

 <b>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</b>	<b>ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO</b>	<b>Código:</b> F-PI-03
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Página</b> 1 de 12

## ¿PROCEDE LA APLICACIÓN DE LA LESIÓN ENORME EN LA CELEBRACIÓN DE LOS CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS?

**GUILLERMO MARULANDA OCAMPO**  
 Institución Universitaria de Envigado  
 E-mail: guille--21@hotmail.com

**CARLOS ALEXANDER MEJÍA QUINTERO**  
 Institución Universitaria de Envigado  
 E-mail: karlex720@hotmail.com

**LICINIO MENA CÓRDOBA**  
 Institución Universitaria de Envigado  
 E-mail: liciniomena@hotmail.com

**Resumen:** El propósito del presente artículo se centra en determinar si es posible aplicar la figura de la lesión enorme en la celebración de contratos interadministrativos; para ello, se hace necesario, en primer lugar, partir de una conceptualización de la noción de lesión enorme; en segundo lugar, se aborda la figura de los contratos interadministrativos desde la legislación, la doctrina y la jurisprudencia; y por último, se triangula la información con el objetivo de establecer la posibilidad de que se aplique la lesión enorme a los contratos interadministrativos y si ello daría lugar a una presunta acción y sanción disciplinaria, teniendo como referencia jurisprudencial las diferentes cortes en Colombia, así como conceptos y posiciones de doctrinantes administrativistas.

**Palabras claves:** *Contratos, Convenios, Disciplinario, Enorme, Interadministrativos, Lesión, Responsabilidad.*

**Abstract:** The purpose of this article focuses on establishing the application of the lesion beyond the inter-administrative contracts, for this, it is necessary first to define the concept of huge damage, injury interadministrative huge contracts and the alleged conduct disciplinary cause enormous damage in the inter-administrative contracts, in turn, discusses sanctions for disciplinary injury in the presence of large contracts in the inter-administrative, and finally takes place tracking case law in the State Council regarding the implementation of the lesion beyond the inter-administrative contracts.

**Keywords:** *Sales, Contracts, Agreements, Disciplinary Huge, interadministrative, Injury, Liability.*

### 1. INTRODUCCIÓN

El Estado Social de Derecho establece a través de la Constitución Nacional la prevalencia del interés general sobre el particular; este objetivo tanto del Estado como de los ciudadanos se alcanza algunas veces de forma separada, es decir, cada uno se ocupa de sus propias tareas y otras veces se entrecruzan los intereses de forma tal, que la colaboración armónica es la forma de lograr fines específicos.

De conformidad con la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-316 de 1995 (M.P. Antonio

Barrera Carbonell), la posibilidad de que el Estado participe con los particulares en actividades de interés público, en virtud de la filosofía y los fines esenciales del Estado Social de Derecho, participativo y pluralista requiere una clara y reglamentada coordinación entre éste y sus asociados, al primero le corresponde cumplir con los mandatos imperativos consagrados en la Carta Política y a los segundos se les asigna el deber de colaborar con las autoridades y con sus conciudadanos para alcanzar esas mismas metas; se trata de un trabajo conjunto para alcanzar una finalidad común: la consecución de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, esto es, el bienestar y la prosperidad de todos.

Cuando se habla de los medios de acción de la administración generalmente se diferencia entre actos unilaterales y actos bilaterales y cuando se habla del acto bilateral se ciñe el análisis al contrato estatal reglamentado a través de la Ley 80 de 1993, olvidando desarrollar los contratos que por sus características poseen un régimen especial distinto al contemplado en esta ley.

Precisamente, la Ley 80 se presenta como un estatuto que define los más importantes principios de los contratos de las entidades públicas sobre la base de un equilibrio entre los intereses privados y el interés general, sin embargo a pesar de su vocación unificadora existen actuaciones de las entidades públicas que no se ajustan a la noción de contratos estatales y que poseen un régimen especial.

Al respecto,

*Los contratos interadministrativos se constituyen en una de las posibilidades de contratación directa, que el estatuto contractual consagra para las diferentes entidades estatales. La Ley 80 de 1993, consagra como regla general, la licitación o concurso público para selección de los contratistas del Estado. Trae no obstante, innovaciones importantes en tanto descarta de plano las licitaciones privadas, que anteriormente constituían una más de las alternativas jurídicas a disposición de los entes estatales en la selección de sus contratistas para la celebración de los contratos previstos para este efecto en la ley (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998).*

De acuerdo con la Sección Tercera del Consejo de Estado con ponencia de Mauricio Fajardo Gómez (23 de Junio de 2010), radicado interno 17.860), no existe diferencia de fondo entre contratos interadministrativos y convenios interadministrativos:

*el principal efecto de los “convenios interadministrativos”, al igual que el de los demás contratos, es el de crear obligaciones que sólo se pueden invalidar o modificar por decisión mutua de los contrayentes o por efecto de las disposiciones legales, tal y como claramente lo dispone el artículo 1602 del Código Civil; se advierte entonces que si en un*

