde el día siguiente a la firma del acta; (iv) cuando la liquidación es practicada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente a la ejecutoria del acto administrativo respectivo; y (v) si el contrato requiere liquidación, pero esta no se efectúa por mutuo acuerdo ni de forma unilateral, el término se cuenta una vez transcurridos dos meses desde el vencimiento del plazo para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, desde el cumplimiento de los cuatro meses siguientes a la terminación del contrato. En este caso, EPM solicitó la liquidación judicial del Convenio Marco, por lo que es necesario examinar su contenido y naturaleza jurídica para establecer cuál de las reglas anteriores resulta aplicable.

31. Según los documentos del expediente, el 19 de julio de 2013, el Distrito de Medellín y EPM celebraron el convenio con el siguiente objeto: *"acordar las condiciones, formas de pago y reconocimientos a que haya lugar por la construcción, traslado, reposición, modernización y/o ampliación de las redes de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía, alumbrado público y gas por red, sus obras accesorias y otras obras acordadas, que alguna de LAS PARTES ejecute para la otra, relacionadas con el Plan de Desarrollo 2012-2015 del Municipio de Medellín*"[12]. Las partes acordaron que el convenio tendría "*una duración de mil noventa y cinco (1095) días calendario, contados a partir de su perfeccionamiento*".

32. En los considerandos, las partes manifestaron que la finalidad de su celebración era coordinar sus actuaciones, teniendo en cuenta la necesidad de la entidad territorial de ejecutar obras que implicaban la construcción o el traslado de redes de servicios públicos:

> "*a) EL MUNICIPIO, en el desarrollo de las obras públicas definidas en el Plan de Desarrollo 2012 - 2015 del Municipio de Medellín, requiere el traslado y la construcción de algunas redes de servicios públicos. // b) En razón de los trabajos que ejecuta EL MUNICIPIO y con la pretensión de no afectar doblemente a la comunidad, EPM podrá hacer uso de la oportunidad de la realización de los trabajos por parte del MUNICIPIO, para acometer simultáneamente obras de infraestructura de redes de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía, gas por red y alumbrado público, y las obras accesorias que se deriven de dichas redes. // c) EPM celebra y ejecuta contratos para la construcción*

[12] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 1, p. 2.

COMPARTIDO POR:



*de redes de servicios públicos, con los cuales se podrán desarrollar algunas de las obras de servicios públicos y/o accesorias contempladas en el Plan de Desarrollo 2012-2015 que por requerimiento de EL MUNICIPIO puedan ser susceptibles de ejecución por parte de EPM. // d) Que en desarrollo de los principios constitucionales que rigen la actuación de LAS PARTES, éstas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, así como observar los principios de economía y eficacia, en desarrollo de lo previsto en los artículos 6 de la Ley 489 de 1998, 3 del Código Contencioso Administrativo y 209 de la Constitución Política*"[13].

33. Por otra parte, en la cláusula cuarta se estableció que el valor del Convenio Marco sería indeterminado, dado que los reconocimientos económicos se efectuarían en función de cada uno de los proyectos ejecutados a su amparo. En la cláusula quinta, las partes estipularon que las obras se realizarían por *"tramos"* o *"proyectos"*, para lo cual debían suscribirse actas de ejecución que harían parte integral del convenio y que estarían sujetas a liquidación:

"*QUINTA: Actas de ejecución del convenio. La ejecución de las obras derivadas del presente convenio podrá hacerse por tramos y/o proyectos, de acuerdo con los requerimientos de LAS PARTES. Por lo anterior, LAS PARTES acuerdan suscribir actas de ejecución, las cuales serán parte integral del presente convenio. Cada acta que se celebre será firmada por LAS PARTES y en ella se definirán aspectos tales como: las obras a ejecutar, la entidad responsable por su construcción, el valor de los reconocimientos, el plazo, y las condiciones particulares o específicas aplicables. Los compromisos económicos que adquiera EPM en cada acta de ejecución, deberán estar respaldados con la respectiva certificación presupuestal y los que adquiera EL MUNICIPIO el certificado presupuestal se encuentra incluido en cada uno de los contratos que contempla la ejecución de las redes.*

*Las actas de ejecución y de liquidación estarán a cargo de la Unidad de Negocio de EPM correspondiente a las redes de servicio a intervenir, para lo cual deberán gestionar los certificados de disponibilidad presupuestal, suscribir el acta, verificar la ejecución de las obras, el cumplimiento de los requisitos para el recibo de las mismas y realizar la liquidación del acta respectiva.*

*Los valores unitarios de las obras a ejecutar serán previamente pactados entre LAS PARTES y estarán fundamentados en los precios del mercado de EPM, los cotizados a la entidad ejecutora del proyecto, los avalúos de la infraestructura existente determinados por EPM y/o los precios regulatorios, según sea el caso.*

*PARÁGRAFO 1: El valor final del convenio será el que resulte de multiplicar los precios unitarios pactados entre LAS PARTES por las cantidades reales medidas en obra por la interventoría o supervisión y que constarán en las liquidaciones de las actas de ejecución, así como los valores reconocidos por los conceptos de diseños, interventoría o supervisión y reajustes, si aplican, en cada uno de los contratos*" (énfasis añadido).

34. Las reglas generales sobre la ejecución de las obras, la forma de pago y el valor de los reconocimientos económicos fueron organizadas en cuatro capítulos: (i) condiciones generales, que comprendían los diseños de las redes; (ii) redes de acueducto y alcantarillado; (iii) energía; y (iv) gas. Las partes acordaron no constituir garantías para el cumplimiento de los compromisos asumidos bajo el Convenio Marco, en atención a su naturaleza jurídica y al hecho de que el aseguramiento de los riesgos derivados de las obras recaería en los contratistas encargados de ejecutarlas. Asimismo, prescindieron de la incorporación de facultades excepcionales al derecho común.

[13] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 1, p. 1.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



35. Con fundamento en el Convenio Marco, el 29 de octubre de 2014, el Distrito de Medellín y EPM suscribieron el Acta de Ejecución No. 1, cuyo objeto fue el siguiente: *"El alcance del acta corresponde al traslado de redes de servicios públicos primarias y secundarias de acueducto, alcantarillado, gas, distribución y transmisión de energía, requeridos para el desarrollo del proyecto Parques del Río Medellín Etapa 1.1*"[14]. En los considerandos, las partes identificaron los intereses concurrentes que justificaban su suscripción:

> "*a. EPM como prestadora de servicios públicos, tiene dentro de sus funciones el manejo de las redes de acueducto, alcantarillado, energía y gas en el municipio de Medellín. // b. El proyecto Parques del Río Medellín, identificado con el código 130534, se encuentra posicionado en la Línea 3 (Competitividad para el Desarrollo Económico con Equidad) del Plan de Desarrollo 2012-2015. // C. EL MUNICIPIO, en desarrollo de las obras públicas definidas en el Plan de Desarrollo 2012-2015, requiere el traslado de las redes mencionadas para la ejecución del proyecto Parques del Río Medellín // d. La fuente de financiación del proyecto Parques del Río Medellín es entre otras, el Fondo "Medellín, Ciudad para la Vida" // e. Por su parte EPM realizará modernizaciones y ampliaciones de las mencionadas redes en el sector del proyecto, con el fin de optimizar la prestación de los servicios públicos de la ciudad // f. El traslado de las redes de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, primarias y secundarias, gas, distribución y transmisión de energía requerido por EL MUNICIPIO y EPM se enmarca dentro de lo establecido en el convenio marco firmado entre las partes el día 19 de julio de 2013 // g. Se requiere un acta de ejecución para el desarrollo del Convenio Marco, estipulándose que las obras se desarrollarán como un proyecto*"[15] (énfasis añadido).

36. En la cláusula tercera, las partes definieron el alcance de las obras cuya ejecución estaría a cargo de EPM y las organizaron en siete categorías, distribuidas según el margen del río Medellín (oriental u occidental): (i) redes de acueducto y alcantarillado; (ii) red primaria de acueducto – conducción; (iii) interceptores de alcantarillado; (iv) redes de gas; (v) redes de distribución de energía; (vi) redes de transmisión de energía; y (vii) coberturas de aguas lluvias. Además, acordaron que el plazo del Acta de Ejecución No. 1 correspondería a la "*vigencia del convenio marco*"[16].

37. El Distrito de Medellín se comprometió a entregar a EPM los diseños detallados para la ejecución del proyecto, con el fin de que esta los revisara, solicitara los ajustes correspondientes y los aprobara. También se obligó a tramitar los permisos ambientales y las licencias de construcción requeridas, así como a efectuar la gestión social del proyecto para viabilizar su ejecución. Por su parte, EPM se obligó a destinar los recursos aportados por el ente territorial exclusivamente a la ejecución de las obras de traslado de redes, a mantenerlos en una cuenta de ahorros separada, a reconocer los rendimientos financieros que produjeran y a abstenerse de efectuar compensaciones por otras obligaciones entre las partes con cargo a estos aportes.

38. En lo referente al costo de traslado de las redes, las partes establecieron que el valor estimado ascendía, en total, a $80.470'759.755. Pactaron que el Distrito aportaría la suma de $64.307'186.658, ya que el saldo, equivalente a $16.163'573.097, lo asumiría EPM a título de "*reconocimiento por vida útil*". Igualmente, fijaron un

[14] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 9, p. 2.
[15] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 9, p. 2.
[16] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 9, p. 6.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



cronograma que contemplaba cuatro desembolsos de los recursos aportados por el ente territorial: el primero, una vez EPM adjudicara los contratos de obra para el traslado de redes del costado occidental; el segundo, al alcanzarse un avance del 15% de dichas obras; el tercero, cuando se lograra un avance del 60% de las mismas y se iniciara la ejecución de las obras del costado oriental; y, el cuarto, una vez se lograra un avance del 20% de las obras del costado oriental.

