

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Momento a partir del cual se debe empezar a contar el término / PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS – Marco normativo.

Ahora, la Ley 1437 de 2011, para efectos de determinar a partir de cuándo debe computarse el término de caducidad, establece unas reglas especiales cuando la demanda tiene origen en un contrato. En lo que a este caso interesa, resulta oportuno traer a colación la regla prevista en el artículo 164 ibídem, numeral 2, literal j), que dispone: (...). En ese sentido, como la base normativa, tuvo el ingrediente normativo, la fecha de liquidación del contrato, precisa la Sala que según el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 dispone que los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación, por lo tanto, como el contrato de interventoría No. 07 de 2015 tiene la calidad de tracto sucesivo es necesaria su liquidación por parte de la administración municipal. En esta misma línea, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, vigente para el momento en que se suscribió el contrato de interventoría celebrado entre el municipio de Páez y Soluciones Empresariales Integrales S.A.S, respecto al plazo de la liquidación del contrato indicó: (...). Igualmente, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción “concluyó que las partes podían liquidar el contrato de común acuerdo, o la administración de manera unilateral, hasta el vencimiento del término de caducidad de la respectiva acción contractual, el cual es de dos (2) años contados a partir del vencimiento del término indicativo de seis (6) meses para realizar la liquidación del contrato” .Ahora, en el evento que la liquidación del contrato se diera luego de los 6 meses con lo que contaba la administración para hacer dicho trámite, pero dentro de los 2 años siguientes a esa fecha, el “conteo del término de caducidad de la acción contractual inicia a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato” . En el caso en concreto, el contrato no estableció una cláusula especial para ejercer la liquidación bilateral, en razón a que señaló que el plazo del mismo sería de 5 meses (el cual fue prorrogado por diferentes adiciones), sin pactarse un término especial entre las partes para lograr la liquidación bilateral del contrato, en consecuencia, se deberá remitir al plazo contenido en la norma anteriormente citada, esto es, 4 meses, luego de la finalización del contrato. Si bien el contrato de interventoría tenía una duración inicial de 5 meses, que se computó a partir del 15 de marzo de 2016 (fecha de la expedición del acta de inicio del contrato), lo cierto es que ante las 3 suspensiones y adiciones que se firmaron a lo largo de la relación contractual, el contrato finalizó el 15 de enero de 2018, con la suscripción del acta final de entrega, por parte de ambos extremos de la relación contractual.

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Al no expresarse cláusula sobre la liquidación bilateral del contrato a la finalización del término para liquidarlo empieza a contarse el de la caducidad /LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO - Si para la liquidación del contrato no hay plazos acordados por las partes, el término máximo para que la entidad estatal pueda proceder a liquidarlo, es de dos años y seis meses siguientes a la expiración del mismo

En ese orden de ideas, por no expresarse cláusula alguna sobre la liquidación bilateral, se recurre al contenido de la Ley 1150 de 2007, en consecuencia, la administración y el contratista tenían hasta el 16 de mayo de 2018 (día siguiente a la terminación del contrato + 4 meses) para adelantar la liquidación bilateral. No obstante, como no se probó algún acuerdo entre las partes, sobre el estado de las obligaciones ejecutadas y los valores cancelados o presuntamente adeudados por el contratante, pues si bien se allegó un acta de liquidación bilateral, lo cierto es que la misma no estaba suscrita por la parte contratista, en consecuencia, el municipio de Páez contaba con 2 meses más para efectuar la liquidación unilateral, término que finalizó el 16 de julio de 2018, en consecuencia, esa es la fecha de finalización del plazo de liquidación del contrato suscrito entre el citado ente territorial y Soluciones Empresariales Integrales S.A.S. Sobre este aspecto, la Sala debe destacar que la entidad demandada, ante el requerimiento del juez de primera instancia, allegó los

antecedentes administrativos del respectivo contrato de interventoría, en los cuales se halló documento de liquidación unilateral del contrato, que se le asignó la fecha de 17 de mayo de 2018. No obstante, no obra constancia de notificación de dicho acto administrativo a la empresa Soluciones Empresariales Integrales S.A.S, tanto así que, a través del oficio No. SPEI-OFIC-016-2020 del 12 de febrero de 2020, la Alcaldía de Páez le indicó al contratista que se acercara a las instalaciones de la entidad para hacer entrega del documento, sin que luego de dicha fecha hubiera realizado alguna acción para lograr la notificación de la liquidación unilateral. En ese sentido y ante la falta de eficacia del acta de liquidación unilateral por falta de notificación al aquí contratista, desde el 17 de julio de 2018 (día siguiente a la finalización del término para liquidar el contrato) inició el computo de caducidad descrito en el ap. v) del literal j) del numeral 2° del artículo 164 del CPACA, en razón a que la administración no efectuó la liquidación en los términos establecidos en la Ley procesal y la sustancial (Ley 1150 de 2007), por lo tanto, los dos años con los que contaban las partes para ejercer algún tipo de acción de controversias contractuales, sobre el contrato suscrito el 29 de diciembre de 2015, venció el 17 de julio de 2020. (...). Si bien el recurrente indicó que el acta de liquidación unilateral se conoció en el trámite del presente proceso judicial, al parecer al momento de radicar los alegatos de primera instancia (7 de diciembre de 2021), por lo que es desde allí que se debe computar el término de caducidad; la Sala precisa que dicha regla es aplicable, siempre y cuando, el acto de liquidación haya adquirido ejecutoria en el periodo de tiempo anterior a la ocurrencia de la caducidad, en razón a que si se cumplieron con los 2 años y 6 meses (Art. 164 CPACA y 11 Ley 1150 de 2007), para que la entidad efectuara la liquidación y la misma cobrara ejecutoria, la administración perdería competencia para desarrollar esa facultad. Al respecto, recuerda la Sala que la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 1 de agosto de 2000 en relación con los contratos que requieren de liquidación, puntualizó que el cómputo de los dos años que la ley fija para el ejercicio oportuno de la acción, deben contarse desde la suscripción del acta bilateral, la ejecutoria del acto administrativo de liquidación unilateral o, en defecto de los anteriores, desde el vencimiento del plazo para efectuarla, sobre el particular mencionó: (...). Igualmente, la misma Corporación en sentencia del 13 de julio del mismo año agregó que, en aquellos casos en los que el contratista no hubiera incoado demanda contencioso-administrativa, la Administración podría liquidar el contrato dentro del término de vigencia de la acción, es decir dos años desde la fecha en que finalizó el plazo legal o convencional para realizar la liquidación, así las cosas, el Consejo de Estado precisó: (...). Además, el Consejo de Estado, también señaló que si al contratista se le imponía el deber de acudir a la administración de justicia en el término de dos años, para lograr la liquidación del contrato, también la carga procesal debe ser impuesta a la administración, por lo tanto, las entidades contratantes, una vez vencido el término de caducidad, no les era procedente fijar de forma unilateral la liquidación o ponerla en conocimiento del contratista, en razón que “En todo caso, debe quedar claro que transcurridos dos años desde la terminación del contrato, ni el contratista podrá exigir la liquidación y/o los perjuicios, ni la administración efectuarla, pues en tal caso habrá caducado cualquier acción (o, mejor, proceso), que las partes pudieran promover con fundamento en el contrato”. La anterior tesis, se recogió en la sentencia del 30 de enero de 2013, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para determinar que: (...). Así las cosas, permitir que la administración realice la liquidación del contrato luego de vencido el término concedido por el Código Contencioso Administrativo y que dicho acto reviva los plazos de caducidad, sería permitir que ese término estuviera a disposición de las partes, para acudir en cualquier momento a la administración de justicia, por lo que la demanda se deberá interponer dentro de los dos años siguientes al vencimiento del contrato, como lo precisó el Consejo de Estado. En ese sentido, si para la liquidación del contrato no hay plazos acordados por las partes, el término máximo para que la entidad estatal pueda proceder a liquidar el contrato, en ejercicio de las funciones atribuidas por ley, es de dos años y seis meses siguientes a la expiración del mismo

(artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 164 CAPCA). Vencido este plazo, “no es posible realizar la liquidación del contrato, y los funcionarios de la entidad contratante pierden cualquier competencia en este sentido. Igualmente, y en idéntico sentido al estudiar un caso en el cual se celebró una liquidación fuera del plazo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, el Máximo Órgano Contencioso Administrativo, señaló: (...). A la par, en reciente pronunciamiento, en donde se intentó la liquidación del contrato, transcurridos los 2 años y 6 meses, el Consejo de Estado confirmó la decisión de declarar probada la caducidad, puesto que la misma debía contarse a partir de la finalización de la oportunidad para liquidar el contrato (6 meses después de la finalización del contrato), sobre el particular se indicó: (...)

LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO – Al no haber notificación del acta de liquidación unilateral a la parte contratista repercute en la eficacia u oponibilidad del acto administrativo en sí mismo, pero no da lugar a la ilegalidad o legalidad del mismo.

Ahora, si bien la parte actora en el recurso de apelación solicita la nulidad de dicho acto (acta de liquidación unilateral), lo cierto es que sobre las pretensiones relativas al equilibrio económico del contrato operó el fenómeno jurídico de la caducidad, pues tal precepto no puede quedar a criterio de las partes al momento de expedir un acto fuera del plazo consagrado en el artículo 164 del CPACA. Así las cosas, lo ocurrido en el presente proceso, es que al no haber notificación del acta de liquidación unilateral a la parte contratista, aquí demandante, repercute en la eficacia u oponibilidad del acto administrativo en sí mismo, pero no da lugar a la ilegalidad o legalidad del mismo. Sobre este punto, el Consejo de Estado ha sostenido que las irregularidades en la notificación de los actos particulares afectan los presupuestos de eficacia de esas decisiones, pero no los requisitos de validez. La infracción por eficacia se traduce en la imposibilidad de producir efectos para los que el acto fue proferido. En ese orden de ideas, como el acta de liquidación unilateral careció de eficacia, no puede la Sala iniciar el conteo del término de caducidad, desde la fecha que presuntamente el actor tuvo conocimiento, en la medida que no generó efecto jurídico alguno, por su falta de oponibilidad al contratista. (...) Conclusión Se confirmará la sentencia de primera instancia, emitida el 24 de junio de 2022 por el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, que declaró la configuración de la caducidad, en razón que la misma debe computarse desde la finalización del plazo con el que contaban las partes para liquidar el contrato y no desde la ejecutoria del acto que liquidó el contrato, luego de vencido el término de caducidad.

NOTA DE RELATORÍA: La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, puede ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word puede quedar con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333009202100024011500123



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala de Decisión No. 5

Magistrada Ponente: Beatriz Teresa Galvis Bustos

Tunja, noviembre diez (10) de dos mil veintidós (2022)

Medio de control:	Controversias Contractuales
Demandante:	Soluciones Empresariales Integrales S.A.S
Demandado:	Municipio de Páez
Expediente:	15001-33-33-009-2021-00024-01
Link:	https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333009202100024011500123

OBJETO DE LA DECISIÓN

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de primera instancia proferida el 24 de junio de 2022 por el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, por la cual se negaron las pretensiones de la demanda, al declararse la caducidad del medio de control.

I. ANTECEDENTES

La demanda (a. 04)

Pretensiones

1. La empresa Soluciones Empresariales Integrales SAS, por conducto de apoderado judicial, solicitó:

1. SE PROCEDA a la liquidación y a la firma de la correspondiente Acta de liquidación final DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA NO. 07/2015, firmado entre La Sociedad SOLUCIONES EMPRESARIALES INTEGRALES S.A.S. y el Municipio de PAEZ (Boyacá).

2.- QUE Como Consecuencia de lo anterior se Proceda al pago de la Factura Cambiaria No. 356 del 26-04-2018 por valor de Quince Millones Novecientos Sesenta y Seis Mil Quinientos Setenta y Dos con Ochenta Centavos (\$15.966.572.80).

3.- QUE el municipio de Páez (Boyacá), reconozca el desequilibrio económico en favor de la SOCIEDAD SOLUCIONES EMPRESARIALES INTEGRALES S.A.S. derivado de la mayor permanencia en obra por causas no imputables al contratista, como tampoco la ocurrencia de un hecho cuyo riesgo estuviere asignado al contratista, dentro del Contrato de Consultoría No 07 de 2015, y sus tres Adiciones (tiempo de ejecución inicial cinco (5) meses, tiempo final de ejecución quince (15) meses, costo de mayor permanencia de obra diez (10) meses).

4.- QUE, como consecuencia del desequilibrio económico, se reconozca y pague a mi representada la suma de, Ciento Cincuenta y Cinco Millones Seiscientos Nueve Mil Ciento Treinta y Seis Pesos (\$155.609.136.00)

M/Cte., correspondientes al tiempo de servicio pactado y prestado (Seis (6) meses) estipulado en las Adiciones 2 y 3 al Contrato de Consultoría No. 07/2015.

Hechos

2. El 15 de diciembre de 2015, el municipio de Páez publicó concurso para seleccionar contratista con el fin de desarrollar “*la interventoría a la construcción de viviendas de interés prioritario urbanización Villa San Diego*”.
3. La entidad demandada efectuó una propuesta por valor de \$129.674.281 con una duración de ejecución de 5 meses.
4. El 29 de diciembre de 2015, la empresa demandante y el municipio de Páez suscribieron el Contrato de Consultoría No. 07 de 2015 por un valor de \$129.664.281, el cual inició el 15 de marzo de 2016 y tuvo una duración de 15 meses con las respectivas adiciones.
5. El 30 de enero de 2017 la actora aceptó firmar el contrato adicional No. 1 que adicionó el valor de \$30.000.000, sin embargo, se dejó la constancia que al momento de liquidar el contrato se reconozcan los valores reales en que se incurrió al prestar el servicio y se restablezca el equilibrio de la ecuación en la relación contractual.
6. El 1 de febrero de 2017 el alcalde de Páez informó que no se contaba con más recursos para ser asignados al contrato de interventoría No. 07 de 2015.
7. La entidad demandante “*firmó Un Contrato Adicional No. 2, en tiempo al Contrato de Consultoría No. 07/2015, firmado el trece (13) de mayo de 2017, por un término de cuatro (4) meses y finalmente se firmó un último Contrato Adicional No. 3, en tiempo al Contrato de Consultoría No. 07/2015, firmado el trece (13) de mayo de 2017, por un término de dos (2) meses*”, sin la adición de recursos, por lo que se indicó que al finalizar del contrato se debía restablecer el equilibrio económico.
8. El 11 de septiembre de 2017 la sociedad demandante, solicitó a la alcaldía de Páez ampliar el plazo del contrato por 2 meses más, en razón que el Consorcio Viviendas Páez 2015, requirió dicho tiempo para finalizar las obras contratadas.
9. Que, “*todas y cada una de las actividades realizadas por la Interventoría, están consignadas en los once (11) informes que se presentaron y fueron recibidos por la entidad contratante, sobre los cuales no se presentó observación alguna u objeción por parte del supervisor delegado, manifestándose en el informe final... lo siguiente: “La interventoría reitera su solicitud al Municipio, para revisar el equilibrio económico del contrato, debido a que por situaciones ajenas a esta interventoría, el proyecto demoró más de lo previsto inicialmente y los valores*

hasta ahora reconocidos por el Municipio en el contrato son [in]suficientes para cubrir los gastos en que la interventoría ha incurrido, siendo lo más oportuno que en el Acta de liquidación se establezca el valor correspondiente a dicho equilibrio”.