*convenio o contrato interadministrativo debidamente perfeccionado, en el cual han surgido las obligaciones correspondientes, una de las partes no cumple con los compromisos que contrajo, tal parte está obligada a responder por ello, salvo que la causa de su falta de cumplimiento encuentre justificación válida. En ese orden de ideas, otro efecto determinante que surge de los convenios referidos, es aquel que se denomina en la doctrina jurídica como integración, el cual encuentra concreción en los artículos 1603 del Código Civil y 871 del Código de Comercio, en cuya virtud hacen parte de los contratos o convenios, a título de obligaciones y derechos, al lado de lo que las partes acordaron expresamente, todo lo que, de acuerdo con su naturaleza, emerge de la ley, de la buena fe, de la costumbre y de la equidad, como elementos que adicionan el contenido y los efectos del negocio jurídico respectivo.*

Pero más allá de entrar en la discusión sobre la diferencia entre convenios y contratos interadministrativos, este escrito se enfoca en determinar si se aplica o no la lesión enorme a la celebración de contratos interadministrativos, entendiendo como lesión enorme la figura jurídica a la que puede recurrir un comprador o vendedor para exigir que se rescinda un contrato de compraventa, cuando el valor del contrato difiere desproporcionadamente del valor real; al respecto, el artículo 1947 del Código Civil estipula lo siguiente:

*El vendedor sufre lesión enorme cuando el precio que recibe es inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vende; y el comprador a su vez sufre lesión enorme, cuando el justo precio de la cosa que compra es inferior a la mitad del precio que paga por ella. El justo precio se refiere al tiempo del contrato.*

Desde esta óptica, se hace necesario realizar un abordaje, no sólo normativo, sino también jurisprudencial y doctrinario, apuntando a la complementación desde el derecho disciplinario, como instrumento sancionador en caso de que sea posible la aplicación de la figura de la lesión enorme en los contratos interadministrativos.

## 2. LA LESIÓN ENORME EN LOS CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS

### 2.1 El concepto de lesión enorme

De acuerdo con Torres Vásquez (2011), el acto o negocio jurídico lesivo, denominado también negocio usurario, por el que una de las partes sufre un perjuicio en razón de la desproporción entre las prestaciones al momento de su celebración, fue desconocido en el Derecho romano clásico debido al culto a la voluntad y al formalismo ritual.

La lesión enorme fue admitida como remedio pretoriano, hasta que en el siglo III d.C. las constituciones de los emperadores Dioclesiano y Maximiliano establecieron que si una persona vendía un bien en menos de la mitad de su valor estaba autorizada para solicitar la rescisión del contrato. La *laesio enormis* se concedió por motivos de humanidad, y fue considerada como un supuesto de rescisión conjuntamente con la *restitutio in integrum* y el *interdictum fraudatorium*. Cayó en desuso con la invasión de los bárbaros. Fue rescatada por Justiniano; El Codex de Justiniano concedió acción sólo al vendedor para rescindir la venta si hubiese sufrido lesión en más de la mitad del justo precio, que valía la cosa vendida; allí se señala, además: “*Ni la buena fe permite, ni razón alguna concede, que se rescinda un contrato concluido por el consentimiento; salvo que se haya dado menos de la mitad del justo precio al tiempo de la venta, y deba reservarse al comprador la elección ya otorgada*” (Citado por: Torres, 2011).

De otra parte, el Derecho canónico le dio impulso bajo el principio aristotélico del justo precio y en el principio expresado por Santo Tomás de Aquino que sostuvo que en los contratos de cambio debe prevalecer la reciprocidad proporcional.

En la gestación del Código civil francés de 1804 fue motivo de debates entre los que defendían la firmeza del contrato y quienes respaldaban la equivalencia de las prestaciones en los contratos onerosos. Napoleón puso fin a la discusión pronunciándose por la lesión en la compraventa, únicamente a favor del vendedor, y en la partición de inmuebles. Napoleón expresó: “*poco importa cómo un individuo dispone de unos diamantes o cuadros; pero la manera como lo hace respecto de*

*su propiedad territorial no puede ser indiferente a la sociedad y a esta le pertenece marcar límites al derecho de disponer de ella*” (Citado por: Torres, 2011).

En el s. XIX, durante el imperio del liberalismo, hubo una actitud hostil a la lesión; el Código de Portugal de 1867 lo suprimió totalmente, lo mismo sucedió con el Código Civil Argentino, los códigos de Panamá, Honduras, Costa Rica, Guatemala y el de Brasil de 1917; prevalece la idea de que cada uno es libre de hacer lo que desee, “*el principio del laissez faire, laissez passer que predominó en el campo económico se traduce en la esfera contractual en la consagración de la más absoluta autonomía de la voluntad, aceptando que cada uno elija sin cortapisas las condiciones que considere más convenientes a sus propios intereses*” (Torres, 2011).