39. Las partes también acordaron que "*tanto los valores de reconocimiento de EPM* [por vida útil de las redes], *así como los del Municipio, se recalcularán sobre los valores reales ejecutados*" y que el plan de desembolsos podría modificarse en función de "*los requerimientos reales de caja que se presenten durante la ejecución del proyecto*". En consonancia con ello, estipularon que estos ajustes se reflejarían en el acta de liquidación: "*los valores de reconocimiento serían consignados en un Anexo Técnico de reconocimientos firmado por representantes técnicos de las partes, que hará parte de la liquidación de la presente Acta de Ejecución*". Asimismo, precisaron que "*El MUNICIPIO se compromete a gestionar y desembolsar los recursos adicionales que se requieren para cubrir el costo total real y los cambios e imprevistos que puedan presentarse durante la ejecución de EL PROYECTO previa aprobación de EL MUNICIPIO del presupuesto presentado por EPM*". Finalmente, establecieron que el "*cumplimiento de la presente Acta de Ejecución no generará honorarios a favor de EPM*".

40. Atendiendo los anteriores elementos, la Sala considera que el Convenio Marco constituye un negocio jurídico atípico, en la medida en que no existe una regulación legal específica que discipline su contenido[17]. Su celebración respondió al ejercicio de la autonomía de la voluntad y presenta los rasgos característicos de lo que se ha denominado contrato marco: un acuerdo que no regula intereses actuales, sino que establece los lineamientos generales para futuras relaciones jurídicas entre las partes.

41. Esta clase de instrumentos negociales presenta los siguientes rasgos: (i) su vocación de permanencia en el tiempo; (ii) su carácter regulatorio de la relación entre las partes, lo cual permite simplificar la celebración de negocios subordinados o actos de ejecución; y (iii) la circunstancia de que, al momento de su suscripción, el objeto contractual no se encuentra determinado con precisión, sino que su contenido y alcance solo se definen en desarrollos posteriores (órdenes de servicio, actas de ejecución, etc.). Esta modalidad contractual permite pactar anticipadamente, con efectos extensivos a los negocios futuros que se suscriban bajo su amparo, las estipulaciones comunes a todos ellos. Su función económica, por tanto, no consiste en viabilizar de forma inmediata un intercambio de bienes o servicios, sino en establecer un marco general de cooperación entre las partes, que reduce los costos de transacción y facilita la ejecución de negocios jurídicos posteriores[18].

---

[17] "*Un contrato puede estar expresamente previsto por el legislador, caso en el cual se entiende que es nominado; sin embargo, puede no estar 'disciplinados o estructurados de manera expresa por el legislador", caso en el cual se entiende que es atípico*". C.E., Sec. Tercera, Sub. A., Sent. 68.280 (párr. 57), feb. 21/2025. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

[18] En la doctrina se ha señalado lo siguiente: "*En cuanto al contrato marco, este recoge un acuerdo general sobre una materia, un corpus de cláusulas usuales como objeto, obligaciones de las partes, forma y plazos de entrega y de pago, duración, causales de terminación anticipada, confidencialidad, etc. No regula intereses concretos y actuales, sino que pretende disciplinar futuras y eventuales relaciones jurídicas (Bernal, 2018, p. 2). Este acuerdo se activa cuando, en vigencia del mismo, se suscriben contratos de aplicación. En principio,*

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



42. La Sala considera, además, que el Convenio Marco y el Acta de Ejecución No. 1 (el contrato marco y su contrato de aplicación) se complementan mutuamente e integran en un acto plural, complejo pero unitario, por su función práctica. Esta unidad se confirma en la cláusula quinta del convenio, que dispuso que "*LAS PARTES acuerdan suscribir actas de ejecución, las cuales serán parte integral del presente convenio*". Ahora bien, tal como lo concluyó el Tribunal, la función del acuerdo no consistía en propiciar un intercambio inmediato de servicios constructivos a cambio de un precio. Por esta razón, el Acta de Ejecución No. 1 no puede calificarse llanamente como un contrato interadministrativo de obra, derivado de un convenio marco, en el que una entidad estatal comitente —en su calidad de propietaria y beneficiaria de la obra— encarga a otra entidad pública, a cambio de una remuneración, la ejecución de trabajos materiales sobre un bien inmueble (Ley 80 de 1993, art. 32.1).

43. Por el contrario, conforme al artículo 45 de la Ley 489 de 1998, se trata de un acto celebrado entre dos entidades públicas que se asociaron con el propósito de cooperar tanto en el cumplimiento de funciones administrativas como en la prestación de los servicios a su cargo, sin que ello implicara la constitución de una nueva persona jurídica de derecho público[19]. En otras palabras, se trata de una relación jurídica que reúne las características propias de los convenios interadministrativos[20]. En primer lugar, la causa que motivó la celebración del convenio fue la cooperación entre las partes, conforme a los principios de coordinación y colaboración. El móvil para su suscripción consistió en establecer una relación de apoyo mutuo que permitiera al Distrito viabilizar la ejecución de las obras contempladas en su plan de desarrollo —las cuales implicaban el traslado de redes de servicios públicos— y a EPM ejecutar,

---

*las partes no están obligadas a celebrar con posterioridad los "acuerdos de ejecución" o de hacerlo en determinadas épocas o respecto de ciertos montos. Si lo hacen —porque surge la oportunidad propicia—, desarrollarán el negocio generalmente a través de órdenes de bienes, trabajos o servicios u otros mecanismos análogos que detallan específicamente lo que habrá de cumplirse y regirán para dicha ejecución las cláusulas generales del contrato marco*". Castro de Cifuentes, M. (2019). Los contratos normativos y los contratos marco en el derecho privado contemporáneo. Estudios Socio-Jurídicos, 21(1), 121-150. Doi: http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu. co/sociojuríidicos/a.6977. El empleo de esta clase de instrumentos no es extraño en la actividad contractual del Estado. Los Acuerdos Marco de Precios, que tienen algunas especificidades que se explican por la finalidad de agregación de demanda que buscan satisfacer, reúnen algunos elementos de los contratos marco. En este sentido, se ha dicho que "*Se trata, en esencia, de un contrato marco o normativo que se desarrolla en dos etapas o momentos. Una primera, donde un organismo centralizado de compras públicas celebra, con ciertos proveedores seleccionados, un negocio jurídico de larga duración en virtud del cual se pactan las condiciones contractuales uniformes que serán observadas para la adquisición de ciertos bienes y/o servicios por cuenta de las entidades públicas durante un tiempo prefijado, haciéndose consistir su efecto normativo en su aptitud para gobernar los términos jurídicos de los futuros negocios subsecuentes que se realizarán a su amparo. Perfeccionada esta primera etapa, adviene el segundo momento del procedimiento, que consiste en la concreción, en cada caso en particular, de órdenes de compra de bienes y/o servicios de cada entidad pública obligada a contratar conforme al Acuerdo Marco según sus las necesidades a satisfacer, ciñéndose a las condiciones contractuales ya pactadas entre el organismo centralizado y los proveedores*". C.E., Sec. Tercera, Sub C., Sent. 56.166, ago. 16/2017. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

[19] Ley 489 de 1998, art. 95: "*Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro // Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal*".

[20] La Subsección se ocupó en reciente providencia de enunciar, a partir de los textos legales, los elementos característicos de esta clase de convenios. Cfr. C.E., Sec. Tercera, Sub. A., Sent. 68.280 (párrs. 57 - 78), feb. 21/2025. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



de forma simultánea, obras de modernización y ampliación sobre esas infraestructuras de su propiedad, aprovechando la oportunidad que representaban los trabajos promovidos por el Distrito.

44. En segundo lugar, el Convenio Marco y el Acta de Ejecución estaban orientados al cumplimiento de funciones administrativas y a la prestación de servicios a cargo de las entidades públicas intervinientes. Al Distrito de Medellín le permitía ejercer sus competencias relacionadas con la ejecución del plan de desarrollo y la construcción de las obras previstas como instrumentos de progreso municipal (Ley 136 de 1994, art. 3). A EPM, por su parte, le permitía garantizar la integridad de las infraestructuras de red necesarias para la prestación de los servicios públicos que constituyen su objeto social (Ley 142 de 1994, art. 17) y, adicionalmente, le ofrecía una ventana de oportunidad para extender la vida útil de dichos activos y modernizarlos conforme a sus necesidades operacionales.

45. En tercer lugar, el Convenio Marco y el Acta de Ejecución No. 1 no se celebraron únicamente por un interés económico ni con fines lucrativos. Esta característica fue expresamente consignada en la cláusula correspondiente del Acta de Ejecución, en la que se indicó que, si bien EPM tendría a su cargo la administración de los recursos aportados para el traslado de las redes y sería el responsable de contratar las obras, "*el cumplimiento de la presente acta de ejecución no generará honorarios a favor de EPM*"[21].

46. En otras palabras, aunque estos negocios jurídicos involucraban desembolsos de recursos por parte de ambas entidades —lo que no excluye su naturaleza de convenio interadministrativo[22]—, no se pactó un precio como contraprestación directa por una obligación de hacer, como ocurre en los contratos interadministrativos de obra. Tampoco se convino que EPM, respecto de las obras indicadas en el Acta de Ejecución No. 1, actuara como administrador delegado, esto es, encargándose de su ejecución por cuenta y riesgo exclusivo del Distrito, mediante la administración de fondos suministrados únicamente por este y a cambio del pago de honorarios. Por el contrario, los compromisos financieros asumidos por las dos partes respondían a una lógica de aportes compartidos, proporcionales a las ventajas obtenidas por cada una en el cumplimiento de sus fines públicos. Esa misma lógica subyace en figuras contractuales de colaboración, como las cuentas en participación, donde también existen aportes dinerarios de los contratantes, aunque con la finalidad de distribuir utilidades por la ejecución de una operación mercantil, no de alcanzar finalidades públicas, como ocurre en este caso.

---

[21] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 9, p. 7.