10. La obra fue entregada a satisfacción del municipio de Páez el 12 de enero de 2018, en consecuencia, el 29 de julio de 2020 “se envió vía correo electrónico al Doctor Carlos Henry Rincón Rodríguez en calidad de secretario de Planeación y Obras de la entidad, adjunto contentivo con el acta de liquidación y recibo final del contrato de consultoría No. 07/2015, para las firmas respectivas, sin recibir a la fecha respuesta alguna”.

11. El municipio de Páez no ha cancelado el valor de la factura correspondiente al informe final de interventoría, de fecha 20 de abril de 2018 por valor de \$15.966.572.

12. El 21 de noviembre de 2019 la actora elevó petición ante la Alcaldía de Páez, con el fin que firmara el acta de liquidación del contrato de interventoría y reconociera el desequilibrio económico en favor de la Sociedad Soluciones Empresariales Integrales S.A.S. derivado de la mayor permanencia en obra.

13. El 12 de febrero de 2020 el ente territorial negó la anterior solicitud.

Fundamentos de la acción

14. La parte actora afirmó que se perdió el equilibrio económico del contrato de interventoría No. 07 de 2015, en razón que se amplió el plazo contractual y la adición de \$30.000.000 no cubrió el total del servicio, toda vez que “*las labores de Interventoría se realizaron de acuerdo con las condiciones contractuales pactadas inicialmente, sin que ello implique la renuncia a los derechos económicos por prestación del servicio y esos valores son los que se reclaman por cuanto en el contrato inicial a mi representada se le pagaba una suma promedio mensual de Veinticinco Millones Novecientos Treinta y Cuatro Mil ochocientos Cincuenta y Seis Pesos (\$25.934.856.00) M/Cte., que multiplicado por los seis (6) meses de las Adiciones 2 y 3, equivalen a la suma de Ciento Cincuenta y Cinco Millones Seiscientos Nueve Mil Ciento Treinta y Seis Pesos (\$155.609.136.00)*”.

II. TRÁMITE PROCESAL

Presentación y admisión de la demanda

15. La demanda fue radicada el 5 de febrero de 2021 (a. 041), correspondiéndole al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, que por medio de auto de fecha 4 de marzo de 2021 (a. 043) resolvió inadmitirla en razón que no se

aportaron las pruebas relacionadas con las suspensiones y adiciones del contrato, además que el escrito no fue enviado a la entidad demandada.

16. Una vez subsanada la demanda, en proveído del 30 de abril de 2021 (a. 047) se admitió y se ordenaron las notificaciones de rigor.

Contestación de la demanda

17. El apoderado de la Alcaldía de Páez (a. 050) propuso la excepción de caducidad, al argumentar que el inicio del contrato bajo estudio se dio el 15 de marzo de 2016 y finalizó el 15 de enero de 2018, fecha en que se suscribieron las actas de terminación y de liquidación, esta última que no firmó el contratista, pero de la cual tenía pleno conocimiento.

18. Indicó que conforme lo anterior, el término de 2 años para presentar la demanda venció el 16 de julio de 2020, pero la solicitud de conciliación prejudicial se radicó el 5 de noviembre de 2020, es decir cuando ya había fenecido el término descrito en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

19. En cuanto los hechos, mencionó que a través del oficio No. SP007 de 2017 se solicitó al demandante, de no ser posible continuar con las actividades de interventoría, *“elevar informe final y en consecuencia liquidar el contrato a fin de evitar un desequilibrio económico el cual fue recibido por la accionante el día 08 de Febrero de 2017 y del cual no se obtuvo respuesta alguna, razón por la cual con las firmas de los adicionales se entendió que el contratista acepta las condiciones del ente municipal”*.

20. Sostuvo que el contratista en ningún momento plasmó objeción u observación en contra de cada adición del contrato *“por lo que se infiere que siempre estuvo de acuerdo con las condiciones propuestas, más aun cuando el municipio elevo oficio SP 007-2017, mediante el cual le solicitaba sino era posible la ejecución en las condiciones propuestas por el ente territorial se procediera a la liquidación del mismo y al cual el accionante no dio respuesta, más que con su firma de aprobación en cada otrosi adicional”*.

Trámite sentencia anticipada

21. Mediante auto del 25 de noviembre de 2021 (a. 10 samai), el A-quo manifestó que le impartiría el trámite de sentencia anticipada al proceso, en razón que no obraban pruebas pendientes por practicar, además fijó el litigio en los siguientes términos:

1. *Determinar si es procedente la liquidación judicial del contrato de consultoría No. 07/2015, firmado entre La Sociedad SOLUCIONES EMPRESARIALES INTEGRALES S.A.S. y el Municipio de Páez (Boyacá), y si hay lugar al reconocimiento de pago alguno a favor del contratista.*

2. *Determinar si hubo lugar o no al desequilibrio económico en favor de LA SOCIEDAD SOLUCIONES EMPRESARIALES INTEGRALES S.A.S. derivado presuntamente de la mayor permanencia en obra por causas no imputables al contratista con ocasión del Contrato de Consultoría No 07 de 2015 y sus tres Adiciones, y si hay lugar al reconocimiento de pago alguno a favor del contratista.*

3. *De manera previa el Despacho deberá resolver el problema jurídico accesorio si se configur[ó] la caducidad del medio de control.*

22. En consecuencia, corrió el término de 10 días a las partes para que presentaran sus alegaciones finales.

Sentencia de primera instancia

23. En sentencia proferida el 24 de junio de 2022, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, resolvió (a. 039):

PRIMERO. – *DECLARAR PROBADA la excepción de caducidad propuesta por la parte demandada, conforme a lo expuesto en la parte motiva.*

SEGUNDO. – *Sin condena en costas.*

TERCERO. – *Por secretaría compulsar copias a la Fiscalía competente, para que de ser el caso inicie investigación por el presunto delito de falsedad en documento público contra responsables del Municipio de Páez, atendiendo las irregularidades relacionadas con los documentos acta de recibo final y liquidación unilateral del Contrato de Consultoría N°. 07/2015, conforme a lo expuesto en la parte motiva.*

CUARTO. - *Ejecutoriada esta providencia y cumplido lo dispuesto en el numeral anterior, archívese el expediente dejando las constancias y anotaciones a que haya lugar. Si existen excedentes de gastos procesales, devuélvanse al interesado, previa liquidación por Secretaría*

24. El juez de primera instancia indicó que el literal j) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 estableció como regla general que el medio de control de controversias contractuales debe interponerse en el término de 2 años “a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”.

25. Precisó que “el término de caducidad de este medio de control, salvo cuando versa sobre pretensiones de nulidad absoluta o relativa del contrato, ejecutiva o de repetición, ha sido definido en función del tipo de contrato, así: i) una regla, para los contratos de ejecución instantánea, ii) otra, para los que de acuerdo con la ley del contrato no requieren liquidación y iii) otra más, para los que, por el contrario, sí la requieren; grupo este último dentro cual se pueden presentar, a su vez, tres supuestos de hecho diferentes, dependiendo de si: (a) se suscribió acta de liquidación bilateral o de mutuo acuerdo, (b) se expidió acto administrativo de liquidación unilateral o (c) no se efectuó ninguno de los anteriores tipos de liquidación contractual”.

26. Sostuvo que el contrato suscrito por los extremos procesales está sometido a liquidación, sin embargo, no se efectuó, por lo tanto, “el término de caducidad se debe

contar 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”.