En el siglo XX, por la influencia de las doctrinas sociales favorables a la intervención del juez y de la ley en los contratos para evitar la explotación de los débiles y necesitados, se vuelve a admitir la lesión, pero abandonando la fórmula romana que atendía solamente al elemento objetivo de la desproporción de las prestaciones, sino incorporando dos elementos subjetivos: el estado de inferioridad de la parte lesionada y el aprovechamiento de ese estado por la parte lesionante.

En los países del *common law* no existe la figura de la lesión. Barandiarán (Citado por: Torres, 2011) dice que queda insumida en el caso genérico de la *undue influence* que, como vicio del consentimiento debe ser probado por quien lo invoca, existiendo casos en que el vicio se presume, quedando la prueba a cargo del demandado.

Para los tratadistas Ospina Fernández y Ospina Acosta, la lesión enorme es “*el daño o detrimento que sufre una persona en razón de un acto jurídico realizado por ella. Ordinariamente consiste en el desequilibrio o desproporción entre las ventajas que el acto le reporta y los sacrificios que tiene que hacer para lograr tales ventajas*” (Ospina y Ospina, 2002, p. 297). Por lo tanto, la lesión enorme se presenta en las relaciones jurídicas que desarrollan los individuos buscando un beneficio económico, pero en razón de los resultados obtenidos no se da un equilibrio o

proporcionalidad entre los beneficios recíprocos que cada una de las partes procura alcanzar.

Para Porthier,

*la equidad debe reinar en las convenciones: de lo que se sigue que en los contratos interesados, en los cuales uno de los contratantes da o hace alguna cosa para recibir otra como precio de lo que él da o de lo que él hace, la lesión que sufre uno de los contratantes, aunque el otro no haya recorrido a ningún artificio para engañarlo, es sólo suficiente por sí mismo, para viciar el contrato, puesto que la equidad, tratándose del comercio, consiste en la igualdad, desde que esta igualdad es herida y uno de los contratantes da más de lo que recibe, el contrato está viciado, porque peca contra la equidad que debe reinar en él (Porthier, 2006).*

Según lo estipulado, la lesión enorme está instituida dentro de la legislación colombiana como una entidad autónoma distinta de los vicios del consentimiento y como tal se le sustrae de toda característica subjetiva, y por lo tanto para aceptarla se exige de manera rigurosa la objetividad.

Retomando a Ospina Fernández y Ospina Acosta afirman que la lesión, en el Código Civil colombiano, se ha estructurado a imitación del Derecho romano, del español antiguo y del francés, consagrando

*Un sistema injusto, fragmentario y empírico en materia de la lesión en los actos jurídicos, sancionándola únicamente en casos contadísimos y dejando, las más de las veces, sin protección alguna a las víctimas de la usura y de la explotación económica. Agréguese a lo dicho que este sistema no establece una sanción única en aquellos pocos casos, sino que en algunos, erige la lesión en causal de nulidad relativa o rescisión de los respectivos actos jurídicos, mientras que en otros solamente autoriza el reajuste judicial de ellos” (Ospina y Ospina, 2002, p. 297).*

Sobre el particular, la Corte Suprema ha dicho lo siguiente:

*Así, no es exacto que en nuestro régimen civil la lesión sea vicio del consentimiento. El que*

*acepta enajenar una cosa por precio inferior a la mitad o adquirirla por precio superior al doble del que se considera justo, no hace proceso volitivo vicioso, o si lo hace no lo invoca como causa cuando pide que el acto o contrato se rescinda por lesión. Su aceptación en estas circunstancias no implica de por sí una falsa noción del valor real de la cosa, ni una fuerza física o moral que lo constriña, ni un engaño del otro contratante, que fueran suficientes para inclinar su voluntad. La lesión está estructurada en Colombia sobre un factor puramente objetivo (el justo precio), con toda independencia del móvil subjetivo y de la manera como éste haya influido en el consentimiento (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, Sentencia de 14 de octubre de 1976).*

También la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha fijado su criterio en cuanto a la naturaleza de la lesión enorme, la cual considera como un vicio objetivo del contrato; a continuación se transcriben los apartes de la sentencia de 24 de septiembre de 2000:

*La Sala es del criterio que en la ley colombiana la lesión enorme, como lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia, es un vicio objetivo del contrato, porque el mismo texto del artículo, en su comprensión jurídica, conduce al terreno de lo exógeno en relación con la voluntad de las partes y no al fuero endógeno o interno de éstas (el consentimiento); la ley expresa que la lesión enorme se produce o porque el precio que recibe el vendedor es inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vende o porque el justo precio de la cosa que compra el comprador, al tiempo del contrato, es inferior a la mitad del precio que pagó por ella (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 24 de septiembre de 2000, Exp. 12850, M.P. María Helena Giraldo Gómez. También ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 4 de diciembre de 2006, Expediente 15.70.).*

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia se ocupó de fijar los lineamientos que determinan la noción del justo precio; al respecto precisó:

*La noción de justo precio como categoría jurídica es el punto de equilibrio a que aspira*

*la contratación conmutativa. Pero no son pocos los factores que de hecho inciden en la formación de los precios, por lo que se encuentra allí una de las materias más investigadas y discutidas en economía política, seguramente a consecuencia del plano de relatividad en que se mueve, y por el peligro previsible de que la actividad de las transacciones languidezca por causa de inadecuada tutela de la ley, en menoscabo del espíritu de empresa como propulsor del crecimiento de la riqueza pública (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, sentencia de 10 de octubre de 1963.).*

Determinada la naturaleza de la lesión enorme y precisada la noción del justo precio, elemento esencial del contrato de compraventa, habrá de establecerse cuáles son los requisitos o presupuestos para que opere la rescisión del contrato por lesión enorme, cuando quiera que el precio pactado en el mismo se encuentre afectado de un desequilibrio que alcance las proporciones que la ley establece para que se configure el vicio objetivo.