[22] En este sentido, se ha señalado: "*Lo anterior no significa que en el marco de los convenios interadministrativos las partes no puedan asumir obligaciones de tipo económico, en tanto, desde el ámbito que corresponde a sus competencias, pueden contribuir a la realización del objetivo común a través de aportes de naturaleza técnica, administrativa, financiera o económica. Es por esto que un aporte económico no puede entenderse ni aplicarse a la relación negocial como una retribución por contraprestación de la otra parte, o por el desempeño de las funciones administrativas o técnicas que otro contrayente, en el ámbito de sus competencias, se obliga a ejecutar, pues de ser ello así, se desnaturalizaría la principal y más esencial característica de este tipo de negocios, la cual está dada por la conjunción de esfuerzos para el logro de una finalidad común a todos los intervinientes*". C.E., Sec. Tercera, Sub. A., Sent. 68.280 (párr. 73), feb. 21/2025. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



47. En cuarto lugar, el Convenio Marco y el Acta de Ejecución No. 1 se estructuraron sobre un esquema de asunción compartida de riesgos, con el fin de evitar que estos recayeran exclusivamente sobre una de las entidades, como ocurriría si las obras se llevaran a cabo individualmente y no bajo un marco de cooperación. En esa línea, el parágrafo segundo de la cláusula quinta del Convenio Marco dispuso que, en caso de requerirse la ejecución de ítems no previstos en las propuestas de los contratistas vinculados por cualquiera de las partes —y que generaran incrementos en los costos totales del proyecto—, se requeriría una autorización conjunta para asumirlos y se aplicarían los mismos porcentajes acordados previamente para efectos de los reconocimientos económicos[23].

48. En quinto lugar, la relación jurídica se desenvolvía en un plano de igualdad negocial, sin subordinación funcional entre las partes ni prevalencia de intereses. Esta característica se reflejó en la conformación de un comité técnico con representación de ambas entidades, responsable de adoptar decisiones conjuntas como las modificaciones a los diseños de redes en función de las necesidades de ambas partes[24]. También se manifestó en la estipulación expresa de que "*se prescinde de la utilización de las cláusulas excepcionales al derecho común*", lo cual reafirma el carácter horizontal del vínculo jurídico[25].

49. En síntesis, el Convenio Marco y el Acta de Ejecución No. 1 constituían un acto plural y complejo, pero unitario en su función práctica, cuyo propósito era facilitar la cooperación entre las partes tanto en el cumplimiento de funciones administrativas como en la prestación de los servicios públicos a su cargo. Se trataba, además, de negocios jurídicos de ejecución diferida, en tanto su cumplimiento se hallaba supeditado a un plazo pactado. Conforme a lo estipulado en ambos instrumentos, su ejecución debía concluir con un proceso de liquidación bilateral, mediante el cual se definiría el valor final de las actividades ejecutadas y se establecerían los reconocimientos o aportes a cargo de cada una de las entidades intervinientes.

50. La Sala se aparta de lo señalado por el Tribunal, pues el Otrosí No. 2 al Convenio Marco no dejó sin efectos el acuerdo entre las partes sobre la liquidación bilateral. En realidad, dicho instrumento únicamente modificó el primer párrafo de la cláusula quinta, con el fin de precisar que los compromisos adquiridos por el ente territorial también podrían respaldarse mediante recursos administrados por una sociedad fiduciaria. Así se desprende de su texto:

> "*A. Parte de los recursos para cubrir los compromisos económicos que adquirirá EL MUNICIPIO en el presente Convenio Marco, se respaldarán con recursos del Programa Fondo Medellín Ciudad para la Vida, administrados por la Sociedad Fiduciaria Bancolombia S.A. en desarrollo del Contrato de Fiducia Nro. 460055493 de 2014 celebrado con la Secretaría de Hacienda // B. En la Cláusula Quinta del Convenio Interadministrativo, se estableció que los compromisos que adquiera EL MUNICIPIO estarán respaldados con certificado presupuestal, omitiendo que algunos se respaldarán con certificado fiduciario, por lo tanto, se hace necesario modificar la Cláusula Quinta.*
>
> *PRIMERA. OBJETO: EL objeto del presente Otrosí 2, es modificar el primer párrafo de la*

[23] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 1, p. 9.
[24] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 1, p. 8.
[25] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 1, p. 12.

COMPARTIDO POR:



*Cláusula Quinta del Convenio Marco, la cual quedará así: QUINTA: Actas de ejecución del convenio: la ejecución de las obras derivadas del presente convenio podrá hacerse por tramos y/o proyectos, de acuerdo con los requerimientos de LAS PARTES. Por lo anterior, LAS PARTES acuerdan suscribir actas de ejecución, las cuales serán parte integrante del presente convenio. Cada acta que se celebre será firmada por LAS PARTES y en ella se definirán aspectos tales como: las obras a ejecutar, la entidad responsable por su construcción, el valor de los reconocimientos, el plazo, y las condiciones particulares o específicas aplicables. Los compromisos económicos que adquiera EPM en cada acta de ejecución, deberán estar respaldados con la respectiva certificación presupuestal y los que adquiera EL MUNICIPIO deberán estar respaldados con el respectivo certificado presupuestal o fiduciario.*

*SEGUNDA: VIGENCIA DE LAS ESTIPULACIONES. Las demás cláusulas del Convenio Marco Nro. 4600049285 de 2013 que no fueron modificadas por el presente otrosí 2, conservan su plena vigencia*"[26].

51. En este orden de ideas, el segundo párrafo y el parágrafo primero de la cláusula quinta del Convenio Marco —que indicaban expresamente la procedencia de la liquidación bilateral— no fueron objeto de modificación y, por tanto, conservaron su vigencia[27]. Lo mismo ocurrió con la cláusula séptima del Acta de Ejecución No. 1, en la que se estableció que "*los valores de reconocimiento serán consignados en un Anexo Técnico de Reconocimientos firmado por representantes técnicos de LAS PARTES, que hará parte de la liquidación de la presente Acta de Ejecución*". Tampoco la Sala tiene otras razones para deducir lo contrario.

52. En conclusión, el Convenio Marco y el Acta de Ejecución No. 1 eran negocios jurídicos de ejecución diferida y estaban sujetos a un proceso de liquidación bilateral, orientado a efectuar un balance de cuentas, determinar los valores reales de las obras ejecutadas y, de ser necesario, establecer los aportes y reconocimientos adicionales a cargo de cada parte. Por consiguiente, ante la falta de liquidación de común acuerdo, la oportunidad de la pretensión de liquidación judicial debía analizarse conforme a la regla del ordinal (v): "*En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga*".

53. Ahora bien, el término de caducidad debía computarse desde el día siguiente al vencimiento del plazo de cuatro meses posteriores a la terminación del Convenio Marco y del Acta de Ejecución No. 1, sin adicionar el término previsto para la liquidación unilateral. Lo primero, porque las partes no fijaron expresamente un plazo para la liquidación bilateral. Lo segundo, porque ni en el Convenio Marco ni en el Acta de Ejecución No. 1 se atribuyó a alguna de ellas la facultad de practicarla unilateralmente. Además, tratándose de actos jurídicos que reúnen las características propias de los convenios interadministrativos —en los que las partes actúan en un plano de igualdad—, resultaba improcedente que cualquiera de ellas llevara a cabo la liquidación mediante acto administrativo con fundamento en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

[26] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 1, p. 12.
[27] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 4, p. 2.

COMPARTIDO POR:



54. La norma atributiva de esta competencia, aplicable a los contratos estatales regidos por el EGCAP, no se incorpora al régimen de los convenios interadministrativos, por ser incompatible con su naturaleza. En efecto, esta disposición legal otorga a la entidad estatal contratante una potestad de autotutela declarativa para definir, por sí y ante sí, el estado de cumplimiento de un contrato y los saldos a favor o en contra de las partes, cuando el contratista no comparece a la liquidación o no se alcanza un acuerdo sobre su contenido. Esta prerrogativa se justifica en relaciones en las que la administración contratante, investida de la potestad de dirección y control, actúa frente a un contratista que no persigue a su vez el cumplimiento de cometidos públicos propios, sino que tiene como finalidad principal la obtención de un lucro. Pero dicha lógica resulta incompatible con los esquemas de colaboración interadministrativa, en los que ambas entidades participan en pie de igualdad y persiguen finalidades públicas concurrentes, como lo ha reconocido la Sala de Consulta y Servicio Civil de la Corporación[28].

55. Como se indicó anteriormente, el plazo de ejecución del Convenio Marco y del Acta de Ejecución No. 1 era el mismo, pues en este último instrumento se convino que correspondía a la "*vigencia del convenio marco*". La fecha en que vencía el plazo del Acuerdo Marco se precisó en el documento denominado "*Aclaración al Acta de Inicio*", donde se indicó que comenzaba el 5 de agosto de 2013 y finalizaba el 3 de agosto de 2016[29].

56. El plazo pactado originalmente fue prorrogado en seis oportunidades. La primera prórroga se formalizó mediante la *"Ampliación No. 1 al Convenio Marco"*, suscrita el 3 de agosto de 2016, que extendió su vigencia hasta el 3 de agosto de 2017[30]. La segunda se adoptó mediante el Otrosí No. 3, del 3 de agosto de 2017, que amplió el término por 60 días calendario[31]. La tercera se realizó a través del Otrosí No. 5, suscrito el 2 de octubre de 2017, que lo prorrogó por 32 días más, hasta el 3 de noviembre de 2017[32]. La cuarta se formalizó mediante el Otrosí No. 6, del 3 de noviembre de 2017, que extendió el plazo hasta el 18 de noviembre del mismo año[33].