27. Previo a analizar el caso en concreto, manifestó que en el proceso se allegó el acta de liquidación unilateral del 17 de mayo de 2018, sin embargo, la parte actora manifestó que en ningún momento tuvo conocimiento de dicho acto administrativo, situación que se reafirmó con la petición elevada por la parte actora relacionada a la entrega del acta de liquidación y la respuesta del ente territorial que la negó por la falta de suscripción. Por dicha situación, compulsó copias ante la Fiscalía General de la Nación para que se investigue la posible comisión del delito de falsedad de documento público.

28. Conforme lo anterior, afirmó que el acta de liquidación del 17 de mayo de 2018 es ineficaz, ante la oponibilidad y falta de notificación de la misma, por ende, no valoró su contenido en el fallo.

29. Expuso que el contrato No. 07 de 2015 comenzó el 15 de marzo de 2016 y ante las 3 suspensiones y 3 prórrogas suscritas, finalizó el 17 de enero de 2018 *“por consiguiente los 6 meses a que se refiere el apéndice v) del literal j) del numeral 2° del artículo 164 del C.P.A.C.A., vencieron 18 de julio de 2018, fecha a partir de la cual SEMPI S.A.S. contaba con 2 años para impetrar el medio de control, es decir, en principio hasta el 18 de julio de 2020”*, pero ante la suspensión de términos causada por el COVID 19, el plazo feneció el 3 de noviembre.

30. Resaltó que la solicitud de conciliación prejudicial se presentó el 5 de noviembre de 2020, momento para el cual ya había operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control.

Recurso de apelación

31. La parte actora, mediante memorial del 30 de junio de 2022, presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia (a. 53 samai), al señalar que *“le informa[ron] al despacho que a [sus] manos había llegado una copia del Acta de Liquidación Unilateral, como prueba sobreviniente y que la coloca[ron] a disposición del despacho, este a su vez corrió traslado de acuerdo a lo establecido en los artículos 269 y 272 del C.G.P., ante lo cual manifestó al despacho que se desconocía por completo el documento por cuanto nunca había llegado y [demandante] jamás le había notificado acto administrativo en ese sentido”* (sic).

32. Señaló que el acto de liquidación que se conoció en el trascurso del proceso es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, ya que se considera que dicho acto administrativo se encuentra conforme a derecho, reúne todas las condiciones y elementos indispensables para su existencia, validez y eficacia, mientras no se demuestre lo contrario ante la Jurisdicción Administrativa.

33. Consideró que el ente territorial al no notificar el acta de liquidación unilateral vulneró el derecho de defensa de Soluciones Empresariales Integrales S.A.S, además que, de ser supletoria a la liquidación bilateral, no permitió que se efectuara una debida contradicción contra la decisión de la administración.

34. Indicó que, ante la existencia del acta de liquidación del 17 de mayo de 2018, no puede hablarse de caducidad del respectivo medio de control, máxime si ahora se solicita la nulidad de dicho acto administrativo.

TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

Admisión del recurso de apelación

35. En auto de 5 de agosto de 2022, se resolvió admitir el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la sentencia proferida el 24 de junio de 2022 por el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, sin necesidad de correr traslado a las partes para presentar las alegaciones finales en segunda instancia.

III. CONSIDERACIONES

Competencia

36. El artículo 328 del Código General del Proceso, prevé:

“Artículo 328. Competencia del superior.

*El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, **sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio**, en los casos previstos por la ley.*

(...)”

37. Según la norma transcrita, se colige que el superior no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del recurso de alzada, excepto frente a las decisiones que deba adoptar de oficio. Así lo sostuvo la Subsección “A” de la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia proferida el 23 de febrero de 2017¹.

¹ Se indicó: “De acuerdo con el artículo 320 del Código General del Proceso, aplicable por expresa remisión del artículo 306 del CPACA, el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida «...únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.». En consecuencia, el superior no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del mismo. Al respecto sostuvo esta Corporación en sentencia de 5 de julio de 2007¹:

«Ahora, entrando al fondo del asunto, debe recordarse que esta Sección ha reiterado que en el recurso de apelación, cuya sustentación es obligatoria, so pena de declararse desierto, la competencia de la Corporación está restringida a los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente contra la providencia objeto del recurso y que se relacionen, desde luego, con las causales de nulidad planteadas en la demanda, o con las consideraciones que sirvieron de sustento al Tribunal para dictar la sentencia. En consecuencia, la Sala estudiará los puntos sobre los cuales alegó la parte apelante en la sustentación del recurso, según se vio anteriormente.».

Problema jurídico

38. De conformidad con los argumentos de la apelación, se formulan el siguiente problema jurídico:

¿Impone revocarse la sentencia de primera instancia que declaró la caducidad del medio de control de controversias contractuales, al probarse que en virtud de la expedición del acta de liquidación unilateral del 17 de mayo de 2018, no hay razón para computar el término descrito en el artículo 164 del CPACA?

39. En caso positivo determinar, si hay lugar a acceder a las pretensiones de la demandada.

40. Para resolver los interrogantes, la Sala se detendrá en los siguientes temas: **(i)** hechos probados relevantes, **(ii)** caso concreto.

Sentido de la decisión

41. La Sala confirmará la sentencia de primera instancia, en razón que la caducidad de la acción de controversias contractuales debe computarse desde la finalización del plazo con el que contaban las partes para liquidar el contrato y no desde la ejecutoria del acto que liquidó el contrato, luego de vencido el término de caducidad.

Valoración probatoria

42. **Prueba documental:** se otorgará valor probatorio a los documentos que reposan en el plenario. Ello, en la medida que no fueron tachados y las partes los tuvieron a su disposición durante todo el proceso, de conformidad con la sentencia de unificación proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2014, con ponencia del Consejero Doctor Danilo Rojas Betancourth².

Hechos probados

43. El municipio de Páez suscribió el contrato No. 07 del 29 de diciembre de 2015 con la empresa SEMPI SAS (Soluciones Empresariales Integrales S.A.S) (a. 005), cuyas cláusulas fueron las siguientes:

“Objeto: Interventoría a la construcción de vivienda de interés prioritario urbanización Villa San Diego, municipio de Páez, Departamento de Boyacá.

Esta limitación a la competencia del juez de segunda instancia ha sido entendida como garantía de la non reformatio in pejus, consagrada en el artículo 31 de la Constitución Política. (...)” (Negrilla fuera del original)

² Radicación: 25000-23-26-000-2000-00340-01.

Valor: Ciento veintinueve millones seiscientos setenta y cuatro mil doscientos ochenta y un pesos con ochenta y tres ctvs (\$129.674.281,83) M/cte.

Plazo de Ejecución: Cinco (05) meses, contados a partir de la firma del acta de inicio.

44. El 15 de marzo de 2016 se suscribió el acta de inicio, en virtud del pago del anticipo en una suma de \$64.832.864 (a. 006).
45. Suspensión No. 1 del 16 de julio de 2016, que se suscribió ante la suspensión del contrato de obra No. 15 de 2015 (a. 045 fl. 5).
46. Acta de reinicio del 31 de octubre de 2016 (a. 09 samai fl. 477).
47. Suspensión No. 2 de fecha 29 de noviembre de 2016, que tuvo como motivación la falta de recursos para a la adición del contrato de interventoría (a. 045 fl. 6)
48. Adicional No. 1 suscrita el 27 de diciembre de 2016, en la que se pactó el aumento del contrato en \$30.000.000, para un valor final de \$159.6665.728 y se amplió el plazo de ejecución en 4 meses, para un total de 9 meses (a. 030).
49. Acta de reinicio del 17 de enero de 2017 (a. 09 samai fl. 577).
50. Adicional No. 2 suscrita el 13 de mayo de 2017 que aumentó el tiempo del contrato de interventoría en 4 meses para un final de 13 meses de ejecución (a. 032).
51. Otrosí aclaratorio del 15 de junio de 2017, en el que se indicó que el valor del contrato correspondía a la suma de \$129.6665.728 (a. 09 samai fl. 834 y 835).
52. Suspensión No. 3 del 8 de septiembre de 2017, suscrita por las fuertes lluvias que impidieron la ejecución del contrato de obra (a. 045 fl. 7).
53. Adicional No. 3 suscrita el 14 de noviembre de 2017 que acrecentó el plazo contractual en 2 meses, para un total de 15 meses (a. 033).
54. El 15 de enero de 2018 se profirió el acta de recibo final del contrato No. 07 de 2015, en la que se señaló que la alcaldía de Páez a la fecha adeudaba el valor de \$15.966.572 (a. 050 fl. 7).
55. Acta de liquidación del contrato No. 07 de 2015 del 18 de enero de 2018, suscrita únicamente por el Alcalde y el Secretario de Planeación del municipio de Páez (a. 06 Samai fl. 991 a 992), que contuvo el siguiente balance:

<i>Descripción</i>	<i>Contrato</i>	<i>Anticipo</i>
--------------------	-----------------	-----------------

Valor contrato inicial	\$129.665.728			
Valor anticipo (50%)			\$64.832.864	
Valor contrato adicional No. 1	\$30.000.000			
Valor acta de recibo parcial No. 1		\$86.538.824		
Valor amortización AP 1				\$35.139.412
Valor acta de recibo parcial No 2		\$57.160.330		
Valor amortización AP No. 2				\$23.210.165
Valor acta de recibo final	\$9.483.286	\$15.966.572		
Valor amortización acta de recibo final				\$6.483.286
Totales	\$169.149.014	\$159.665.728	\$64.832.864	\$64.832.864"

56. Acta de liquidación unilateral de fecha 17 de mayo de 2018, suscrita por el Secretario de Planeación (como supervisor del contrato objeto de estudio) y el Alcalde de Páez (a. 06 Samai fl. 989 y 990), en la que se indicó:

“Mediante acta de liquidación de fecha 18 de enero de 2018, se pretendió realizar la liquidación de manera bilateral con el contratista SEMPI SAS/ L. Liliana Payares Rios, la cual a la fecha no ha sido posible formalizar por parte del contratista, por lo cual la entidad debe darle cumplimiento a la Ley 1150 de 2007, en vista que una vez puesta en conocimiento del contratista el acta de liquidación antes mencionada y la cual no fue posible firmar por parte del contratista.

El municipio de Páez-Boyacá en cumplimiento de las facultades establecidas en la Ley 1150 de 2007 artículo 11... Procede a realizar la liquidación de manera unilateral en la medida que no es posible dejar el proceso contractual sin su acta de liquidación a fin de darle terminación al proceso contractual.

Descripción	Contrato		Anticipo	
Valor contrato inicial	\$129.665.728			
Valor anticipo (50%)			\$64.832.864	
Valor contrato adicional No. 1	\$30.000.000			
Valor acta de recibo parcial No. 1		\$86.538.824		
Valor amortización AP 1				\$35.139.412
Valor acta de recibo parcial No 2		\$57.160.330		
Valor amortización AP No. 2				\$23.210.165
Valor acta de recibo final	\$9.483.286	\$15.966.572		
Valor amortización acta de recibo final				\$6.483.286
Totales	\$169.149.014	\$159.665.728	\$64.832.864	\$64.832.864"

57. Formatos de acta de recibo final y liquidación, elaboradas el 22 de julio de 2019 sin firmar, en el que se describió el siguiente balance financiero (a. 027):

Balance Financiero

Fecha	Concepto	Más	Menos	Saldo
29/12/2015	Valor inicial del contrato	\$129.674.281		\$129.674.281
	Otrosí aclaratorio (nuevo valor del contrato)	\$129.665.728		\$129.665.728
	Pago por concepto de anticipo (50%)		\$64.832.864	\$64.832.864
27/12/2016	Adición según otrosí No. 001 de 2016	\$30.000.000		\$94.832.864
	Factura No. 332 del 2 de marzo de 2017	\$86.538.824	Amortización del (54.2%) \$35.139.412 valor pagado \$51.399.412	\$43.433.452
	Factura No. 338 del 28 de agosto de 2017	\$57.160.330	Amortización del (35.8%) \$23.210.165 valor pagado \$33.950.165	\$9.483.286
	Factura No. 356 del 20 de abril de 2018	\$15.966.572	Amortización del (10%) \$6.483.287	Saldo pendiente de pago por \$9.483.286

Nota 1: El contratista en sus informes ha dejado constancia de requerir la revisión del equilibrio económico por mayor tiempo en la obra, (tiempo de ejecución inicial: 5 meses, tiempo final de ejecución: 15 meses), en su informe final estableció como pretensión que el municipio le reconociera el costo de mayor permanencia en obra diez meses adicionales, tomado el promedio mensual de contrato, en la presente acta se deja constancia que lo pretendido corresponde a la suma de \$229.348.650.

Nota 2: El municipio se abstiene de hacer dicho reconocimiento al considerar que no lugar a éste debido a que la mayor permanencia en obra del contratista interventor, se debe a factores ajenos a la culpa del contratante.”

58. Petición del 21 de noviembre de 2019 elevada por parte de Soluciones Empresariales Integrales SAS, ante la Alcaldía de Páez, en la que solicitó el acta de liquidación del contrato de interventoría y se restableciera el equilibrio económico, cancelando la suma de \$229.348.650 (a. 025).
59. A través del oficio No. SPEI-OFIC-016-2020 del 12 de febrero de 2020 la Alcaldía de Páez (a. 026), negó la anterior solicitud, al señalar que el contratista no realizó ningún tipo de salvedad en las adiciones del contrato y respecto al acta de liquidación manifestó que “no es posible remitir dicho documento por cuanto no se encuentra firmado por todas las partes, valga la pena la oportunidad para invitarlos a la Secretaría de Planeación de Páez a efectos de que las partes suscriban el documento para luego, a ustedes hacerles entrega copia del mismo como parte contractual”.

Caso concreto

60. La Sala recuerda que el recurso de apelación formulado por la parte actora tiene como eje central, la no configuración del término de caducidad en el caso en concreto, toda vez que adujo que no conocía sobre la existencia del acta de liquidación unilateral, la cual solo se puso de presente en el proceso de la referencia y ante ello la facultó para demandar en el medio de control de controversias contractuales.

61. Para resolver, se precisa que la caducidad se revela como aquella figura por cuya virtud se sancionan los eventos en que los medios de control judicial no son promovidos en los plazos específicos fijados por la ley; de manera que, una vez transcurrido el límite temporal dentro del cual es posible ejercer el derecho de acción, la caducidad opera como medio extintivo del mismo.

62. Lo anterior, en razón a impedir que los casos que se susciten con la administración se mantengan, de forma indefinida, en el tiempo sin resolución alguna, con el fin de dotar de “*seguridad jurídica el tráfico económico, jurídico, comercial y, aún, social, lo que contribuye, en doble perspectiva, a abonar escenarios que favorezcan la convivencia política y social en el marco de un Estado de derecho*”³.

63. Ahora, la Ley 1437 de 2011, para efectos de determinar a partir de cuándo debe computarse el término de caducidad, establece unas reglas especiales cuando la demanda tiene origen en un contrato. En lo que a este caso interesa, resulta oportuno traer a colación la regla prevista en el artículo 164 ibídem, numeral 2, literal j), que dispone:

“ARTÍCULO 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;

iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;

³ Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección A, Auto del 20 de mayo de 2022 Rad: 25000-2336-000-2018-00984-01 (67.968)

iv) *En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;*

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;*

64. En ese sentido, como la base normativa, tuvo el ingrediente normativo, la fecha de liquidación del contrato, precisa la Sala que según el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 dispone que los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, **serán objeto de liquidación**, por lo tanto, como el contrato de interventoría No. 07 de 2015 tiene la calidad de tracto sucesivo es necesaria su liquidación por parte de la administración municipal.