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia definió la acción rescisoria por lesión enorme en los contratos de compraventa de inmuebles en el siguiente sentido:

*La acción rescisoria por lesión enorme es la medida excepcional al principio de la soberanía contractual, tendiente a conjurar la lesión patrimonial o de ultramidad sufrida injustamente por uno de los contratantes. Esta acción se consagra indistintamente en favor del vendedor o del comprador, y se estructura cuando a una de las partes se le ha perjudicado en más de la mitad del justo precio de la cosa (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil Sentencia del 16 de julio de 1993).*

## 2.2 Los contratos interadministrativos

El contrato estatal definido desde una visión instrumental, no es nada distinto a un medio para que el Estado Social de Derecho alcance sus fines y, para ello el contrato es la herramienta necesaria para que el Estado logre estos, dado que el contrato estatal dota al Estado de los bienes y servicios para el cumplimiento de los servicios públicos a su cargo y para garantizar a

todos los ciudadanos sus derechos y principios consagrados en la Constitución (art. 2 de la Constitución Política) (Corte Constitucional. Sentencia C-949 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

Se establece por tanto que “*el contrato es un consentimiento dirigido a la producción de obligaciones; existe cuando una o varias personas consienten en obligarse, respecto a otras a dar alguna cosa o prestar algún servicio*” (Ospina y Ospina, 2002, p. 169).

Según el Código Civil en su artículo 1091: “*las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse al tenor de los mismos*”.

Rodríguez (2001, p. 328) afirma que la noción básica de contrato es común para los celebrados por los particulares o por la administración, y, “*en éste último caso, sean contratos administrativos o contratos de derecho privado; la noción básica proviene del derecho civil*” (Rodríguez, 2001, p. 328).

De acuerdo con el artículo 1495 del Código civil, el contrato “*es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa*”.

Por su parte, la Ley 80 de 1993 intentó fallidamente unificar en una sola categoría los contratos celebrados por la administración, eliminando los criterios diferenciadores que contenía el decreto ley 222 de 1983.

El nuevo régimen de contratación, intenta conciliar dos objetivos fundamentales, el primero es eliminar las confusiones que tenía el Estado en su proceso de contratación, con el fin de que pueda cumplir con su obligación de atender el interés general; el segundo objetivo es hacer que, a través de ese nuevo régimen no se ponga en peligro el patrimonio y los ingresos del Estado y se eviten las desviaciones o irregularidades en el funcionamiento de los procesos contractuales que puede convertirse en una fuente de corrupción.

De conformidad con el literal C, del numeral cuatro del artículo 24 de la ley 80 de 1993, es una causal de

 <b>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIADO</b>	<b>ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO</b>	<b>Código: F-PI-32</b>
		<b>Versión: 01</b>
		<b>Página 6 de 12</b>

contratación directa cuando estamos en presencia de un contrato entre entidades públicas.

Con relación al tema, la ley 1150 de 2007 por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos, consagra en su artículo 4:

*4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:*

*c) Contratos inter administrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. Se exceptúan los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del presente artículos. En aquellos eventos en que el régimen de la ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a los principios de la función administrativa a que se refiere el artículo 209 de la Constitución Política, al deber de selección objetiva y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la Ley 80 de 1993 salvo que se trate de Instituciones de Educación Superior Públicas, caso en el cual la celebración y ejecución podrán realizarse de acuerdo con las normas específicas de contratación de tales entidades, en concordancia con el respeto por la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política. En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal (...).*

Es necesario que dichos esquemas contractuales respeten todos los principios de la contratación pública y de la función pública.

Es importante también, definir la justificación técnica, administrativa y financiera del contrato interadministrativo que se pretende celebrar teniendo presente que si bien no se pueden estipular cláusulas excepcionales, si es viable la exigencia de garantías para el aseguramiento del cumplimiento de la ejecución del contrato inter administrativo.

La ley 1150 en su artículo 7, menciona las garantías en la contratación:

*Artículo 7: Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos (...).*

De esta forma, los convenios o contratos interadministrativos que se celebran con fundamento en el artículo 24 de la ley 80, se diferencian de los convenios de asociación en que pueden suscribir las entidades públicas de conformidad con la ley 489 de 1998 en que los primeros apuntan a la celebración de un negocio jurídico bilateral, en el cual existen contraprestaciones recíprocas y estimables económicamente, como es el caso de la entrega de un bien, una obra o un servicio, son los típicos contratos o convenios interadministrativos que suscribe por ejemplo un municipio con una empresa industrial y comercial del Estado, mientras que los segundos, los de asociación, suponen un aporte común para sacar adelante un programa o proyecto de interés general, en el marco de cometidos comunes.

Al respecto, el artículo 95 de la ley 489 de 1998, permite a las Entidades Públicas la celebración de convenios de asociación o que se asocien entre sí con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, o también a través de la creación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Los convenios interadministrativos celebrados con base en el artículo en mención sólo se nombran allí, actualmente no se encuentran reglamentados ni normativamente ni jurisprudencialmente, pero a pesar de ello, estos deben ser realizados bajo los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad.

 <b>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIADO</b>	<b>ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO</b>	<b>Código: F-PI-32</b>
		<b>Versión: 01</b>
		<b>Página 7 de 12</b>

Recuérdese que los mencionados principios, según el artículo 209 de la Carta, junto con los de eficacia, economía y celeridad, deben fundamentar el desarrollo de la función administrativa.

De acuerdo con las estipulaciones planteadas, se puede definir el convenio interadministrativo como aquel “*negocio jurídico en el cual están presentes dos entidades públicas en desarrollo de relaciones interadministrativas cuyo objeto es coordinar, cooperar, colaborar o distribuir competencias en la realización de funciones administrativas de interés común a los sujetos negociales*” (Santos, 2008, p. 10).

Por su parte, el contrato interadministrativo se denomina como aquel que también es

*Celebrado entre dos entidades públicas con capacidad de tener relaciones interadministrativas, con la particularidad de que el contrato es negocio jurídico generador de obligaciones al cual acuden las partes con diversidad de intereses. En el contrato se pueden identificar contratante y contratista, y el segundo, aunque persona pública, tiene intereses y está en un mercado de forma similar a como lo hace el particular (Santos, 2008, p. 11).*

### **2.3 ¿Es posible la aplicación de la lesión enorme en los contratos interadministrativos?**

De plano, se puede determinar que la lesión enorme no se aplica a los contratos interadministrativos, aunque sí puede aplicarse a otro tipo de contratos estatales, en donde una de las partes no es una entidad estatal. Sin embargo, para poder llegar a esta respuesta, es necesario realizar un rastreo de diversos pronunciamientos jurisprudenciales por parte del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia.

La Sección Tercera del Consejo de Estado reiteró que en los contratos de compraventa celebrados por el Estado se puede configurar la lesión enorme, pues no se trata de un fenómeno exclusivo de los contratos del derecho privado:

*Cuando el contrato de compraventa de inmuebles es celebrado por el Estado para cumplir con programas de interés público,*

*como los planes de reforma agraria, las consecuencias de la declaratoria de la lesión enorme son diferentes de las ocasionadas en los contratos privados (Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia 18016, de marzo 23 de 2011. C. P. Stella Conto Díaz del Castillo).*

Según el Consejo, en los contratos con fines públicos no se puede decretar la rescisión, sino el pago del precio faltante o la devolución de lo pagado en exceso.

El alto tribunal aclaró que la compra de predios para asignarlos a resguardos indígenas es un fin legítimo que no debe desconocer los derechos de los propietarios ni de los terceros poseedores de buena fe.

En igual sentido, la misma corporación aclaró lo siguiente.

*El fundamento de la figura de la lesión enorme se encuentra contenido en la doctrina del justo precio, según la cual, el precio debe ser justo para alcanzar el equilibrio entre las prestaciones de los contratantes, por tanto se prohíbe pactar un precio lesivo para alguna de las partes que intervienen en la compraventa, vendedor o comprador, lo cual encuentra su razón de ser en los principios de equidad, de equilibrio y de conmutatividad que orientan las relaciones jurídicas contractuales; de tal suerte que el precio resulta lesivo para el vendedor cuando recibe menos de la mitad del valor justo del bien y para el comprador cuando paga más del doble del valor real (Consejo de Estado. Sección Tercera. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de abril de 2010. Radicación número: 19001-23-31-000-1996-08007(18014). C.P.: Mauricio Fajardo Gómez).*

Para dar claridad sobre la noción de lesión enorme, y sobre todo, en lo que se refiere a su incidencia en los contratos interadministrativos, es necesario tener como referente algunos pronunciamientos emitidos por el Consejo de Estado, destacándose en primer lugar la sentencia del 15 de abril de 2010:

*La doctrina nacional ha admitido que la lesión enorme no es otra cosa que un vicio objetivo, el cual ocurre por el rompimiento del equilibrio en las relaciones contractuales y opera de manera autónoma e independiente de las*