---

[28] En este mismo sentido se ha pronunciado la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación: "*Ahora, dada la naturaleza jurídica explicada de los convenios interadministrativos, las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenidas en la actualidad en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, no resultan de aplicación automática a tales convenios, toda vez que ese Estatuto lo que esencialmente regula son relaciones contractuales de contenido patrimonial y oneroso. En tal sentido, en cada caso concreto deberá analizarse, de conformidad con la naturaleza jurídica, objeto y finalidad que se pretende cumplir o desarrollar con el respectivo convenio, si la disposición correspondiente del Estatuto Contractual es aplicable o no. // Estima la Sala que el punto de partida lo constituirán las normas de dicho Estatuto que de manera general ordenan las declaraciones de voluntad negocial de las entidades estatales como son el consentimiento y los efectos de las obligaciones, las cuales se rigen por el derecho privado según los artículos 13 y 40 de la Ley 80 de 1993. Asimismo, las normas de derecho público que están relacionadas con la capacidad o competencia de las entidades estatales para celebrar acuerdos de voluntades y que incluyen el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés, también les resultarán aplicables. Sin embargo, las normas de derecho público que ponen a la Administración contratante en una posición de superioridad sobre el contratista, como son por ejemplo las cláusulas excepcionales al derecho común, no serán de recibo en los convenios interadministrativos propiamente dichos*". C.E., SCSC, Concepto 2257, jul. 26/2016. C.P. Álvaro Namén Vargas

[29] Exp. digital, Anexos Contestación, Convenio Marco, Acta de Inicio, p. 2.

[30] Exp. digital, Anexos Contestación, Convenio Marco, Ampliación No. 1.

[31] Exp. digital, Anexos Contestación, Convenio Marco, Otrosí No. 3.

[32] Exp. digital, Anexos Contestación, Convenio Marco, Otrosí No. 5.

[33] Exp. digital, Anexos Contestación, Convenio Marco, Otrosí No. 6.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



57. Finalmente, el plazo del Acta de Ejecución No. 1 fue ampliado hasta el 30 de junio de 2018 mediante el Otrosí No. 2 al acta, suscrito el 18 de noviembre de 2017, en el que se consignó expresamente lo siguiente:

> "*e) El plazo del Acta de Ejecución N° 1, según se establece en la cláusula cuarta, es el mismo que se establece en el convenio marco, es decir, hasta el día 18 de noviembre de 2017 // (…) LAS PARTES ACUERDAN: CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO: El objetivo del presente Otrosí 2 al Acta de Ejecución N° 1 (Parques del Río) es: • Modificar la cláusula cuarta (Plazo) del Acta de Ejecución No 1: El plazo de la presente Acta de Ejecución No 1 será hasta el día 30 de junio de 2018 // CLÁUSULA SEGUNDA: VIGENCIA: Las demás cláusulas del Convenio Marco No. 4600049285 de 2013 (MUNICIPIO DE MEDELLÍN) Y CT-2013-000950 (EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P.) y las demás cláusulas del Acta de Ejecución No 1 permanecen vigentes. Las consideraciones y cláusulas del presente OTROSÍ 2 son vigentes únicamente para la especificado en éste*"[34].

58. En el expediente no hay prueba de que este plazo hubiera sido ampliado a una fecha posterior al 30 de junio de 2018, lo cual requería un acuerdo por escrito entre las partes en virtud de lo pactado en la cláusula décima sexta del Convenio Marco, que integraba el Acta de Ejecución No. 1: "*Toda modificación al convenio requerirá del mutuo acuerdo de LAS PARTES, que para el efecto suscribirán y firmarán el acta de modificación respectiva*"[35]. En consecuencia, el término de caducidad para formular la pretensión de liquidación judicial del Acta de Ejecución No. 1, que integraba el Convenio Marco, comenzó a correr el 2 de noviembre de 2018, esto es, al día siguiente del vencimiento del "*término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato*"[36].

59. Por lo tanto, incluso considerando la suspensión del término que operó entre el 16 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2020 —en virtud de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 564 de 2020, en concordancia con los acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura—[37], se concluye que respecto de la pretensión de liquidación judicial operó la caducidad, porque la solicitud de conciliación extrajudicial solo se presentó hasta el 27 de marzo de 2023 y la demanda el 17 de mayo de 2023.

60. En la apelación, EPM planteó que el término de caducidad debía contarse conforme a la regla general, según la cual su cómputo se inicia desde el día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho que fundamentan la demanda. Tales motivos, según expuso, no corresponderían al vencimiento del plazo —como lo consideró el Tribunal—, sino a la terminación de las obras ejecutadas en virtud del Acta de

---

[34] Exp. digital, Doc. 17.

[35] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 1, p. 12.

[36] Aunque en el petitorio de la demanda se hizo referencia al Convenio Marco y no expresamente al Acta de Ejecución No. 1, la Sala considera, en virtud del deber de interpretación integral de la demanda, que la pretensión de liquidación comprendía este instrumento derivado, pues así se desprende de manera inequívoca de la *causa petendi*, centrada expresamente en dicho negocio. A ello se suma que las partes estipularon que las actas de ejecución harían parte integral del Convenio Marco. En cualquier caso, aun si se asumiera una interpretación textualista del *petitum* que excluyera el Acta de Ejecución No. 1, la conclusión no variaría, habida cuenta de la fecha en que culminó su plazo de ejecución. Sobre el deber de interpretación de la demanda, véase: C.E., Sec. Tercera, Sub. A, Sent. 60.078 (párr. 1.2.1), ago. 13/2021. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

[37] Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556, PCSJA20-11567 y PCSJA20-11581

COMPARTIDO POR:



Ejecución No. 1 y a la suscripción del acta de recibo correspondiente. No obstante, en lo que respecta a la pretensión de liquidación judicial, tal planteamiento es inadmisible.

61. Como lo ha señalado la Sala, el hecho de que las obras se ejecuten tardíamente —esto es, después del vencimiento del plazo de ejecución pactado— y que sean finalmente recibidas por una de las partes no implica, por sí solo, que se difiera el inicio del cómputo del término de caducidad[38]. Esta postura se sustenta en que las normas que regulan la caducidad tienen naturaleza de orden público, son indisponibles para las partes y de obligatorio cumplimiento.

62. La autonomía de la voluntad debe atemperarse a las disposiciones imperativas que regulan la caducidad. En consecuencia, la conducta negocial de las partes consistente en tolerar la ejecución de prestaciones una vez vencido el plazo del negocio jurídico no puede tener el efecto de aplazar, condicionar o dejar indeterminado el inicio del cómputo del término para solicitar su liquidación judicial, ni el de otras pretensiones que incidan en la determinación de saldos a favor o en contra. Por esta razón, dicho término comenzó a correr desde el vencimiento del plazo de cuatro meses siguientes a la terminación del Acta de Ejecución No. 1.

63. Esta conclusión se refuerza con la finalidad asignada por las partes al acto de liquidación. Conforme al Convenio Marco y al Acta de Ejecución No. 1, dicho procedimiento tenía por objeto establecer el valor efectivo de las obras ejecutadas en el traslado de redes de servicios públicos, con el fin de definir los eventuales *"reconocimientos"* o aportes dinerarios adicionales que correspondiera asumir a cada parte. Esta función pone de manifiesto que la suscripción de un acta de recibo a satisfacción de todas las obras no constituía presupuesto habilitante para adelantar la liquidación. En efecto, esta no se orientaba a certificar un cumplimiento íntegro de las prestaciones, sino a verificar el estado en que concluía la relación jurídica —hubiera mediado o no la ejecución total de las intervenciones proyectadas—, con el propósito de establecer si subsistían obligaciones entre las partes derivadas de las diferencias entre el presupuesto estimado y los costos reales de ejecución[39].

---

[38] Al respecto, la Subsección ha precisado: "*Se añade que además de que la interpretación que propone el Consorcio parte de la forzada aplicación de una cláusula que no regulaba la situación fáctica que ocurrió y que, por ello, conduce a una conclusión contraria a las normas de orden público que consagran el instituto de la caducidad, esa lectura deja de lado el texto integral de la cláusula décimo sexta del contrato –previamente transcrita–, en tanto, si bien en ella se estipuló que la liquidación se realizaría al cumplimiento del objeto pactado, también se previó, alternativamente, que ese acto se realizaría a más tardar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato, es decir, una u otra cosa, lo que ocurriera primero*". C.E., Sec. Tercera, Sub. A, Sent. 69.721 (párr. 49), mar. 21/2025. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

[39] En esta línea, la Subsección ha precisado lo siguiente: "*En efecto, en términos generales, puede decirse que la evaluación técnica del contrato con miras a realizar su liquidación comprende la verificación del estado del objeto convenido en cuanto a su calidad, grado de ejecución y oportunidad en su entrega; la económica, se refiere al comportamiento financiero del negocio en función del cumplimiento de las prestaciones y contraprestaciones; la jurídica a la determinación de los derechos y obligaciones de las partes, la cual se establece según el estado de cumplimiento de sus compromisos. Este esquema pone en evidencia que para llevar a cabo el balance final no resulta indispensable el "recibo a satisfacción" que dé cuenta del cumplimiento adecuado de las obligaciones pactadas, puesto que el propósito del balance final de cuentas no consiste en ratificar que lo pactado se ha ejecutado correctamente, sino que se trata de verificar del* (sic) *estado en el que termina el contrato –sea que se haya cumplido o no– con el fin de determinar si quedan o no obligaciones pendientes entre las partes derivadas de la relación negocial, y sobre el resultado de esa evaluación arribar, si es posible, a acuerdos que las conduzcan a declararse a paz y salvo e, incluso, dejar las salvedades que estimen pertinentes*". C.E., Sec. Tercera, Sub. A, Sent. 69.721 (párr. 53), mar. 21/2025. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

COMPARTIDO POR:



64. La aplicación práctica del Acta de Ejecución No. 1 también respalda esta interpretación (Código Civil, art. 1622). El 19 de noviembre de 2018 —casi dos años antes de la suscripción del acta de recibo de las obras de traslado de redes de energía ejecutadas tardíamente—, EPM radicó la comunicación 20180130148604, acompañada de una cuenta de cobro para que el Distrito efectuara aportes adicionales a los desembolsos previamente programados con base en el valor estimado pactado en el Acta de Ejecución No. 1, señalando lo siguiente:

> *"Para el pago de los finiquitos de obra civil con la firma Comercializadora S&E y de Interventoría con la firma Sedic S.A., EPM desembolsó de sus propias cuentas la suma de dos mil doscientos cincuenta y ocho millones trescientos cuarenta y siete mil setecientos cincuenta y dos pesos ($2.258.347.752), suma que está incluida en los $4.400 millones solicitados. El desembolso mencionado está soportado en el documento de cobro (RI) dirigido al Municipio de Medellín, con fecha de vencimiento el próximo 02 de enero, el cual se adjunta a la presente comunicación. // Es de aclarar que, una vez se finalice la revisión de los valores de reconocimientos entre las partes, de cara a la liquidación de Acta de Ejecución No. 1 del Convenio Marco, EPM procederá con el cobro del saldo pendiente*"[40].