65. En esta misma línea, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, vigente para el momento en que se suscribió el contrato de interventoría celebrado entre el municipio de Páez y Soluciones Empresariales Integrales S.A.S, respecto al plazo de la liquidación del contrato indicó:

“ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. *La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. **De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.***

*En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, **o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C.C.A.***

*Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo **dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C.C.A.***

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.” – Resaltado por la Sala -

66. Sobre la anterior base normativa, el Consejo de Estado señaló lo siguiente:

“Con apoyo en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 se advierte que la entidad pública puede definir, en el pliego de condiciones o en el contrato, el plazo que considere adecuado para efectuar la liquidación bilateral del mismo⁴; no obstante, si no existe disposición en el pliego de condiciones o acuerdo contractual sobre el plazo para liquidar el contrato, el término

⁴ Aspecto igualmente mencionado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 que fue derogado y recogido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007

para la liquidación bilateral será el que fija la ley, es decir, cuatro meses a partir de la terminación del contrato.

En cuanto a la liquidación unilateral, el mismo artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 acogió el término del artículo 61 de la Ley 80 de 1993, es decir, 2 meses. El plazo para la liquidación unilateral no puede ser objeto de un pacto para establecer un término diferente del que fija la ley, dado que ésta solo permite la disposición sobre el plazo para el evento de la liquidación bilateral; en este sentido, el plazo para realizar la liquidación unilateral se constituye en una potestad especial y reglada que no puede ser ampliada o reducida por la decisión de la entidad pública, ni por acuerdo entre las partes.”⁵

67. Igualmente, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción *“concluyó que las partes podían liquidar el contrato de común acuerdo, o la administración de manera unilateral, hasta el vencimiento del término de caducidad de la respectiva acción contractual, el cual es de dos (2) años contados a partir del vencimiento del término indicativo de seis (6) meses para realizar la liquidación del contrato”⁶*
68. Ahora, en el evento que la liquidación del contrato se diera luego de los 6 meses con lo que contaba la administración para hacer dicho trámite, pero dentro de los 2 años siguientes a esa fecha, el *“conteo del término de caducidad de la acción contractual inicia a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato”⁷*.
69. En el caso en concreto, el contrato no estableció una cláusula especial para ejercer la liquidación bilateral, en razón a que señaló que el plazo del mismo sería de 5 meses (el cual fue prorrogado por diferentes adiciones), sin pactarse un término especial entre las partes para lograr la liquidación bilateral del contrato, en consecuencia, se deberá remitir al plazo contenido en la norma anteriormente citada, esto es, 4 meses, luego de la finalización del contrato.
70. Si bien el contrato de interventoría tenía una duración inicial de 5 meses, que se computó a partir del 15 de marzo de 2016 (fecha de la expedición del acta de inicio del contrato), lo cierto es que ante las 3 suspensiones y adiciones que se firmaron a lo largo de la relación contractual, el contrato finalizó el 15 de enero de 2018, con la suscripción del acta final de entrega, por parte de ambos extremos de la relación contractual.
71. En ese orden de ideas, por no expresarse cláusula alguna sobre la liquidación bilateral, se recurre al contenido de la Ley 1150 de 2007, en consecuencia, la administración y el contratista tenían hasta el 16 de mayo de 2018 (día siguiente a la terminación del contrato + 4 meses) para adelantar la liquidación bilateral.

⁵ Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección A, Auto del 20 de mayo de 2022 Rad: 25000-2336-000-2018-00984-01 (67.968)

⁶ Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección A Sentencia del 18 de marzo de 2022 Rad: 2500023-26-000-2009-01063-02 (20863)

⁷ Auto de Unificación del 1 de agosto de 2019 Radicación No. 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62009)

72. No obstante, como no se probó algún acuerdo entre las partes, sobre el estado de las obligaciones ejecutadas y los valores cancelados o presuntamente adeudados por el contratante, pues si bien se allegó un acta de liquidación bilateral, lo cierto es que la misma no estaba suscrita por la parte contratista, en consecuencia, el municipio de Páez contaba con 2 meses más para efectuar la liquidación unilateral, término que finalizó el 16 de julio de 2018, en consecuencia, esa es la fecha de finalización del plazo de liquidación del contrato suscrito entre el citado ente territorial y Soluciones Empresariales Integrales S.A.S.
73. Sobre este aspecto, la Sala debe destacar que la entidad demandada, ante el requerimiento del juez de primera instancia, allegó los antecedentes administrativos del respectivo contrato de interventoría, en los cuales se halló documento de liquidación unilateral del contrato, que se le asignó la fecha de 17 de mayo de 2018.
74. No obstante, no obra constancia de notificación de dicho acto administrativo a la empresa Soluciones Empresariales Integrales S.A.S, tanto así que, a través del oficio No. SPEI-OFIG-016-2020 del 12 de febrero de 2020, la Alcaldía de Páez le indicó al contratista que se acercara a las instalaciones de la entidad para hacer entrega del documento, sin que luego de dicha fecha hubiera realizado alguna acción para lograr la notificación de la liquidación unilateral.
75. En ese sentido y ante la falta de eficacia del acta de liquidación unilateral por falta de notificación al aquí contratista, desde el 17 de julio de 2018 (día siguiente a la finalización del término para liquidar el contrato) inició el computo de caducidad descrito en el ap. v) del literal j) del numeral 2° del artículo 164 del CPACA, en razón a que la administración no efectuó la liquidación en los términos establecidos en la Ley procesal y la sustancial (Ley 1150 de 2007), por lo tanto, los dos años con los que contaban las partes para ejercer algún tipo de acción de controversias contractuales, sobre el contrato suscrito el 29 de diciembre de 2015, venció el 17 de julio de 2020.
76. Como los términos judiciales fueron suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 y hasta el 31 de junio de 2020, en virtud de la pandemia por COVID-19 y en los términos de los Acuerdos PCSJA20-11517 de 2020 y PCSJA20-11581 de 2020, se tiene que entre el 17 de julio de 2018 y hasta el 16 de marzo de 2020 (sin contar dicho día) trascurrieron 1 año, 7 meses y 30 días, por lo que una vez se reanudaron los términos, el día 1 de julio de 2020 (inclusive), se deben sumar los 4 meses y 1 día restantes, que finalizaron el **2 de noviembre de 2020**.
77. Ahora, observado el calendario del año 2020, se tiene que el 2 de noviembre de 2020 fue feriado, al conmemorarse “*el día de todos los santos*”, en consecuencia, se acude al día siguiente hábil, que sería el **3 de noviembre del mismo año**, fecha esta última para interponer el medio de control.

78. Por lo tanto, como la solicitud de conciliación prejudicial fue radicada el 5 de noviembre de 2020 (a. 039), ya para dicha fecha la acción se encontraba caducada, por lo tanto, se impone confirmar la sentencia de primera instancia que declaró probada dicha excepción.

79. Si bien el recurrente indicó que el acta de liquidación unilateral se conoció en el trámite del presente proceso judicial, al parecer al momento de radicar los alegatos de primera instancia (7 de diciembre de 2021), por lo que es desde allí que se debe computar el término de caducidad; la Sala precisa que dicha regla es aplicable, siempre y cuando, el acto de liquidación haya adquirido ejecutoria en el periodo de tiempo anterior a la ocurrencia de la caducidad, en razón a que si se cumplieron con los 2 años y 6 meses (Art. 164 CPACA y 11 Ley 1150 de 2007), para que la entidad efectuara la liquidación y la misma cobrara ejecutoria, la administración perdería competencia para desarrollar esa facultad.