*calidades de las partes contratantes o de los actos de ellas; algunos doctrinantes sostenían que la lesión enorme constituía un vicio del consentimiento, pero en la actualidad, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia se ha impuesto el criterio de que la lesión enorme tiene fundamento en el equilibrio o equivalencia de las prestaciones mutuas que debe imperar en los contratos conmutativos, de tal suerte que la rescisión del contrato procede por haberse comprobado que se produjo un desequilibrio en las prestaciones y no por la existencia de un vicio en el consentimiento, hecho este último que daría lugar a la nulidad relativa del contrato.*

*De conformidad con los mandatos de la ley civil, es claro que el fundamento de la figura de la lesión enorme se encuentra contenido en la doctrina del justo precio, según la cual, el precio debe ser justo para alcanzar el equilibrio entre las prestaciones de los contratantes, por tanto se prohíbe pactar un precio lesivo para alguna de las partes que intervienen en la compraventa, vendedor o comprador, lo cual encuentra su razón de ser en los principios de equidad, de equilibrio y de conmutatividad que orientan las relaciones jurídicas contractuales.*

Ahora bien, ¿es posible la aplicación de la lesión enorme en los contratos interadministrativos?

Para dar respuesta a este interrogante se debe partir de dos posibles supuestos o hipótesis: en primer lugar, la de que si se aplica la figura de la lesión enorme en los contratos interadministrativos, y en los contratos estatales en general, en cuyo caso también habría lugar a una posible acción y sanción disciplinaria que debería determinarse según las estipulaciones disciplinarias contempladas en la Ley 734 de 2002, así como en otras disposiciones normativas que contemplan sanciones de este tipo en materia contractual, como la Ley 80 de 1993 y sus respectivas normativas reglamentarias.

La segunda hipótesis se configura en torno al hecho según el cual, la lesión enorme no se aplica a los contratos interadministrativos, pero si a los contratos estatales en los que se pueda configurar esta figura jurídica.

Frente a estos dos supuestos, se hace necesario un análisis minucioso de la norma, la jurisprudencia y la doctrina, de tal forma que se pueda tomar una posición específica frente a la disyuntiva.

Sobre ello, “*el daño o detrimento que sufre una persona en razón de un acto jurídico realizado por ella. Ordinariamente consiste en el desequilibrio o desproporción entre las ventajas que el acto le reporta y los sacrificios que tiene que hacer para lograr tales ventajas*” (Ospina y Ospina, 2002, p. 297). Por lo tanto, la lesión enorme se presenta en las relaciones jurídicas que desarrollan los individuos buscando un beneficio económico.

De igual forma, es de resaltar que la lesión enorme es una figura que se aplica de manera taxativa.

La lesión enorme entonces, según la legislación colombiana, es una situación jurídica resultante del desequilibrio entre la prestación y la contraprestación derivadas de un contrato, sin importar las condiciones subjetivas de los contratantes sino que la situación que se presenta se ajuste en todo a lo preceptuado en la ley.

En el hipotético caso de que en los contratos interadministrativos cuando la parte afectada pretenda alegar la rescisión del contrato por lesión enorme, se deberá probar la existencia del desequilibrio, más no que la voluntad se encontraba afectada por uno de los vicios del consentimiento previstos por la ley. De conformidad con los mandatos de la ley civil, es claro que el fundamento de la figura de la lesión enorme se encuentra contemplada en la doctrina del justo precio, según la cual, el precio debe ser justo para alcanzar el equilibrio entre las prestaciones de los contratantes, por tanto a un funcionario público que tenga la facultad de contratar le está prohibido pactar un precio lesivo para alguna de las partes que intervienen en el contrato, lo cual tiene su razón de ser en los principios de equidad y de equilibrio que orientan las relaciones jurídicas contractuales; de tal suerte que el precio resulta lesivo para el contratista cuando recibe menos de la mitad del valor justo del bien y para el contratante cuando paga más del doble del valor real.

Lo problemático de este asunto radica en el hecho de que la lesión enorme es una figura absolutamente



reglada, de derecho privado, de naturaleza taxativa, que se presenta sólo en ciertos casos específicos.

En caso de preceptuarse la existencia de la lesión enorme en los contratos interadministrativos, la responsabilidad disciplinaria que recaería en cabeza de los servidores públicos con ocasión de su ejercicio en la contratación estatal surgiría de los artículos 26 y S.S. de la Ley 80 de 1993. Específicamente en lo concerniente a la contratación estatal, el artículo 26 de la Ley 80 consagró el principio de responsabilidad en virtud del cual los servidores públicos responderán por sus actuaciones; no obstante, deberá extenderse a los hechos, acciones, omisiones o abstenciones, la cual abarca no sólo la etapa de ejecución del contrato, sino que además, incluye la etapa precontractual, lo que hace desaparecer efectos jurídicos a la distinción de los denominados actos separables del contrato y reduce todos los conflictos.

Para determinar la responsabilidad disciplinaria por la lesión enorme en contratos interadministrativos sería necesario, por tanto, que la administración demuestre que se ha incurrido en una conducta tipificada, situación difícil de probar, ya que no hay una manifestación taxativa de la lesión enorme respecto a los contratos interadministrativos.

### **3. CONCLUSIONES**

Como ha quedado en evidencia, la lesión enorme es aquella figura jurídica a la que puede acudir el comprador o el vendedor para exigir la rescisión del contrato cuando el valor del contrato difiere desproporcionadamente del valor real; por tanto, la lesión enorme aplica básicamente en la celebración de contratos de compraventa, cuando el valor de dicho contrato no corresponde con el valor real, y es el instrumento que posee el vendedor o el comprador para demandar la rescisión del mismo.

Además, la lesión enorme se constituye en un vicio objetivo, que a diferencia de los subjetivos, recae sobre aspectos económicos del contrato, y no sobre aspectos de la voluntad o el entendimiento. De igual forma, la lesión enorme tiene aplicabilidad de manera excepcional, esto es, en los eventos en que la codificación civil expresamente lo establece, siendo la

forma más común cuando se trata de la compraventa de bienes inmuebles.

La doctrina nacional ha admitido que la lesión enorme no es otra cosa que un vicio objetivo, el cual ocurre por el rompimiento del equilibrio en las relaciones contractuales y opera de manera autónoma e independiente de las calidades de las partes contratantes o de los actos de ellas; algunos doctrinantes sostenían que la lesión enorme constituía un vicio del consentimiento, pero en la actualidad, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia se ha impuesto el criterio de que la lesión enorme tiene fundamento en el equilibrio o equivalencia de las prestaciones mutuas que debe imperar en los contratos conmutativos, de tal suerte que la rescisión del contrato procede por haberse comprobado que se produjo un desequilibrio en las prestaciones y no por la existencia de un vicio en el consentimiento, hecho este último que daría lugar a la nulidad relativa del contrato.

Respecto a los contratos o convenios interadministrativos, este es un negocio jurídico en el cual se hacen presentes dos entidades públicas, que pueden corresponder al sector central de la administración o al sector descentralizado en cualquiera de sus órdenes. Entre entidades de esta naturaleza es posible que se puedan suscribir convenios o contratos interadministrativos. El objeto de esos contratos es la coordinación, colaboración o distribución de competencias en las realizaciones de funciones administrativas de interés común a los sujetos que están negociando, esto es, las entidades públicas que intervienen en el mismo. El fin del lucro se encuentra subordinado al interés general que se pretende satisfacer con la ejecución de dicho contrato, quedando clara la prevalencia del interés general.

Partiendo de estas dos nociones que han sido abordadas a lo largo de este artículo, se vuelve sobre dos planteamientos adversos. Desde una primera postura se puede deducir o predicar que en los contratos interadministrativos, en principio no procede la lesión enorme, porque la consecuencia o efecto de la aplicación de esta institución jurídica es la rescisión del contrato por la desproporción entre el valor del contrato y su valor real, situación que resulta difícil de advertir en contratos interadministrativos, más si se

 <b>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</b>	<b>ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO</b>	<b>Código: F-PI-32</b>
		<b>Versión: 01</b>
		<b>Página 10 de 12</b>

tiene en cuenta el objeto de éstos; resultaría improbable la aparición de la lesión enorme en los contratos interadministrativos, ya que, por tratarse de una forma contractual entre dos entidades del Estado, no sería lógico pensar que el mismo Estado se afectara a sí mismo en sus intereses.

Aunque en aquellos contratos estatales que se celebren con un particular, sujetos a las normas del derecho privado, cuando existe una desproporción entre el valor del contrato y el valor real, si se puede predicar la existencia de la lesión enorme. Por tanto, la lesión enorme se aplica en materia de contratación, pero no en todos los contratos estatales, entre ellos los contratos interadministrativos

Por su parte, una segunda posición lleva a determinar que la lesión enorme perfectamente puede aplicarse a los contratos interadministrativos. Quienes defienden esta postura, argumentan que la lesión enorme, tratándose de contratos conmutativos (como los interadministrativos), según el Consejo de Estado, el valor recibido debe ser en cierta medida, proporcional al bien entregado.

El soporte legal de esta postura se encuentra fundado en lo estipulado en el Código Civil en su artículo 1947 y siguientes; en segundo lugar, el Código Contencioso Administrativo en su artículo 87 hace referencia a las controversias contractuales, determinando que corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa la competencia para conocer controversias contractuales, dentro de cuales cabe la posibilidad de acción rescisoria por lesión enorme, tendiendo ello fundamento, además, en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, que determina que los contratos que celebren las entidades estatales se someten a las normas civiles y comerciales existentes, salvo las excepciones que trae la misma Ley 80, norma ésta que no conlleva ninguna excepción frente a la lesión enorme.

Esto a su vez, encuentra asidero en la jurisprudencia del Consejo de Estado del 15 de marzo de 2001 con radicado 14415, en el que se determina que tratándose de contratos de compraventa de bienes inmuebles cabe la figura de la lesión enorme entre entidades estatales, esto es, en contratos interadministrativos.

La competencia en este caso recaería sobre la jurisdicción contenciosa administrativa, siendo la acción rescisoria por lesión enorme la figura a la que se acudiría. El término de caducidad o prescripción para la lesión enorme es de cuatro años, a partir de la fecha de celebración del contrato.

Al realizar un contrapeso de estas dos posiciones, es posible tomar una dirección según la cual en los contratos interadministrativos se puede avizorar la presentación de una lesión enorme cuando hay lugar a ella por vicios objetivos del justo precio; sin embargo, la dirección a seguir debe ser acudir a la acción de la controversia contractual, que puede desembocar en cualquiera de los medios de control establecidos en el Código Contencioso Administrativo, ya que la lesión enorme no es una institución propia del derecho administrativo, pues esta rama del derecho requiere de taxatividad para su aplicación.

Por tanto, legalmente no existe una puerta para la aplicación de la lesión enorme a los contratos interadministrativos, pero la búsqueda de dicha salida no debe quedar del todo descartada, ya que las posiciones argüidas en defensa de la lesión enorme en este tipo de contratos son sólidas y bien fundamentadas; además, la hermenéutica jurídica puede proporcionarnos un mayor rango de debate al respecto.

## REFERENCIAS

Álvarez G., Albeiro. (2011). *Entrevista*. Profesor de la Institución Universitaria de Envigado y especialista en derecho administrativo de la Universidad Pontificia Bolivariana – Asesor y Consultor de Entidades Estatales.

Ariño O., Gaspar y otros. (2006). *Contratación estatal: aspectos controversiales: memorias*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Benavides, José L. (2004). *El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 493 p.

Betancur C., Jaime. (1997). *Nuevo Estatuto General de la Contratación Administrativa*. Medellín: Biblioteca Jurídica Dike. 580 p.

Cárdenas M., Juan P. (1995). *Régimen especial de ciertos contratos, artículo publicado en la compilación denominada Comentarios al nuevo régimen de contratación administrativa*. Bogotá: Ediciones Rosaristas, Palacio Hincapié. p. 285-326.

Cuello D., Francisco. (2002). *Contratos de la Administración Pública*. Bogotá: Esfera Editores Ltda. 133 p.

Dromi, Roberto. (2004). *Derecho administrativo*. Argentina: Editorial ciudad Argentina. p. 469-488.

Escobar G., Rodrigo. (1999). *Teoría general de los contratos de la administración pública*. Bogotá: Legis Editores. 156 p.

Gámez V., Javier. (1999). *Práctica Contractual Administrativa*. Bogotá: Editorial Legis.

García de E., Eduardo; y Fernández, Tomás R. (1989). *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Editorial Civitas. p. 335-446.

Gomez P., Carlos A. (2004). *Dogmática del Derecho Disciplinario*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, Tercera Edición.

Mutis V., Andrés; y Quintero M., Andrés. (2000). *La contratación estatal: análisis y perspectivas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. p. 553-591.

Ospina F., Guillermo; y Ospina A., Eduardo. (2002). *Teoría General de los actos o negocios jurídicos*. Bogotá: Temis.

Pino R., Jorge. (2005). *El régimen jurídico de los contratos estatales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. p 19-25.

Rodríguez, Libardo. (2001). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Editorial Temis. p. 85-132.

Santos R., Jorge E. (2008). *Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 24 p.

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (1998). *Concepto 140 de 1998 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.* (CÓDIGO CJA01401998) Alcalde Mayor - celebración de convenios interadministrativos con sociedades de economía mixta.

Torres V., Aníbal. (2011). *La lesión enorme*. En Internet: <http://www.ETORRESVASQUEZ.COM.PE/PDF/LA-LESION.PDF> [Consultado en julio de 2011].

Vidal P., Jaime. (1975). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Editorial Universidad de Los Andes.

Villadiego C., Jannette. (2001). La responsabilidad del delegante en materia de contratación estatal. En: *Justicia revista Jurídica, Barranquilla*: No. 5 (Dic.) Corporación educativa mayor del desarrollo Simón Bolívar, p. 34-36.

Villegas G., Oscar. (2003). *El Proceso Disciplinario*. Medellín: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

#### **Normatividad:**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991.

CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO.

LEY 80 DE 1993.

DECRETO 855 DE 1994.

DECRETO 2170 DE 2002.

LEY 734 DE 2002.

LEY 1150 DE 2007

#### **Jurisprudencia:**

 <b>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</b>	<b>ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO</b>	<b>Código: F-PI-32</b>
		<b>Versión: 01</b>
		<b>Página 12 de 12</b>

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, Sentencia de 14 de octubre de 1976.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 24 de septiembre de 2000, Exp. 12850, M.P. María Helena Giraldo Gómez. También ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 4 de diciembre de 2006, Expediente 15.707.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, sentencia de 10 de octubre de 1963.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil Sentencia del 16 de julio de 1993.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de abril de 2010. Radicación número: 19001-23-31-000-1996-08007(18014). C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

Corte Constitucional. Sentencia C-316 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia 564 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia 18016, de marzo 23 de 2011. C. P. Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Auto 7960 de noviembre 11 de 1994. Consejero: Carlos Betancur Jaramillo.