65. En respuesta a esta solicitud, en comunicación del 29 de diciembre de 2018, el Distrito manifestó: "*Atendiendo su comunicado con radicado EPM 20180130148604, se informa que no es posible acceder a su petición de dar trámite de pago a la factura RI 6585029-11 correspondiente al Acta de Ejecución No. 1 del Convenio Marco CT-2013-00950, toda vez que ésta debe ser presentada una vez finalice la revisión de los valores, se determine con exactitud los montos a reconocer entre las partes y se proceda con la proyección del acta de liquidación*"[41]. Así, incluso si aún no se habían ejecutado todas las intervenciones de traslado de redes, las partes ya habían iniciado las gestiones orientadas a la suscripción del acta de liquidación, con el fin de precisar los valores efectivamente ejecutados y los eventuales reconocimientos adicionales. De ello se sigue que esa etapa no estaba condicionada a la suscripción previa del acta de recibo de la totalidad de las actividades de traslado contempladas en el Acta de Ejecución No. 1.

66. En conclusión, la Sala confirmará la decisión de declarar probada la excepción de caducidad respecto de la pretensión de liquidación judicial, no con fundamento en las razones aducidas por el Tribunal, sino en las consideraciones expuestas en esta providencia.

**La oportunidad de las pretensiones sobre el incumplimiento del Distrito y la indemnización de perjuicios**

67. Como concluyó la Sala, la ejecución de las obras comprendidas en el Acta de Ejecución No. 1 con posterioridad al vencimiento del plazo contractual no modifica el cómputo del término de caducidad para formular la pretensión de liquidación judicial, el cual empezó a correr el 2 de noviembre de 2018, esto es, al día siguiente del vencimiento del "*término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato*". Sin embargo, esta regla no resulta aplicable a la totalidad de los reclamos formulados por EPM que buscan obtener reconocimientos económicos adicionales por

[40] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 17.
[41] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 16.

COMPARTIDO POR:



obras comprendidas en dicho instrumento y ejecutadas una vez expirado el plazo contractual.

68. El interés jurídico es presupuesto del derecho de acción, en la medida en que este último se concreta en la facultad de formular una pretensión para hacer efectivo un derecho subjetivo. Por tanto, respecto de los reconocimientos económicos derivados de obras ejecutadas con posterioridad al vencimiento del plazo de ejecución y de liquidación del Convenio Marco y su Acta de Ejecución No. 1, no resulta procedente aplicar el mismo punto de partida que se fijó para el cómputo de la caducidad de la pretensión de liquidación. Como lo ha señalado la Sala, esa interpretación no garantiza el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, en la medida en que implicaría aceptar que la restricción temporal para su ejercicio opera incluso antes de que se actualice el presupuesto que lo sustenta[42].

69. Así, respecto de las pretensiones de incumplimiento contractual e indemnización de perjuicios formuladas por EPM, el término de caducidad debe computarse conforme a la regla general, según la cual su conteo se inicia desde el día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que fundamentan la demanda. En este caso, el motivo de hecho corresponde a la ejecución de obras comprendidas en el objeto del Acta de Ejecución No. 1 con posterioridad al vencimiento del plazo de ejecución y de liquidación pactado, circunstancia que habría actualizado el interés jurídico de EPM para ejercer el derecho de acción y reclamar el reconocimiento de sumas adicionales a las aportadas por el Distrito de Medellín conforme al cronograma de desembolsos previsto.

70. Este abordaje no desconoce el carácter de orden público de las normas que regulan la oportunidad para formular pretensiones en controversias contractuales. Como se indicó, la ejecución de obras con posterioridad al vencimiento del plazo pactado no modifica el cómputo del término para presentar la pretensión de liquidación judicial ni el de aquellas otras que inciden en el balance final de cuentas, como el reconocimiento de prestaciones susceptibles de ser incluidas en él. En realidad, en este caso se aplica la regla general sobre el cómputo del término de caducidad, dado que los hechos que sustentan la demanda —y que otorgan al actor un interés jurídico real y serio para reclamar el reconocimiento de un derecho subjetivo— habrían ocurrido con posterioridad al vencimiento del plazo de ejecución y liquidación.

71. Este abordaje tampoco implica el patrocinio judicial del cumplimiento tardío de las prestaciones ni supone afirmar que quien las ejecuta tenga por ello el derecho subjetivo a exigir de la otra parte las contraprestaciones que se hubieren pactado correlativamente, ya que se trata de una cuestión que atañe al mérito de la petición, y no a la oportunidad de su formulación. Este último aspecto es el que será examinado a continuación, considerando, entre otros factores, el momento en que realmente ocurrió el motivo de hecho que fundamenta la demanda: la ejecución de obras de reposición y traslado de redes del Proyecto Parques del Río.

72. EPM solicitó el reconocimiento o, más precisamente, el aporte de recursos adicionales del Distrito por $5.298’349.019, en razón del valor real de las actividades

[42] C.E., Sec. Tercera, Sub. A, Sent. 69.721 (párr. 31), mar. 21/2025. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



ejecutadas en el marco del Proyecto Parques del Río, objeto del Acta de Ejecución No. 1. En la comunicación 20230130002828 del 5 de enero de 2023 se detalló la composición de esta suma, en los siguientes términos[43]:

> "*Una vez finalizadas las obras de traslado de redes para el proyecto Parques del Río, recibidos los finiquitos de los contratos, tanto de obra civil como de interventoría y teniendo en cuenta el resultado de la liquidación del Acta de Ejecución No. 1 del Convenio Marco entre el Municipio de Medellín y EPM, numero 4600049285- CT-2013-000950, y de acuerdo a lo establecido en la cláusula quinta, parágrafo 2: "El MUNICIPIO se compromete a gestionar y desembolsar los recursos adicionales que se requieren para el cubrir el costo real y los cambios e imprevistos que puedan presentarse durante la ejecución de EL PROYECTO…", se encontró que el Municipio de Medellín adeuda a EPM la suma de cinco mil doscientos noventa y ocho millones trescientos noventa y ocho millones (sic) trescientos cuarenta y nueve mil veinte pesos ($5.298.349.020), los cuales están representados en los siguientes documentos de cobro (RI):*

| *Documento de cobro* | *Fecha* | *Valor* |
|---|---|---|
| *RI 6585029 -11* | *12-oct-18* | *2.258.347.752* |
| *RI 6612030-61* | *27-jun-19* | *404.303.951* |
| *RI 6612031-82* | *28-jun-19* | *235.557.858* |
| *RI 6612033-24* | *28-jun-19* | *1.795.803.287* |
| *RI 6717913-58* | *29-dic-22* | *604.336.172* |
| *TOTAL* | | *5.298.349.020* |

73. La primera cuenta de cobro, identificada con el consecutivo RI-6585029-11 del 12 de octubre de 2018, asciende a $2.258'347.752. En ella se consignó el siguiente concepto: "*Concepto de facturación: O353 - Convenio Parques del Río. Se realiza RI (cuenta de cobro) al Municipio de Medellín por montos que aún no ha entregado a EPM para cubrir los mayores costos de las obras de traslado de redes de Parques del Río, obras ejecutadas por medio del Acta de Ejecución No. 1 del Convenio Marco CT-2013-000950 // El valor de la RI corresponde al valor a pagar al Contratista Comercializadora S&E por el finiquito del contrato CT-2017-000659 // Esto de acuerdo con lo establecido en la CLÁUSULA QUINTA y parágrafos del Acta de Ejecución No. 1*"[44]. La segunda cuenta, con el consecutivo RI-6612030-61 y fecha del 27 de junio de 2019, ascendió a $404'303.951 y tuvo por concepto: "*O353 - Convenio Parques del Río. Construcción y/o relocalización de redes de distribución y transmisión energía en el área de influencia de Parques del Río - Etapa 1.1 Costado Oriental*"[45].

74. Por su parte, la tercera cuenta de cobro, identificada con el consecutivo RI-6612031-82 del 28 de junio de 2019, por un valor de $235'557.858, señala que el concepto de cobro corresponde a "*Construcción y/o relocalización de redes de distribución y transmisión energía en el área de influencia de Parques del Río - Etapa 1.1 Costado Oriental*"[46]. La cuarta cuenta, identificada con el consecutivo RI-6612033-24, de la misma fecha, por un valor de $1.795'803.287, indica que corresponde a la "*Construcción y/o relocalización de redes de energía y gas en el área de influencia de Parques del Río - Etapa 1.1 Costado Oriental*"[47]. Finalmente, la quinta cuenta, del 29

[43] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 18.
[44] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 21.
[45] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 22.
[46] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 23.
[47] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 24.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



de diciembre de 2022, identificada con el consecutivo RI-6717913-58, por un valor de $604'336.172, señala que corresponde al "*Valor adeudado por parte del Municipio de Medellín a EPM asociado al acta de ejecución No.1 Parques del Río*"[48].

75. Respecto del primer documento de cobro, RI-6585029-11 del 12 de octubre de 2018, la Sala advierte que fue presentado durante los cuatro meses siguientes al vencimiento del plazo del Acta de Ejecución No. 1 el 30 de junio de 2018 —esto es, dentro del plazo supletivo previsto para su liquidación bilateral— y, por tanto, antes de que iniciara el cómputo del término de caducidad de la pretensión de liquidación judicial. Además, según consta en la comunicación 20180130148604, mediante la cual se remitió dicha cuenta de cobro, EPM solicitó al ente territorial los aportes por obras ejecutadas antes del 29 de septiembre de 2018, cuyos costos fueron asumidos por la empresa y excedían el presupuesto inicialmente previsto en el cronograma de desembolsos:

> *"En comunicación con radicado EPM No. 20180130099016 del 28 de septiembre de 2018, y debido a la necesidad de EPM de cubrir las sumas ya pagadas por obras realizadas, y a dar cumplimiento a las obligaciones contractuales por los finiquitos con los contratistas de obra civil e interventoría para el traslado de redes del proyecto Parques del Río, se solicitó a la SIF adición de recursos por valor de cuatro mil cuatrocientos millones de pesos ($4.400.000.000), suma que se obtiene de las proyecciones y revisiones conjuntas con la Dirección Técnica de Parques del Río de la SIF a la luz de la metodología establecida en el Convenio Marco 4600049285 (CT-2013-000950) // Para el pago de los finiquitos de obra civil con la firma Comercializadora S&E y de Interventoría con la firma Sedic S.A., EPM desembolsó de sus propias cuentas la suma de dos mil doscientos cincuenta y ocho millones trescientos cuarenta y siete mil setecientos cincuenta y dos pesos ($2.258.347.752), suma que está incluida en los $4.400 millones solicitados. El desembolso mencionado está soportado en el documento de cobro (RI) dirigido al Municipio de Medellín, con fecha de vencimiento el próximo 02 de enero, el cual se adjunta a la presente comunicación"*[49].

76. Al tratarse de un asunto que podía ser valorado y definido en la liquidación del Acta de Ejecución No. 1 —procedimiento cuyo objeto consistía en establecer el valor final de las obras ejecutadas a ese momento y los reconocimientos adicionales a cargo de las partes—, esta pretensión debió formularse dentro del mismo término aplicable a la liquidación judicial. En consecuencia, la Sala concluye que, respecto de este reconocimiento, también operó el fenómeno de la caducidad.

77. A diferencia de lo concluido respecto del primer documento de cobro, la Sala estima que la pretensión para obtener el pago del saldo de las sumas objeto de las cuatro cuentas expedidas entre el 27 de junio de 2019 y el 22 de diciembre de 2022 se formuló de manera oportuna. Esta consideración se sustenta en que dichos valores fueron cobrados por actividades de traslado de redes de energía que hacían parte del objeto del Acta de Ejecución No. 1, cuya ejecución se extendió entre mediados de 2019 —cuando ya había fenecido el plazo de liquidación bilateral— y el 26 de marzo de 2021, y que fueron recibidas por la entidad territorial el 30 de septiembre de 2022.

78. Esta conclusión se soporta en el acta de recibo suscrita por las partes, que indica:

---

[48] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 25.
[49] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 17.

COMPARTIDO POR:



"*ACTA DE RECIBO DE OBRAS*

*Convenio: Marco No. 4600049285 del Municipio de Medellín (Convenio No. CT-2013-000950 Para Empresas Públicas de Medellín E.S.P.) Proyecto: Parques del Río Medellín Alcance: El alcance del Acta No. 1 corresponde al traslado de las redes de servicios públicos requeridas para el desarrollo del proyecto denominado Parques del Río Medellín, para la etapa 1.1, que incluye la zona comprendida entre la Calle 33 y la Av. San Juan 4. (…) Con el fin de dejar constancia del recibo del objeto contratado, GABRIEL JAIME ZAPATA VÁSQUEZ, como representante de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Medellín, después de constatar que EPM entregó, de acuerdo con lo estipulado en las condiciones particulares del acta de ejecución y los demás documentos constitutivos del convenio de referencia, las obras de transmisión y distribución de energía en los costados Occidental y Oriental del proyecto Parque Vial del Río Medellín, procede a dar por recibido el objeto contractual de las obras que se relacionan a continuación:*

*1. Redes de distribución energía: // Costado Occidental: – Se realizó el traslado y cambio de configuración de aéreas a subterráneas de las redes secundarias de energía, en una longitud de 1630.41 m. // Costado Oriental: – Se realizó el traslado y cambio de configuración de aéreas a subterráneas de las redes secundarias de energía, en una longitud de 1630.41 m.*

*2. Redes de transmisión energía: Costado Occidental: – Se realizó el traslado de la red Guayabal-Central incluyendo el cambio de configuración de aérea a subterránea en un tramo de 450 m aproximadamente. Para estas actividades fue necesario realizar la construcción de un box culvert, obra civil para cimentación de 3 torres, el suministro y montaje de estas y el suministro e instalación de los cables de alta potencia. En el Anexo 1, el cual hace parte de la presente acta de recibo de obra, se relacionan las cantidades ejecutadas y los materiales correspondientes // Las obras anteriormente mencionadas (…) fueron ejecutadas entre el 15 de mayo del 2018 y el 26 de marzo de 2021, quedando como fecha de terminación de las obras encomendadas a EPM por el Municipio de Medellín, para el proyecto Parque Vial del Río Medellín, el 26 de marzo de 2021.*

*Firmada en Medellín, el 30 de septiembre de 2022*"[50].

79. El contenido de este documento concuerda con la declaración de Víctor Hernán Giraldo Calderón, quien se desempeñó como director del Proyecto Parques del Río de EPM desde agosto de 2016 hasta su finalización. El testigo manifestó que las obras de redes de servicios públicos soterradas bajo la vía, como las matrices de acueducto y gas, fueron ejecutadas oportunamente. Precisó que *"las obras de energía"*, específicamente la instalación de transformadores y el tendido de cableado, se ejecutaron mucho después de junio de 2019. Además, explicó que esta ejecución tardía se debió a que el municipio, encargado de liberar las áreas necesarias para su instalación, demoró la entrega de actividades previas como la construcción de los andenes[51].

80. Igualmente, el contenido del acta de recibo concuerda con la comunicación 202030276964 del Distrito de Medellín, fechada el 3 de septiembre de 2020, mediante la cual se respondió a una solicitud formulada por EPM para que el ente territorial efectuara los aportes adicionales derivados de la diferencia entre los costos reales del proyecto y el presupuesto estimado. En ese documento, la entidad territorial se abstuvo de reconocer tales sumas, al considerar necesario conciliar su monto y advertir que aún estaban pendientes algunas actividades del componente de redes de energía. En concreto, la Secretaría de Infraestructura Física manifestó lo siguiente:

[50] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 15.
[51] Exp. digital, Anexos Demanda, Archivo 19. Minutos 56:30 a 57:45

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



"*De acuerdo al comunicado del asunto, en el cual están solicitando la liquidación del otro sí* (sic) *N°1 y el acta de ejecución N° 1, y teniendo en cuenta lo descrito en la misiva, desde la Secretaría de Infraestructura Física, se tienen las siguientes consideraciones:*

*Si bien EPM requiere sanear cuentas entre las dos entidades, el Municipio de Medellín necesita que éstas estén debidamente conciliadas y que se logre llegar al neto de lo realmente ejecutado en esta acta del convenio, puesto que en las reuniones mencionadas en su misiva se puede evidenciar que ha variado el valor a cobrar por parte de EPM, incluso en la última reunión nos indicaron que los $5.304 millones es un recurso parcial y que puede variar ya que no se han culminado las obras, faltando algunas actividades de la red de energía*"[52].

81. En conclusión, respecto de las sumas correspondientes a las cuatro cuentas de cobro expedidas entre el 27 de junio de 2019 y el 22 de diciembre de 2022, la Sala considera que el término de caducidad no debe computarse en los mismos términos aplicables a la pretensión de liquidación. Ello obedece a que el fundamento fáctico de esta reclamación es la ejecución de obras del componente eléctrico de redes, comprendidas en el objeto del Proyecto Parques del Río, pero realizadas con posterioridad al vencimiento del plazo de ejecución y de liquidación del negocio jurídico derivado del Acuerdo Marco.

82. Sea que el término de dos años se compute desde el día siguiente a la fecha en que, según el acta de recibo, culminó la ejecución de las obras —26 de marzo de 2021— o desde la suscripción de dicho documento —30 de septiembre de 2022—, la conclusión es que la pretensión se formuló oportunamente. En el primer escenario, el término de caducidad corría entre el 27 de marzo de 2021 y el 27 de marzo de 2023. En esta última fecha, EPM presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público, lo que suspendió el término de caducidad conforme al artículo 56 de la Ley 2220 de 2022[53]. El 17 de mayo de 2023 se expidió la constancia de celebración de la audiencia de conciliación sin acuerdo[54], y ese mismo día se presentó la demanda[55]. En consecuencia, la Sala concluye que las pretensiones se formularon oportunamente en lo que atañe a este componente.

**La improcedencia de las pretensiones sobre el incumplimiento del Distrito y la indemnización de perjuicios**

83. Establecido que las pretensiones para obtener el pago de aportes adicionales por las obras objeto del Acta de Ejecución No. 1 ejecutadas entre el 15 de mayo del 2018 y el 26 de marzo de 2021 se formularon oportunamente, corresponde ahora definir si esta pretensión debe concederse.

84. El vencimiento del plazo pactado por las partes para cumplir las prestaciones a su cargo no implica la extinción de la obligación, si el negocio jurídico del que nacen no

[52] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 35.
[53] Ley 2220 de 2022, art. 56: "*La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que suscriba el acta de conciliación, se expidan las constancias establecidas en la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses, o la prórroga a que se refiere el artículo 60 de esta ley, lo que ocurra primero*".
[54] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 28.
[55] Exp. digital, Correo Reparto, 7ED.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



está modalizado por un plazo extintivo, sino por uno suspensivo. En otras palabras, si el plazo suspende la exigibilidad del derecho de crédito —como ocurre, por ejemplo, en la entrega de una obra— y no constituye un término extintivo que libere al deudor de proseguir con el cumplimiento de sus prestaciones —como sucede en un contrato de trabajo a término fijo—, el hecho de que venza el plazo sin que la prestación se haya satisfecho no extingue la deuda. En este sentido, el artículo 1625 del Código Civil no enuncia entre los modos de extinción de las obligaciones el vencimiento del plazo suspensivo. Por esa razón, tratándose de obligaciones cuyo objeto consiste en prestaciones de hacer, el vencimiento del plazo —que constituye al deudor en mora— otorga al acreedor el derecho de solicitar, junto con la indemnización moratoria, que se apremie al deudor para la ejecución del hecho convenido (art. 1610.1).