80. Al respecto, recuerda la Sala que la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 1 de agosto de 2000⁸ en relación con los contratos que requieren de liquidación, puntualizó que el cómputo de los dos años que la ley fija para el ejercicio oportuno de la acción, deben contarse desde la suscripción del acta bilateral, **la ejecutoria del acto administrativo de liquidación unilateral** o, en defecto de los anteriores, desde el vencimiento del plazo para efectuarla, sobre el particular mencionó:

*“El Tribunal equivocadamente declaro probada la caducidad de la acción al considerar, que el término para que ésta opere debe empezar a correr a partir de que se produce el hecho generador del perjuicio y no, como debe ser, desde que es suscrita el acta de liquidación, bien que esta sea el fruto del mutuo acuerdo de las partes o de la declaración unilateral por la entidad estatal. || Para la Sala es claro que no pueden valorarse de manera separada los hechos que susciten controversia en el desarrollo del objeto contractual para contar el término de la caducidad, ya que el contrato conforma una unidad y como tal debe analizarse; porque de lo contrario se caería en el error de iniciar un pleito en contra de la entidad por el sin número de diferencias que puedan sobrevenir en la ejecución del contrato, evento que iría en contra del principio de la economía procesal. A partir de la liquidación del contrato, **o al vencimiento del plazo para que las partes la realicen, comienza a computarse el término de caducidad de la acción**, pues en aquel momento es posible determinar el estado de las obligaciones a cargo de cada una de las partes”-*
Resaltado por la Sala -

81. Igualmente, la misma Corporación en sentencia del 13 de julio del mismo año agregó que, en aquellos casos en los que el contratista no hubiera incoado demanda contencioso-administrativa, la Administración podría liquidar el contrato **dentro del término de vigencia de la acción**, es decir dos años desde la fecha en que finalizó

⁸ Expediente Rad. 11816.

el plazo legal o convencional para realizar la liquidación, así las cosas, el Consejo de Estado⁹ precisó:

*“Frente a los contratos que requieren de la liquidación, el término para el ejercicio de la acción de contractuales se cuenta, según su caso, a partir... Del día siguiente a la fecha en que se liquide el contrato. Esta liquidación puede ser bilateral o unilateral... pero en todo caso si la Administración no liquida el contrato dentro de ese término habrá que tener en cuenta dos aspectos: Si el contratista no acude al juez a solicitar la liquidación judicial, la Administración podrá liquidar hasta el día anterior a que transcurran, dos años –para conductas ocurridas después de entrar a regir el decreto ley 01 de 1984– contados a partir del incumplimiento de la obligación de liquidar; y - Si el contratista acude al juez, la Administración podrá liquidar unilateralmente hasta el día anterior al que le sea notificado el auto admisorio de la demanda, **siempre y cuando no hayan transcurrido antes de la notificación los dos años, contados a partir del incumplimiento administrativo de la obligación de liquidar unilateralmente**”. - Resaltado por la Sala -*

82. Además, el Consejo de Estado, también señaló que si al contratista se le imponía el deber de acudir a la administración de justicia en el término de dos años, para lograr la liquidación del contrato, también la carga procesal debe ser impuesta a la administración, por lo tanto, las entidades contratantes, una vez vencido el término de caducidad, no les era procedente fijar de forma unilateral la liquidación o ponerla en conocimiento del contratista, en razón que *“En todo caso, debe quedar claro que transcurridos dos años desde la terminación del contrato, ni el contratista podrá exigir la liquidación y/o los perjuicios, ni la administración efectuarla, **pues en tal caso habrá caducado cualquier acción (o, mejor, proceso), que las partes pudieran promover con fundamento en el contrato***¹⁰”.

83. La anterior tesis, se recogió en la sentencia del 30 de enero de 2013, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para determinar que:

*“Por consiguiente si, cuando es menester la liquidación del contrato, hay un plazo legalmente señalado para realizarla, bien sea de común acuerdo o bien sea de manera unilateral, y si la caducidad de la acción contractual empieza a correr a partir de la respectiva liquidación, es conclusión obligada **que si el plazo legalmente previsto para realizar la liquidación concluye sin que esta se hubiere hecho, irremediamente el término de caducidad habrá empezado a correr a partir de la conclusión de este último momento y por ende ninguna incidencia tendrá en el término de caducidad una liquidación posterior.***

Sostener lo contrario sería tanto como argumentar que el término de caducidad puede quedar al arbitrio de alguna de las partes

En efecto, de no ser como se viene afirmando se llegaría a la extraña e ilegal situación de existir un término de caducidad superior al previsto en la ley en virtud de la decisión de alguna de las partes, tal como ocurriría por ejemplo en la hipótesis en que la liquidación del contrato viene a hacerse después de haber transcurrido trece (13) o más meses desde que

⁹ Expediente Rad. 12513.

¹⁰ Expediente Rad. 5334 sentencia del 11 de diciembre de 2000

*concluyeron los plazos legalmente previstos para liquidar el contrato¹¹.-
Resaltado por la Sala -*

84. Así las cosas, permitir que la administración realice la liquidación del contrato luego de vencido el término concedido por el Código Contencioso Administrativo y que dicho acto reviva los plazos de caducidad, sería permitir que ese término estuviera a disposición de las partes, para acudir en cualquier momento a la administración de justicia, por lo que la demanda se deberá interponer dentro de los dos años siguientes al vencimiento del contrato, como lo precisó el Consejo de Estado.

85. En ese sentido, si para la liquidación del contrato no hay plazos acordados por las partes, el término máximo para que la entidad estatal pueda proceder a liquidar el contrato, en ejercicio de las funciones atribuidas por ley, es de dos años y seis meses siguientes a la expiración del mismo (artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 164 CAPCA). Vencido este plazo, *“no es posible realizar la liquidación del contrato, y los funcionarios de la entidad contratante pierden cualquier competencia en este sentido¹²”*.

86. Igualmente, y en idéntico sentido al estudiar un caso en el cual se celebró una liquidación fuera del plazo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, el Máximo Órgano Contencioso Administrativo, señaló:

*“En éste orden de ideas, para la Sala es claro que en el presente asunto la administración decidió liquidar unilateralmente el convenio interadministrativo **transcurridos más o menos 4 meses después de haber operado el fenómeno de la caducidad**, de lo que se deduce sin reparo alguno que efectivamente no ostentaba la competencia temporal para hacerlo, pues tal como se precisó en la parte motiva de ésta providencia, **si dejó vencer los términos para liquidar el Convenio respectivo sólo podía hacerlo antes de que operara la caducidad de la acción contractual. Ahora, el hecho de que la accionante haya presentado su demanda transcurridos 4 meses después de la expedición de las Resoluciones impugnadas, no por ello se debe entender que se debía contar el término de caducidad de la acción contractual posteriormente a su expedición**, pues se repite esté se empezaba a contar desde la misma fecha en que concluyeron los 4 meses para intentar la liquidación bilateral y los 2 meses siguientes para intentar la liquidación unilateral y los términos de caducidad son de orden público y por consiguiente inmodificables por el querer de las partes¹³.” –
Resaltado por la Sala -*

87. A la par, en reciente pronunciamiento, en donde se intentó la liquidación del contrato, transcurridos los 2 años y 6 meses, el Consejo de Estado confirmó la decisión de declarar probada la caducidad, puesto que la misma debía contarse a

¹¹ Expediente 66001-23-31-000-2000-00317-01(23136)

¹² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil 8 de Marzo de 2017 Radicado no. 2298 de 2017.