85. En el ámbito de los contratos del Estado, esta consideración cobra una marcada relevancia, pues en la ejecución de las prestaciones que de ellos emanan está comprometida, de forma directa o indirecta, la satisfacción del interés público. Precisamente por esta razón, la ley ha conferido a las entidades estatales un haz de poderes para conminar el cumplimiento del contratista cuando incurre en mora por vencimiento del plazo, como ocurre con las multas previstas en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

86. Si bien en los convenios interadministrativos —caracterizados por ejecutarse en un plano de igualdad que excluye la preeminencia de una parte sobre otra— no resulta aplicable este tipo de facultades si no se han pactado expresamente (aunque, en todo caso, no podrán acordarse en los mismos términos o con los mismos efectos regulados en el EGCAP), lo cierto es que el cumplimiento de las prestaciones derivadas de tales instrumentos, incluso cuando se realiza de forma tardía, constituye un factor determinante para alcanzar los fines perseguidos por las partes al momento de celebrarlos. Ello se explica por el paralelismo de intereses que los caracteriza. Por esta razón, el vencimiento del plazo no extingue las obligaciones nacidas de este tipo de convenios, salvo que se haya pactado expresamente como un término extintivo.

87. En esta línea, la Sala ha advertido que el vencimiento del plazo de ejecución no impide recibir las prestaciones ejecutadas. Tanto es así que, mientras el negocio jurídico esté vigente —esto es, sin haber sido liquidado—, las partes pueden llegar a acuerdos sobre aspectos como subsanaciones por calidad del bien, ajustes en los acabados de las obras o ejecuciones complementarias al servicio, con miras a establecer el balance definitivo al momento de finiquitar el vínculo contractual. En tales casos, el recibo de las obras, a la luz del principio de buena fe contractual y de las estipulaciones convenidas, puede dar lugar a la exigibilidad de otras obligaciones que tienen como causa la prestación cumplida tardíamente. Tal sería el caso del aporte de sumas adicionales para cubrir el valor real de las obras de traslado de redes que se completaron fuera del plazo, conforme a los porcentajes pactados por las partes[56].

[56] En este sentido, la Subsección ha señalado: "*Así, en principio, el vencimiento del plazo de ejecución del contrato no impide que la entidad pueda recibir las prestaciones ejecutadas por el contratista, pues estando aún vigente el negocio jurídico, las partes pueden llegar a acuerdos sobre subsanaciones por calidad del bien, acabados de las obras o ejecuciones accesorias al servicio hasta determinar su balance definitivo al liquidar y finiquitar el vínculo contractual, todo esto sin perjuicio de las potestades y facultades para lograr la finalidad pública propuesta*". C.E., Sec. Tercera, Sub. A, Sent. 62.023 (párr. 31), feb. 19/2024. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



88. Ahora bien, la Sala ha precisado que esta posibilidad debe entenderse sin perjuicio de la responsabilidad por los daños que la parte que cumple tardíamente hubiera podido causar a la otra. También ha sostenido que ello no implica que las entidades estatales estén obligadas a recibir las prestaciones ejecutadas por fuera del plazo de ejecución. El acreedor tiene el derecho de rehusar una prestación tardía y reclamar su equivalente pecuniario, junto con la correspondiente indemnización de perjuicios, cuando haya desaparecido su interés en recibirla, como en los casos en que el incumplimiento impide la satisfacción de la necesidad pública que motivó su celebración[57].

89. En este caso, aunque se probó que EPM ejecutó obras después del vencimiento del plazo de ejecución y liquidación del Acta de Ejecución No. 1 y que se suscribió conjuntamente el acta de recibo, la Sala rechazará las pretensiones relativas al pago de las sumas o aportes adicionales reclamados para cubrir el costo real de dichas obras. Sin embargo, el fundamento de esta decisión no radica en que la obligación de ejecutar íntegramente las intervenciones de traslado de redes previstas en el Acta de Ejecución No. 1 se haya extinguido y, por esa razón, se trate de una actividad sin respaldo convencional. En efecto, el plazo pactado en el Acta de Ejecución No. 1 para que se completaran las intervenciones de traslado de redes no era uno extintivo o resolutorio, es decir, no constituía un hecho futuro y cierto del que dependiera la extinción de la obligación, sino que, por el contrario, determinaba su exigibilidad. Por lo tanto, el vencimiento de dicho plazo no implicaba la extinción de las obligaciones a cargo de EPM que fueron ejecutadas tardíamente, sino que concluía la etapa de ejecución del convenio, dando lugar al inicio del periodo previsto para su liquidación.

90. La Sala tampoco acoge la defensa del Distrito, según la cual, de haberse cumplido las condiciones que determinaban el nacimiento de la obligación de efectuar los aportes adicionales para cubrir los costos reales de las obras —por haber superado el valor estimado utilizado como base para calcular los aportes financieros de la entidad territorial— sería una obligación natural. Conforme al artículo 1527 del Código Civil, las obligaciones naturales son aquellas que no confieren derecho para exigir su cumplimiento, pero que cumplidas autorizan para retener lo que se ha dado o pagado, en razón de ellas, como las extinguidas por la prescripción.

91. En este caso, la obligación de "*gestionar y desembolsar recursos adicionales que se requieran para cubrir el costo total real*", cuya efectividad reclama el demandante,

---

[57] Esta tesis se ha expresado en los siguientes términos: "[N]*o significa que una vez terminado el plazo de ejecución, el contratista pueda continuar con el desarrollo de prestaciones sin el consentimiento de la contratante, y menos aún, entender que por este solo hecho tiene derecho a percibir una contraprestación, pues el contrato estatal no está a merced únicamente de la liberalidad de las partes sino que responde a una utilidad clara y orientada a la satisfacción del interés público, de modo que requiere algo más que la disposición a cumplir una prestación para que surja para el Estado un deber correlativo de pago*". C.E., Sec. Tercera, Sub. A, Sent. 62.023 (párr. 32), feb. 19/2024. M.P. José Roberto Sáchica Méndez. En la doctrina se destaca igualmente la facultad del acreedor de rehusar la prestación ejecutada tardíamente: "*Del deudor moroso cabe esperar un cumplimiento tardío o, quizá con mayor propiedad: estando el deudor en mora, pueden subsistir el interés del acreedor en la prestación específica y la posibilidad de esta, y así vendría la ejecución espontánea o forzada in natura, como también la indemnización de perjuicios, que no podrían ser otros que los moratorios (art. 1615 c.c.). Es claro el derecho del acreedor de rehusar una prestación tardía y reclamar su equivalente pecuniario y la indemnización de perjuicios recibidos por el incumplimiento del deudor, siempre y cuando su interés haya desaparecido. Es decir, el deudor, valga la expresión, tiene derecho a cumplir tardíamente, a condición de que subsista el interés del acreedor en la prestación in natura*". Hinestrosa, F. 2018. Notas sobre la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones. *Revista de derecho Privado*. 36 (dic. 2018), p. 14.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



no corresponde a una obligación natural originaria, en el sentido de aquellas que nacen sin fuerza coactiva por carecer de los requisitos legales exigidos para producir efectos civiles, como ocurre con los actos no revestidos de las solemnidades sustanciales. Tampoco se trata de una obligación natural derivada, es decir, de una que perdió su exigibilidad judicial por un hecho posterior a su nacimiento previsto en la ley, pues no operó la prescripción extintiva de diez años prevista en el artículo 2536 del Código Civil ni ninguna otra causa legal. Además, aunque la caducidad del medio de control no afecta la existencia del derecho sustancial, sino únicamente el ejercicio del derecho de acción, la Sala reitera que la pretensión para hacer efectiva esta obligación se formuló en tiempo, conforme se expuso en los apartados anteriores.

92. La decisión de desestimar la pretensión se fundamenta en dos razones diferentes que convergen en la ausencia del nacimiento de la obligación de desembolsar recursos adicionales a los pactados a cargo del Distrito.

93. En primer lugar, no se probó el costo real de las obras ejecutadas conforme al Acta de Ejecución No. 1. Por lo tanto, no es posible establecer que dicho costo hubiera superado el valor estimado por las partes ($80.470’759.755), monto sobre el cual también se estructuró el cronograma de desembolsos a cargo del Distrito ($64.307’186.658). La obligación de efectuar aportes adicionales por parte de la entidad territorial estaba supeditada precisamente a la verificación de ese sobrecosto. Al no haberse acreditado, no puede afirmarse que haya habido un incumplimiento del Convenio Marco ni del Acta de Ejecución No. 1.

94. EPM no aportó ni solicitó la práctica de un dictamen pericial para acreditar el costo real de las obras ejecutadas conforme al Acta de Ejecución No. 1. Tampoco obran en el expediente documentos que permitan establecer dicho costo directamente, pues no se allegaron los libros contables con el registro de los mismos ni sus soportes externos. Por su parte, los documentos que sí fueron aportados no evidencian que se hubiera superado el valor estimado por las partes.

95. EPM aportó tres documentos que contienen la aceptación de ofertas mercantiles asociadas a la realización del Proyecto Parques del Río. La primera es la comunicación 201630062929 del 10 de mayo de 2016, en la que se indicó que la empresa aceptaba una oferta mercantil presentada por OCEISA S.A. con el objeto de realizar la “*construcción redes primarias y secundarias de acueducto, alcantarillado y gas, obras civiles para distribución energía, box culvert de aguas lluvias y demás redes conexas en el área de influencia de Parques del Río - Etapa 1.1 Costado Oriental*”, por un valor de $39’992.355.513 y un plazo de ejecución de 305 días calendario[58].

96. La segunda es la comunicación 201630074755 del 1° de junio de 2016, mediante la cual se aceptó la oferta presentada por SEDIC S.A. para la interventoría técnica, administrativa, ambiental y social del contrato de relocalización de redes y obras civiles en la misma área de influencia del proyecto, con un valor de $2.042’578.381 y un plazo de 380 días calendario[59]. La tercera es la comunicación 20170130042537 del 4 de abril de 2017, en la que se aceptó la oferta de Comercializadora S&E y Cía. S.A. para

[58] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 11.
[59] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 12.

COMPARTIDO POR:



"*retomar y terminar la construcción y/o relocalización de redes primarias y secundarias de acueducto, alcantarillado y gas, obras civiles para distribución de energía, box culvert de aguas lluvias y demás redes conexas*" en la misma zona, por un valor de $37'407.912.874 y un plazo de 210 días calendario[60].

97. Estos documentos no acreditan que el costo real de las obras hubiera superado el valor estimado, pues el monto total allí consignado asciende a $79.442'846.768. Tampoco permiten concluir que dicho valor corresponda al costo efectivamente causado por la ejecución de las actividades contempladas en el Acta de Ejecución No. 1, ya que no obran en el expediente documentos que acrediten el pago del precio pactado en esos tres contratos ni se allegó información sobre el balance financiero de su ejecución.

98. Las cuentas de cobro presentadas por EPM, ya analizadas en párrafos anteriores, tampoco permiten acreditar el costo real de las obras ejecutadas conforme al Acta de Ejecución No. 1. En efecto, si bien en ellas se solicitó el pago de $5.298'349.019, no se allegaron soportes que demuestren que dicha suma corresponde a la diferencia entre el costo efectivamente asumido por la empresa en la ejecución de las obras y el valor estimado en el Acta de Ejecución No. 1, a partir del cual el Distrito debía realizar los aportes a su cargo.

99. Finalmente, el borrador del acta de liquidación aportado con la demanda por EPM tampoco acredita el costo real de las obras. Se trata de un documento de elaboración unilateral por parte del demandante, cuyo contenido se encontraba incompleto, no fue suscrito por el Distrito y carece de soportes que respalden las cifras allí relacionadas como "*valores finales*"[61]. Por último, la Sala advierte que, si bien en la contestación de la demanda el apoderado judicial del Distrito no negó expresamente que el valor real de las obras de traslado hubiera superado el estimado, este hecho no puede darse por probado en razón de una confesión por apoderado judicial (CGP, art. 193) debido a la limitación de la eficacia de este medio de prueba tratándose de entidades públicas (CGP, art. 195)[62].

100. En segundo lugar, la Sala considera improcedente la pretensión relativa al pago de sumas o aportes adicionales, porque en la cláusula quinta del Acta de Ejecución No. 1, luego de establecerse el valor estimado de las actividades y definirse el cronograma de desembolsos a cargo del Distrito, se estipuló lo siguiente:

> "*Tanto los valores de reconocimiento de EPM, así como los del MUNICIPIO, se recalcularán sobre los valores reales ejecutados // El plan de desembolsos anteriormente detallado responde a las necesidades de liquidez EPM durante la ejecución de las obras, en especial a la necesidad de contratar el suministro de los materiales y elementos necesarios.*

---

[60] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 13.

[61] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 19.

[62] CGP, art. 195: "*No valdrá la confesión de los representantes de las entidades públicas cualquiera que sea el orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas. // Sin embargo, podrá pedirse que el representante administrativo de la entidad rinda informe escrito bajo juramento, sobre los hechos debatidos que a ella conciernan, determinados en la solicitud. El juez ordenará rendir informe dentro del término que señale, con la advertencia de que si no se remite en oportunidad sin motivo justificado o no se rinde en forma explícita, se impondrá al responsable una multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes (smlmv)*".

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



*PARÁGRAFO 1°: LAS PARTES podrán modificar los desembolsos y reconocimientos, con base en los requerimientos reales de caja que se presenten durante la ejecución de EL PROYECTO. Estas modificaciones serán propuestas por el Comité Técnico y aprobadas mediante acta suscrita por LAS PARTES.*

*PARÁGRAFO 2°: EL MUNICIPIO se compromete a gestionar y desembolsar los recursos adicionales que se requieran para cubrir el costo total real y los cambios e imprevistos que puedan presentarse durante la ejecución de EL PROYECTO, previa aprobación por parte de EL MUNICIPIO del presupuesto presentado por EPM*"[63] (énfasis añadido).

101. Conforme a esta estipulación, no bastaba que EPM, por su sola voluntad, asumiera los costos del traslado de redes que excedieran el valor estimado en el Acta de Ejecución No. 1 para que el Distrito quedara obligado a aportar sumas adicionales. Se precisaba el cumplimiento de una condición explicable a la luz del cariz colaborativo del acuerdo: la presentación previa, por parte de EPM, de un presupuesto de los gastos adicionales y su aprobación por el ente territorial. En el expediente no obra documento alguno que contenga dicho presupuesto ni que justifique la necesidad de que el Distrito comprometiera y desembolsara recursos adicionales a los establecidos en el cronograma de aportes. Tampoco se encuentra constancia de que la entidad territorial hubiera otorgado su aprobación.

102. Dado que no se cumplió la condición prevista en el Acta de Ejecución No. 1 para que el Distrito resultara obligado a aportar sumas adicionales, no puede afirmarse que haya habido un incumplimiento de dicho instrumento ni del Convenio Marco que lo sustenta. La suscripción del acta de recibo de las obras del 30 de septiembre de 2022 no modifica esta conclusión, pues en ella únicamente se dejó constancia del recibo de las obras del componente de redes de energía eléctrica ejecutadas tardíamente; sin embargo, no se determinó el costo real de esas intervenciones ni el de la totalidad de las obras, no se incorporó un presupuesto de gastos adicionales y tampoco se dejó sin efectos lo pactado en el Acta de Ejecución.

103. En conclusión, las pretensiones relativas al pago de sumas o aportes adicionales para cubrir el costo real de las obras son improcedentes, por cuanto, aun cuando se haya suscrito un acta de recibo respecto de actividades ejecutadas con posterioridad al vencimiento del plazo previsto en el Acta de Ejecución No. 1, no se acreditó que el Distrito estuviera obligado a efectuar tales aportes.

**La improcedencia de la pretensión subsidiaria de enriquecimiento sin causa**

104. En el recurso de apelación, EPM reprochó la decisión de desestimar la pretensión subsidiaria, argumentando que, en la ejecución de las actividades de traslado de redes, intervinieron dos entidades públicas y que, por ello, debía reconocerse una compensación económica para corregir un desplazamiento patrimonial sin causa.

105. De acuerdo con la jurisprudencia unificada de la Corporación, la *actio in rem verso* constituye una acción autónoma —aunque de carácter subsidiario— cuyo propósito principal es remediar situaciones de inequidad objetivamente constatables, derivadas de un desplazamiento patrimonial que comporta el enriquecimiento de una parte y el

[63] Exp. digital, Anexos Demanda, Pruebas, Doc. 9, p. 7.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



empobrecimiento correlativo de la otra, sin que este último obedezca a una causa jurídica que lo justifique[64]. En consecuencia, para su prosperidad exige que el desplazamiento patrimonial carezca de fundamento en un negocio jurídico, en la ley o en cualquier otra fuente de obligaciones.

106. Como se determinó previamente, las actividades ejecutadas para el traslado de redes que sustentan la reclamación de EPM tienen una causa jurídica justificativa: el Convenio Marco y el Acta de Ejecución No. 1, que constituyen la fuente de las obligaciones asumidas por esa entidad en relación con dichas actividades. Por tanto, los costos en que eventualmente haya incurrido para cumplir con sus prestaciones no configuran un desplazamiento patrimonial sin causa ni pueden entenderse como la ejecución de actividades carentes de soporte contractual. Esta circunstancia resulta suficiente para confirmar la decisión de denegar la pretensión subsidiaria de la demanda, en atención a la ausencia de los presupuestos materiales para su procedencia y al carácter subsidiario de la *actio in rem verso*.

107. El hecho de que EPM hubiera ejecutado una parte de las obras con posterioridad al vencimiento del plazo previsto en el negocio jurídico del que surgió su obligación no implica que dichas actividades carecieran de soporte contractual ni, en consecuencia, que la disminución patrimonial derivada de su ejecución se haya producido sin causa jurídica. Como se indicó previamente, el vencimiento del plazo no conllevaba la extinción de la obligación. Así, las obras realizadas por EPM no pueden calificarse como actividades ejecutadas sin respaldo contractual, sino como prestaciones —objeto de una obligación de fuente convencional— cumplidas tardíamente.

108. En conclusión, la Sala confirmará la decisión de denegar la pretensión subsidiaria, aunque por las razones expuestas en esta providencia.

**Costas**

109. De acuerdo con el artículo 188 del CPACA, adicionado por la Ley 2080 de 2021, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del CGP. Según el numeral 1º del artículo 365 del CGP, se condenará en costas a la parte a la que se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación. El numeral 3º también dispone que, en la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia, se condenará al recurrente en las costas de la segunda. En este caso, no se confirmará en todas sus partes la sentencia de primera instancia, porque, en virtud del recurso de apelación, se modificará la decisión de declarar probada la excepción de caducidad de todas las pretensiones incoadas en ejercicio del medio de control de controversias contractuales. En consecuencia, no procede la condena en costas por la segunda instancia; tampoco se modificará la decisión de costas de primera instancia, porque no fue apelada por el Distrito de Medellín.

[64] C.E., Sec. Tercera, Sala Plena, Sent. 24.897, nov. 19/2012. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.



## IV. PARTE RESOLUTIVA

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 y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia proferida el 7 de octubre de 2024 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta de Decisión, por lo cual su parte resolutiva quedará así:

> "*1. Declarar probada parcialmente la excepción de caducidad propuesta en la contestación de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*
>
> *2. NEGAR la pretensión primera y su subsidiaria, así como las pretensiones tercera a séptima de la demanda.*
>
> *3. De acuerdo con lo indicado en la parte motiva, no hay lugar a imponer costas de primera instancia.*
>
> *4. En firme esta providencia, procédase al archivo del expediente*".

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLOREZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

***Nota:*** *Se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.* ***Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai****.*

**VF**