¹³ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa Bogotá D.C, dieciséis (16) de marzo de dos mil quince (2015). radicación número: 52001-23-31-000-2003-00665-01(32797) actor: Corporación Autónoma Regional de Nariño demandado: Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

partir de la finalización de la oportunidad para liquidar el contrato (6 meses después de la finalización del contrato), sobre el particular se indicó:

“6.- La Sala confirmará la sentencia de primera instancia y negará las pretensiones de la demanda porque ésta fue presentada por fuera del plazo previsto en el literal d) del numeral 10 del artículo 136 del CCA. La norma dispone que en los contratos sujetos a liquidación, el término de caducidad de dos años se cuenta desde el incumplimiento de la obligación de liquidar:

<<En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:

d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar>>.

*7.- Está probado que el contrato inició el 24 de febrero de 2005 y que su plazo era de un año, por lo que terminó el 23 de febrero de 2006. También está probado que las partes pactaron que la liquidación del contrato se realizaría en los cuatro meses siguientes a la fecha de finalización del contrato (es decir, para el 23 de junio de 2006) **y que la demanda arbitral fue presentada por la EAAB el 10 de marzo de 2011. Para ese momento la acción ya estaba caducada; como igualmente estaba caducada la demanda de reconvención presentada por el Contratista dentro de dicho trámite.** Por las razones anteriores, lo ocurrido en sede arbitral no puede tenerse en cuenta para considerar que luego de terminado ese trámite se debía contabilizar el término de caducidad para que el Contratista demandara. Y, como lo señaló el tribunal, la demanda fue presentada luego de transcurridos más de seis años desde la fecha de terminación del contrato, lo que igualmente evidencia la caducidad. – Resaltado por la Sala -*

88. Ahora, si bien la parte actora en el recurso de apelación solicita la nulidad de dicho acto (acta de liquidación unilateral), lo cierto es que sobre las pretensiones relativas al equilibrio económico del contrato operó el fenómeno jurídico de la caducidad, pues tal precepto no puede quedar a criterio de las partes al momento de expedir un acto fuera del plazo consagrado en el artículo 164 del CPACA.

89. Así las cosas, lo ocurrido en el presente proceso, es que al no haber notificación del acta de liquidación unilateral a la parte contratista, aquí demandante, repercute en la eficacia u oponibilidad del acto administrativo en sí mismo, pero no da lugar a la ilegalidad o legalidad del mismo.

90. Sobre este punto, el Consejo de Estado ha sostenido que las irregularidades en la notificación de los actos particulares afectan los presupuestos de eficacia de esas decisiones, pero no los requisitos de validez¹⁴. La infracción por eficacia se traduce en la imposibilidad de producir efectos para los que el acto fue proferido¹⁵.

¹⁴ Ver entre otras providencias, Sentencia del 3 de diciembre de 1997, proferida en el proceso CE-SEC1EXP1997-N4660. M.P. Juan Alberto Polo Figueroa; Fallo del 31 de agosto de 2000, expedido en el expediente con número de radicación 6073, cuya ponencia fue a cargo de la Consejera de Estado Olga Inés Navarrete Barrero; Sentencia del 30 de septiembre de 2010, proferida en el proceso número 1100103-24-000-2007-00203-00, con ponencia del Magistrado Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. ¹⁵

91. En ese orden de ideas, como el acta de liquidación unilateral careció de eficacia, no puede la Sala iniciar el conteo del término de caducidad, desde la fecha que presuntamente el actor tuvo conocimiento, en la medida que no generó efecto jurídico alguno, por su falta de oponibilidad al contratista.

92. Igualmente, no hay lugar a adecuar la presente acción integrando el acta de liquidación en la demanda, en el entendido que *“las partes ejercen en torno a la oportunidad en que han de presentar su conflicto ante el juzgador, y de la correspondiente imposibilidad de que éste de oficio intente componer el litigio, se sigue necesariamente que el objeto del proceso también es delimitado en exclusiva por las partes, sobre todo por el actor, puesto que dicho objeto lo determina o fija quien le manifiesta al juez una determinada pretensión y una determinada causa de pedir. Esto último se traduce en el aforismo ne eat iudex ultra petita partium, que significa que el juez no puede dar a las partes más de lo que piden y que la determinación del objeto del proceso corresponde exclusivamente a ellas¹⁵”¹⁶.*

93. Así las cosas, la parte actora, solo hasta el recurso de apelación solicitó la nulidad del acta de liquidación (14 de julio de 2022), sin petitionar al A-quo algún tipo de modificación de la demanda o de elevar cargos de nulidad contra dicho acto administrativo, pese a que conoció del acto administrativo en el trámite de la primera instancia, por lo que no es competente la presente Sala de Decisión, en este momento procesal, adecuar las pretensiones de la demanda.

94. Por último, la Sala no desconoce la sentencia de unificación del 1 de agosto de 2019, que unificó el computo de la caducidad descrita en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, respecto a las Controversias Contractuales, sin embargo, la misma providencia señaló:

*“Escapa a esta unificación, la definición del término de caducidad cuando la liquidación del contrato se produce por fuera, no solo de los términos fijados para la liquidación por las partes de mutuo acuerdo, sino de los establecidos para la expedición del acto de liquidación unilateral, **e incluso luego de los dos años siguientes a la terminación de este último**, por cuanto los supuestos del caso sub-lite no dan lugar a ello”. - Resaltado por la Sala -*

95. Por lo anterior, la Sala no analizará lo señalado por el Consejo de Estado, en la anterior decisión, respecto al caso en concreto, puesto que los supuestos facticos aquí analizados varían del contenido de la citada unificación, tanto así que la Alta Corporación excluyó de su aplicación a las liquidaciones vigentes luego de culminar los dos años de la caducidad.

Consejo de Estado. Sección Quinta. Proceso número: 25000-23-24-000-2011-00097-01. Sentencia del 22 de marzo de 2018. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

¹⁵ https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/5032/6858#content/cross_reference_1

¹⁶ Cita: Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección A, Sentencia del 22 de noviembre de 2022 CP José Roberto SÁCHICA Méndez Rad: 47001-23-33-000-2019-00443-01(66773)

Conclusión

96. Se confirmará la sentencia de primera instancia, emitida el 24 de junio de 2022 por el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, que declaró la configuración de la caducidad, en razón que la misma debe computarse desde la finalización del plazo con el que contaban las partes para liquidar el contrato y no desde la ejecutoria del acto que liquidó el contrato, luego de vencido el término de caducidad.

IV. COSTAS

97. En relación con la procedencia de emitir condena en costas, es preciso señalar que entendidas estas como la erogación económica que debe pagar la parte que resulte vencida en un proceso judicial, las cuales están conformadas por, i) Las expensas, que corresponde a los gastos surgidos con ocasión del proceso y ii) Las agencias en derecho, que no son más que la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte contraria, se tiene que, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 dispuso un cambio en su regulación, al determinar que únicamente habrá condena en costas cuando se establezca que la demanda fue presentada con manifiesta carencia de fundamento legal.

98. Acorde con lo anterior, la Sala no condenará en costas, pues se advierte que, la demanda se fundó en las disposiciones legales que consideraban aplicables, y además en el *sub lite*, no se observan elementos de prueba que demuestren o justifiquen que se ocasionaron erogaciones por la parte demandada que hagan procedente dicha imposición de costas, lo que conlleva a que no se condene en costas.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala No. 5 de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

V. FALLA

Primero. Confirmar la sentencia proferida el 24 de junio de 2022 por el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, que declaró la caducidad del medio de control, por las razones expuestas.

Segundo. Sin costas en esta instancia.

Tercero. En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al despacho judicial de origen, previas las anotaciones del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

Compartido por:



*Medio de control: Controversias Contractuales
Demandante: Soluciones Empresariales Integrales S.A.S
Demandado: Municipio de Páez
Expediente: 15001-33-33-009-2021-00024-01*

Notifíquese y cúmplase,

(Firmado electrónicamente)

BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada

(Firmado electrónicamente)

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado

Constancia: esta providencia se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad.