

<Este documento fue sometido a proceso mecánico de convertidor de PDF a RTF. Puede contener errores en su conversión>

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN TERCERA – SALA PLENA

CONSEJERO PONENTE: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., primero (1) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Radicación: 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62009)

Demandante: CONSORCIO ESTACIÓN 2013

Demandado: METROPLUS S.A.

Temas: Unificación jurisprudencial  $\frac{3}{4}$ caducidad del medio de control de controversias contractuales en Ley 1437 de 2011  $\frac{3}{4}$  Contabilización del término en casos de liquidación extemporánea del contrato.

### AUTO SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto del 16 de marzo de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que rechazó la demanda por caducidad del medio de control de controversias contractuales.

#### I. ANTECEDENTES

##### La demanda

El 5 de febrero de 2018 (f. 852, c.4), el Consorcio Estación 2013 (en adelante, el Consorcio), en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, formuló demanda (f. 1153-1179, c.5) contra Metroplus S.A. (en adelante, Metroplus), para solicitar de esta jurisdicción que declare que en el contrato de obra N° 125 de 2012 se quebró el equilibrio económico del contrato, y disponga su consecuente restablecimiento.

El consorcio demandante, antes de presentar esa demanda, el 1° de diciembre de 2017, solicitó ante la Procuraduría la realización de la audiencia de conciliación a la que aluden los artículos 35 y 38 de la ley 640 de 2001, audiencia que se llevó a efecto pero que resultó fallida por falta de ánimo conciliatorio. Tal circunstancia se certificó el 23 de enero de 2018 por la Procuraduría Judicial II para Asuntos Administrativos de Medellín (f. 1150, c. 5).

##### El auto recurrido

La demanda fue rechazada por el Tribunal Administrativo de Antioquia por cuanto este encontró que al momento de su presentación ya había operado la caducidad del medio de control de controversias contractuales. En esta providencia (f. 1181-1186, c.1), el Tribunal consideró que:

“En este caso, el acta de recibo a satisfacción se suscribió el 20 de marzo de 2015, por lo que, el

plazo para liquidar bilateralmente, es decir, los 4 meses, comenzaron a correr desde el 21 de marzo de 2015 y culminaron el 21 de julio de 2015, sin que se lograra la liquidación bilateral, por lo que, comenzó a correr el término para la liquidación unilateral hasta el 22 de septiembre de 2015 y, a partir de allí, se inició el término de 2 años, del que trata la Ley 1437 de 2011 para que operara la caducidad, de tal suerte que, hasta el 22 de septiembre de 2017 podía presentarse la demanda. Esta consideración, implica que, para el momento en que se hizo la solicitud de conciliación prejudicial, ya la demanda hubiera caducado”.

A la anterior conclusión llegó el Tribunal con base en los lineamientos trazados en una sentencia de la Subsección C de esta Sección.

El recurso de apelación

En el memorial que presentó para sustentar el recurso de apelación que interpuso contra la anterior providencia, la parte demandante sostuvo que: **(i)** la interpretación que de la normativa rectora del término de caducidad hizo la Subsección C en la sentencia citada en el auto objeto de impugnación no era aplicable al presente asunto, porque los aspectos sustanciales de este caso son, a su juicio, “totalmente diversos” a los decididos en dicha ocasión; **(ii)** como se expuso en los hechos de la demanda, la liquidación no se llevó a cabo antes, no por descuido de su parte o desacuerdo con la otra, sino porque “era necesario esperar el trámite de las reclamaciones, para que sus consecuencias quedaran consignadas en el acta de liquidación del contrato”; **(iii)** la liquidación bilateral “se puso a disposición del contratista no el 4 de diciembre de 2015, como se expresa en el auto que se apela, sino el 14 de diciembre de 2015, como se describe en la hoja donde se encuentran las salvedades plasmadas” por el Consorcio contratista; y **(iv)** la norma aplicable al caso, en materia de caducidad, no es, a su juicio, el ordinal iii) sino el v) del literal j) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, que dispone el inicio del conteo bienal a partir del día siguiente a la firma de la liquidación contractual efectuada de común acuerdo entre las partes, ya que así se infiere de los supuestos fácticos de la disposición, y, porque así entendida, ella brinda la posibilidad de controlar la actividad de entidades públicas como la contratante.

## II. CONSIDERACIONES

Competencia

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante decisión adoptada en Sesión de fecha 21 de febrero de 2019, avocó conocimiento para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la decisión proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que rechazó la demanda por caducidad del medio de control de controversias contractuales, conforme con lo dispuesto en los artículos 125 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), y con fines de unificación de jurisprudencia conforme a lo prescrito en el artículo 271 ibidem y en el inciso 3° del artículo 35 del Código General del Proceso que es del siguiente tenor literal: “A solicitud del magistrado sustanciador, la sala plena especializada o única podrá decidir los recursos de apelación interpuestos contra autos o sentencias, cuando se trate de asuntos de trascendencia nacional, o se requiera unificar la jurisprudencia o establecer un precedente judicial.”

### 2.2. Problema jurídico

En los casos en que la liquidación del contrato se haya producido después del vencimiento del término convencional y/o legalmente dispuesto para el efecto, pero dentro de los dos años

siguientes a este vencimiento, ¿el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debe operar a partir de la suscripción de la liquidación efectiva de aquel?

#### Régimen jurídico del contrato

METROPLUS es una Sociedad Comercial Anónima (fl. 01135 c. 5), constituida entre el Municipio de Medellín, el Municipio de Envigado, el Municipio de Itagüí, el Metro de Medellín LTDA., Terminales de Transporte de Medellín S.A., y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA, que conforme a lo dispuesto por el parágrafo 1º del artículo 38 de la ley 489 de 1998 se encuentra sometida al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado. En cuanto desarrolla actividades comerciales en el marco de mercado regulado, según lo dispone el artículo 14 de la ley 1150 de 2007, se rige por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales y sus contratos se rigen por las disposiciones del derecho privado previstas principalmente en los Códigos Civil y de Comercio y por las especiales que le sean aplicables, interpretadas a la luz de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal contemplados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política.

Sin perjuicio de lo anterior, como una manifestación de autonomía privada, en el contrato, para los efectos de la liquidación del contrato, las partes se acogieron a la preceptiva del artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Para los efectos que atañen a la Sala, el examen del caso se hará bajo la consideración del régimen jurídico propio del contrato. Sin embargo, Para los fines de la unificación, como se verá, el régimen jurídico del contrato viene irrelevante en razón del sentido que tiene el criterio que adopta la Sala, puesto que el objeto de esta unificación radica en el entendimiento que en lo sucesivo ha de darse al término de caducidad fijado en el apartado iii del literal j. del numeral 2 del artículo 64 del CPACA respecto del hito inicial de su conteo, y conforme al criterio unificado que acoge la Sala resulta innecesario establecer si la liquidación ocurrió unilateral o bilateralmente.

#### Aspectos fácticos relevantes

Los medios de prueba allegados al plenario, puestos en relación con los siguientes hechos relevantes para la decisión que aquí concierne tomar, revelan lo siguiente:

2.3.1. El 28 de noviembre de 2012, el Consorcio, de una parte, y Metroplus, de la otra, celebraron el contrato de obra N° 125 (f.1120-1129, c.5) que tuvo por objeto la “CONSTRUCCIÓN DE LA CONEXIÓN ENTRE LA CALLE 30, LA AV. FERROCARRIL – FASE II Y LA ESTACIÓN DE INDUSTRIALES DE LA TRONCAL MEDELLÍN DEL SISTEMA METROPLUS”, bajo el sistema de precios unitarios, regido por las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, con un precio fijado en treinta y cinco mil ochocientos noventa y un millones quinientos veintinueve mil cuarenta y nueve pesos (\$ 35.891'529.049).

Las cláusulas, sexta y vigésimo sexta del texto contractual fijaron el plazo inicial del contrato y las reglas de la liquidación del contrato, de la siguiente manera:

**“CLÁUSULA SEXTA: PLAZO DEL CONTRATO.** El plazo del presente contrato será de DIECIOCHO (18) MESES, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previa aprobación de la Garantía Única de Cumplimiento por parte de la Dirección Jurídica.

[...]

**CLÁUSULA VIGÉSIMA SEXTA: LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO.** La liquidación del contrato se hará de común acuerdo entre el CONTRATISTA y **METROPLUS S.A.**, dentro de los [c]uatro (4) meses siguientes a la fecha de recibo a entera satisfacción por parte del Interventor, visto bueno del [c]oordinador del [p]royecto designado, de la Dirección de Infraestructura, encargado de la ejecución de éste y de la Dirección Jurídica. Dentro de este plazo, las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, de los cuales quedará constancia en el [a]cta de [l]iquidación, de conformidad con el [a]rtículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el [a]rtículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Si es del caso, para la liquidación se exigirá al CONTRATISTA la ampliación de la vigencia de las garantías de estabilidad de los trabajos, el pago de los salarios, prestaciones e indemnizaciones, responsabilidad civil, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del plazo contractual

Si el CONTRATISTA no concurre a la liquidación del contrato, o las partes no llegan a un acuerdo sobre el contenido de la misma, **METROPLUS S.A.** lo liquidará unilateralmente dentro de los [d]os (2) meses siguientes al vencimiento de los [c]uatro (4) meses previstos para la liquidación bilateral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los párrafos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente sin perjuicio de lo establecido en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

2.3.2. Las partes acordaron fecha de inicio del contrato para el 10 de enero de 2013 (f.1119-1120, c.5).

2.3.3. El contrato fue modificado en diez (10) ocasiones, y en razón de lo acordado en algunas de ellas, el plazo de ejecución contractual se reformó en las siguientes oportunidades:

Modificación n°	Fecha de modificación	Ampliación del plazo	Vencimiento
4 (f. 1106-1110, c. 5)	10/jul/14	tres (3) meses y tres (3) días	20/oct/14
6 (f. 1097-1101, c.5)	20/oct/14	8 días calendario	28/oct/14
7 (f. 1093 - 1097 reverso, c.5)	27/oct/14	10 días calendario	7/nov/14
8 (f. 1087-1092, c.5)	7/nov/14	20 días calendario	27/nov/14

9 (f. 1081-1087 reverso, c.5)	26/nov/14	30 días calendario	27/dic/14
----------------------------------	-----------	--------------------	-----------

2.3.4. El 29 de diciembre de 2014, el Consorcio y Metroplus suscribieron el acta de terminación del contrato (f.1071-1073, c.5).

2.3.5. Las partes suscribieron el acta de recibo a satisfacción de las obras objeto del contrato, el 20 de marzo de 2015 (f.1069-1070, c.5).

2.3.6. El acta de liquidación bilateral del contrato n° 125 de 2012 (f.1052-1068, c.5) tiene fecha del 4 de diciembre de 2015. En la hoja final del documento que la contiene (f.1052, c.5) consta la firma de la suplente de la Gerente General de Metroplus, mientras que en el espacio destinado a la firma del Consorcio dice: “El contratista firma en el reverso del acta, luego de la constancia”.

2.3.7. El Consorcio contratista, consecuente con la advertencia que estampó en el lugar dispuesto para la firma del acta, escribió, al reverso del acta de liquidación (f.1052 reverso, c.5), el siguiente texto antecedido de la fecha 14 de diciembre de 2015:

«El contratista en ejercicio de sus derechos, deja las siguientes dentro del acta de liquidación de forma previa a su firma.

1. Que el acta de liquidación tanto en sus considerandos como en sus acuerdos fue redactada exclusivamente por la sociedad METROPLUS S.A. en calidad de contratante y que éste no fue llamado a su redacción.
2. Que el contratista solicitó eliminación del numeral SEXTO paz y salvo para proceder a la firma del acta de liquidación a lo cual no accedió METROPLUS S.A. en su calidad de contratante.
3. Que a la fecha el [sic] contratista le es adeudado una suma equivalente [a] CUATRO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y TRES SEISCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS TRES [sic] (\$ 4 373 639 803), por concepto de retención en garantía, por lo cual acepta firmar el acta en las condiciones fijadas por la entidad pues requiere con urgencia el pago de dichos recursos.
4. Adicional a lo anterior, se adeudan los valores reconocidos en la etapa de liquidación por concepto de “OBRA EJECUTADA A INCLUIR EN LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO” y “RECONOCIMIENTO RECLAMACIÓN CONTRATISTA DE OBRA MEDIANTE RESOLUCIÓN 201540111 DEL 24 DE AGOSTO DE 2015...”, de acuerdo al texto del acta de liquidación.
5. Que el contratista presentó sendas reclamaciones las cuales fueron debidamente analizadas por METROPLUS y no fueron negadas por condiciones de oportunidad en su presentación, por lo cual deja constancia que presentar excepción en dicho sentido en sede judicial sería [sic] atentar contra los actos propios y la buena fe contractual.

6. El contratista no declara a paz y salvo a METROPLUS S.A., por los siguientes conceptos:

6.1. Imprevistos presentados durante la ejecución del contrato y la pérdida ocasionada por ellos de acuerdo a la teoría del desequilibrio económico del contrato.

6.2. Mayores cantidades de obra ejecutada.

7. El contratista presentará en ejercicio del medio de control de controversias contractuales demanda contra la sociedad METROPLUS S.A., por los hechos descritos en el numeral 6 del presente.».

A continuación de este texto obra la firma del representante del consorcio.

#### 2.4. Análisis de la Sala

2.4.1. Antecedentes legislativos del conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales tomando en consideración la fecha en la que se suscribió el acto de liquidación del contrato.

##### 2.4.1.1. Antes del Decreto 01 de 1984

Los litigios contractuales contencioso administrativos fueron de conocimiento de la jurisdicción ordinaria hasta la expedición del Decreto 528 de 1964. Hasta ese entonces, esa jurisdicción tomó como fuente formal de derecho, para determinar la oportunidad del ejercicio del derecho de acción en la materia, al artículo 2536 del Código Civil.

El Decreto 528 de 1964 atribuyó a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de estas controversias y esta jurisdicción mantuvo la línea trazada por la jurisdicción ordinaria en el punto de la extinción del derecho de acción en materia contractual hasta 1984.

##### 2.4.1.2. Bajo la vigencia del texto original del Decreto 01 de 1984

El Decreto 01 de 1984, con el que se adoptó el Código Contencioso Administrativo, prescribió, en el inciso primero de su artículo 136, lo siguiente:

“Las [acciones] relativas a contratos caducarán a los dos (2) años de expedidos los actos u ocurridos los hechos que den lugar a ella”.

Desde entonces, el asunto se resolvió bajo esta preceptiva, que mantuvo su contenido esencial en la reforma que al Código Contencioso Administrativo hizo con el Decreto 2304 de 1989, y dijo, así, la jurisprudencia que el término de caducidad de la acción contractual comenzaba a correr “...a partir de la expedición de un acto administrativo contractual (declaratoria de caducidad o terminación unilateral, modificación, imposición de multas, etc., etc.) o de la ocurrencia de un hecho causal del litigio (incumplimiento del convenio, variación imprevista del equilibrio contractual, razones de orden público)...”

Sin embargo, con el tiempo, advirtió la jurisdicción que la relación contractual, en especial la de tracto sucesivo, podía dar lugar a múltiples y sucesivas controversias, que vistas desde la perspectiva literal del artículo 136 del C.C.A., suponían para el contratista inconforme la carga irrazonable del conteo sucesivo del término de caducidad, una a una, en la medida en que los conflictos se suscitaran, sin consideración a la unidad de la relación contractual.

Por esa razón, y en consideración a la drasticidad de los efectos de la caducidad de la acción, la jurisdicción estimó necesaria la fijación de un hito inicial para el conteo del término de caducidad que respondiera en mejor forma a una concepción integral de la relación contractual. De este modo tomó como referente, para esos efectos, el momento de la terminación del

contrato, si este no requería de liquidación, y el de acaecimiento de esta última en caso contrari

#### 2.4.1.3. Bajo la vigencia de la ley 446 de 1998

En 1998 se expidió la Ley 446 cuyo objeto se extendió a la modificación y expedición de algunas normas del Código Contencioso Administrativo, entre ellas, de su artículo 136, y el legislador, en esa ocasión, acogió el criterio establecido uniformemente por la jurisprudencia, en relación con el conteo de la caducidad de la acción contractual, desde 1995. El tenor literal que se dio a ese artículo, en relación con la caducidad de las acciones contractuales en casos diferentes a los de nulidad absoluta o relativa del contrato, fue el siguiente:

“Artículo 136. Caducidad de las acciones.

1 (...)

(...)

10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

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

a) En los de ejecución instantánea, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

b) En los que no requieran de liquidación, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes, contados desde la terminación del contrato por cualquier causa;

c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la firma del acta;

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;

(...)

En relación con hechos ocurridos antes de la entrada en rigor de esta ley, la Sección Tercera, en sentencia del 1º de agosto de 2000<sup>1</sup>, reiteró que los hechos que daban causa a controversias contractuales no podían ser valorados separadamente y puntualizó que, en relación con los contratos que requerían de liquidación, el cómputo de los dos años que la ley fijaba para el ejercicio oportuno de la acción, debía iniciar 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. El mismo año, en sentencia del 13 de juli, la Sala 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, al tanto que, en los que el contratista hubiera acudido a la jurisdicción, aquella estaría facultada para liquidar el contrato hasta el día anterior al de la notificación del auto admisorio de la demand——.

Siguiendo fielmente esta línea, la Sala precisó que los contratantes podían liquidar el contrato, de forma bilateral o unilateral hasta el vencimiento del término de caducidad de la acción, pues verificado este, no cabría reclamación judicial algun

, y llamó la atención sobre el compromiso del orden público que había en relación con el término de caducidad de la acción, premisa bajo la cual advirtió que a las partes les estaba vedada toda decisión o acuerdo encaminado a alterar el término de caducidad de la acción una vez este hubiera comenzad.

#### 2.4.2. El conteo de la caducidad de la acción contractual en los casos en que el contrato requiere liquidación

El legislador no solo guardó silencio hasta 1998 sobre el término para el ejercicio oportuno de la acción contractual, sino sobre el que tenían las partes para operar la liquidación del contrato. Por tanto, la forma como se suplió la primera omisión por parte de la jurisprudencia implicó un esfuerzo de esta última en orden a llenar, paralelamente, el vacío legal en punto del término para la liquidación del contrato.

Fue con ocasión de la discusión que suscitó la validez de una decisión administrativa declarativa de incumplimiento contractual en la que se hicieron efectivas la cláusula penal y las pólizas de cumplimiento en un negocio regido por el Decreto Ley 150 de 1976, que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación reconoció la ausencia de una norma específica sobre la materia y decidió, para colmar ese vacío, que la liquidación del contrato por mutuo acuerdo debía surtirse dentro de un “término plausible” de cuatro (4) meses contado a partir del vencimiento del plazo del contrat, y que, vencido este, procedería la liquidación unilateral.

Posteriormente, en sentencia del 16 de noviembre de 1989<sup>1</sup>, en la que se decidió la nulidad de actos declarativos de caducidad contractual, al detenerse la Sección en el cálculo de la reparación de los perjuicios ocasionados con las decisiones sancionatorias anuladas, no solo reiteró la regla relativa al término que tenían las partes para liquidar en forma acordada el contrato, sino que añadió que, ocurrido el vencimiento de esos primeros cuatro (4) meses, la administración tenía competencia para liquidar el contrato en forma unilateral, dentro de los dos (2) meses siguientes, término que tomó de la figura del silencio administrativo regulado en ese entonces por el artículo 40 del CC.

Estos dos antecedentes fueron retomados por la Sección en fallo del 11 de diciembre de 2000, en el que, además, precisó que la competencia de la administración para liquidar el contrato de manera unilateral se extendía hasta el vencimiento del término de dos (2) años fijado por la ley para el ejercicio oportuno de la acción judicial, puesto que, si conforme a lo prescrito por el literal d) del artículo 136 del CCA, reformado por la Ley 446 de 1998, una vez superado ese lapso, resultaba imposible para el contratista pedir la liquidación judicial del contrato, debía entenderse que, tampoco podía la parte estatal proceder a su decret.

Como ocurrió en relación con el término de caducidad de la acción contractual, en forma paulatina, el legislador adhirió a los lineamientos trazados por la jurisprudencia en relación con los términos que debían observar las partes para los efectos de la liquidación del contrato.



Inicialmente, la Ley 80 de 1993 acogió como fórmula para suplir la voluntad de las partes en la materia, el término de cuatro (4) meses para la liquidación bilateral y, luego, con la Ley 446 de 1998, adoptó el período sucesivo de dos (2) meses para la liquidación unilateral.

#### 2.4.3. Divergencias jurisprudenciales:

A pesar de los esfuerzos que realizó la jurisprudencia en orden a colmar los vacíos legales antes referidos, el asunto relativo a la oportunidad para el ejercicio válido de la acción ha suscitado controversia y diferentes soluciones entre las subsecciones en las que se dividió la Sección Tercera de esta Corporación en relación con la incidencia que podría tener la liquidación extemporánea del contrato sobre el conteo del término de caducidad de la acción. Veamos:

##### 2.4.3.1. Primera postura divergente: la liquidación extemporánea no repercute en el término de caducidad contado

Bajo este punto de vista, sostenido en un número considerable de providencias, la liquidación  $\frac{3}{4}$ bilateral o unilateral  $\frac{1}{4}$  practicada luego de la terminación de los lapsos definidos para el efecto a partir del vencimiento del plazo contractual, no influye en el término de caducidad de la acción, pues este sigue su curso inexorable sin depender, en lo absoluto, de la culminación del trabajo de liquidación, como tampoco del origen unilateral o bilateral que haya tenido este trabajo.

En ese entendido, si la liquidación es efectuada estando ya vencido el período pactado por las partes para el efecto, o del previsto por la ley para suplir el silencio de las partes sobre este particular, y vencidos también los dos meses que tenía la administración para practicar su liquidación unilateral, pero dentro del término de dos (2) años que la ley les confería para el ejercicio oportuno de la acción, las partes pueden presentar las reclamaciones judiciales que estimen necesarias para que por esa vía se diriman las controversias que persistan en el marco de dicho acuerdo, o que surjan frente al acto administrativo que hubiere liquidado unilateralmente el contrato, pero solo hasta el vencimiento de la fracción subsistente del término de dos años que la ley ha dispuesto para el ejercicio de la acción.

Desde este punto de vista, una vez ha finalizado el término de caducidad, las partes que liquiden bilateralmente el contrato no cuentan con opción alguna para demandar. Por el contrario, la liquidación unilateral que realice la administración puede ser controvertida judicialmente, pero tal controversia debe ser encauzada por la vía y dentro de los términos previstos para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, puesto que la variante de reclamación contractual habrá expirado.

Esta interpretación, que ha sido sostenida, principalmente, por la Subsección C, y solo de manera parcial y temporal por la Subsección B tiene fundamento en los caracteres esenciales que se reconocen en la caducidad (ser de orden público, no estar a disposición de las partes, operar de pleno derecho, ser improrrogable, objetiva, perentoria e irrenunciable), y ha estado justificada con apoyo en el principio de seguridad jurídica y en la necesidad de certidumbre en las relaciones jurídicas.

Con referencia expresa a varios de los pronunciamientos que la Sala a citados renglones atrás, la Subsección C, en sentencia del 30 de enero de 2013<sup>1</sup>, fijó claramente esta tesis, así:

“La caducidad de la acción como fenómeno jurídico implica la imposibilidad de formular ante la jurisdicción unas determinadas pretensiones habida cuenta de que ha transcurrido el término que perentoriamente ha señalado la ley para ejercitar la correspondiente acción.

La seguridad jurídica y la paz social son las razones que fundamentalmente justifican el que el legislador limite desde el punto de vista temporal la posibilidad de aducir ante el juez unas concretas pretensiones y por ello se dice que la caducidad protege intereses de orden general.

Los términos para que opere la caducidad están siempre señalados en la ley y las normas que los contienen son de orden público, razones por las cuales son taxativos y las partes no pueden crear término alguno de caducidad.

La caducidad opera de pleno derecho, es decir que se estructura con el solo hecho de transcurrir el tiempo prefijado para ello, y por lo tanto el juez puede y debe decretarla aún de oficio cuando aparezca que ella ha operado.

La caducidad produce sus efectos frente a todas las personas sin que sea admisible ninguna consideración sobre determinada calidad o condición de alguno de los sujetos que interviene en la relación jurídica o que es titular del interés que se persigue proteger mediante la respectiva acción.

Finalmente (sic) la caducidad, precisamente por ser de orden público, no puede ser renunciada, no se suspende y no se interrumpe sino en los limitados casos exceptuados en la ley.

Pues bien, de todas estas características que se han mencionado emerge que una vez que se da el supuesto de hecho que el legislador ha señalado como comienzo del término de caducidad, él indefectiblemente empieza a correr y en ningún caso queda en manos de alguna de las partes la posibilidad de variar el término prefijado en la ley.

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, irremediablemente 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 concluyeron los plazos legalmente previstos para liquidar el contrato.

Y es que la posición que aquí se critica impondría la obligada pero errada e ilegal conclusión consistente en que el término de caducidad ya no sería de dos años contados a partir del momento en que vencieron los términos legales para liquidar el contrato, sino de treinta y tres o más meses (13 o más desde el vencimiento de los términos legales para liquidar el contrato y 24 más a partir de la liquidación extemporánea), todo por decisión de quien o quienes liquidaron el contrato por fuera de los términos legalmente previstos para ello”. (Destaca la Sala).

Posteriormente, en sentencia del 13 de junio de 2013<sup>1</sup>, la misma Subsección tomó en consideración que la liquidación unilateral ocurrida con posterioridad al vencimiento del término

legal para ella previsto, pero en momentos próximos al acaecimiento de la caducidad, podría servir de ocasión propicia para que la administración incurriera en abusos que podrían quedar impunes si el conteo del término de caducidad se hiciera conforme a la regla general. En atención a ello, admitió, solo respecto de la liquidación unilateral realizada en tales circunstancias, y únicamente respecto de las cuestiones definidas en el acto de liquidación, que el cómputo del término para el ejercicio de la acción contractual comenzara con la ejecutoria de la decisión:

**“4.2. Diferencias entre la forma de contar la caducidad de la acción contractual cuando se dicta un acto administrativo mientras transcurre el plazo de caducidad; y cuando se suscribe un documento bilateral en el mismo lapso.**

Conviene hacer una precisión respecto a este tema, uno de los más complejos de manejar en casos como el presente, y también en otras variables del mismo, que ponen a prueba la manera como se aplica la norma procesal de caducidad. Resulta que la Sala se ha preguntado, en otras ocasiones, cómo contar el plazo de caducidad de la acción contractual cuando está corriendo este término y no obstante la administración expide un acto administrativo, en el interregno, o practica la liquidación bilateral.

En la primera hipótesis se presentan dos situaciones procesales extremas, que han dado lugar a soluciones diversas, ya avaladas por esta Subsección: i) de un lado, que el acto unilateral se dicte muy cerca al inicio del cómputo de la caducidad –por ejemplo, pasado un mes– o, ii) de otro lado, que se dicte muy próximo al vencimiento de ese plazo –por ejemplo, el último día del segundo año–.

De atenerse al primer supuesto, parece posible sostener que la caducidad para demandar ese acto administrativo –que puede ser el de la liquidación unilateral o cualquier otro aspecto de inconformidad con el contrato–, es lo que resta –23 meses– del término de caducidad que ya corre, hasta completar los dos años. Pero si con esta misma tesis se resuelve el segundo supuesto la problemática se complica demasiado, porque en la práctica la administración quedaría sin control judicial, toda vez que una decisión que se dicta el último día de la caducidad es materialmente imposible de controlar, comoquiera que el afectado no tendrá la oportunidad real de ejercer el derecho de acceso a la administración de justicia: ¿acaso en un día puede preparar y presentar una demanda?

Admitir semejante posibilidad conduciría al abuso por parte de la administración y a la desviación de su poder, porque quedaría autorizada para expedir actos administrativos –así careciera de competencia, o contemple cualquier otro vicio– hasta el día en que caduca la acción contractual, con la seguridad de que el afectado no tendrá la oportunidad material de cuestionar la legalidad de la decisión que lo afecta.

El anterior supuesto ya condujo a la Corporación a señalar que, **en eventos como este, la caducidad de la acción contractual se cuenta desde la ejecutoria de la decisión, y de manera independiente, de modo que se garantice el derecho de acceso a la administración de justicia y, sobre todo, el derecho a controlar las decisiones del Estado.**

No obstante, esto **no significa que se amplíe también el término de caducidad de la acción en relación con aquellos aspectos contractuales de inconformidad no afectados por la decisión administrativa proferida durante el transcurso de la caducidad o respecto a la liquidación que se ha hecho por mutuo acuerdo dentro del término de la caducidad e incluso cuando**

**éste ya se ha vencido –como lo pretende la demandante en el caso concreto-**. Frente a esos problemas la caducidad empezó a correr una vez finalizada la ejecución de las obras y se debió liquidar el contrato –en el caso concreto desde el 12 de mayo de 2012, toda vez que a partir de esta fecha, se tiene certeza de que las obras se ejecutaron–, y no se justifica ampliarla porque por la desidia de las partes se liquidó un año y veinticuatro días después, y por mutuo acuerdo –21 de febrero de 1995–.

Es de advertir que **en el segundo supuesto –es decir, si se practica la liquidación bilateral cuando vencieron los términos para efectuarla, e incluso una vez venció el término de la acción de controversias contractuales– la caducidad para ejercer la acción no empieza a correr desde que se liquidó bilateralmente el negocio, porque quedaría abierta la posibilidad de que las partes liquiden en cualquier tiempo, incluso diez o cincuenta años después de que se ejecutó el contrato.**

En razón a lo expuesto, **se aclara que para efectos de contar la caducidad: i) uno es el supuesto cuando se expiden actos administrativos durante el transcurso de la caducidad de la acción y ii) otro que las partes liquiden el contrato o lleguen a acuerdos durante ese mismo lapso. En este último evento, que es el del caso concreto, es lógico entender que a partir del 12 de mayo de 1992 las partes ya conocían y entendían todos los efectos que sobre su patrimonio y respecto a las obligaciones del contrato tuvo la ejecución del mismo.** Por eso, a partir de allí empezó a correr el término para liquidar el contrato –seis (6) meses–, y después el de caducidad de la acción –dos (2) años–. **Si acaso las partes, en este lapso, entraron en negociaciones o no para tratar de liquidar el contrato, o para negociar las diferencias económicas que alguna parte creyera tener en su favor, y bien que hayan concretado algo o no, de ninguna manera afecta el término de caducidad, sencillamente porque está corriendo, y cada parte tiene la oportunidad de acudir a la jurisdicción para interrumpirlo o acudir ante la procuraduría para hacerlo lo mismo pero temporalmente.**

**Si lo que sucedió fue que trascurrieron los dos años sin llegar a un entendimiento; pero pasados éstos lo alcanzaron, liquidando de común acuerdo el negocio, y dejando una salvedad por parte del contratista; de ningún modo autoriza reabrir la oportunidad para demandar, pues la que tenían caducó, y el hecho de que liquiden extemporáneamente el contrato no significa –para efectos del acceso a la jurisdicción– lo mismo que liquidarlo unilateralmente, porque es sólo en este evento que se debe controlar la actuación unilateral de la administración, para impedir que queden sin control sus actos administrativos.**

**En cambio, si la liquidación es bilateral de ninguna manera puede sorprenderse el contratista, quien no sólo tuvo a disposición dos (2) años para demandar, sino que pasados éstos, es decir caducada la acción, propició una nueva relación voluntaria sobre el mismo negocio, que ya nada le podía reportar, pues pasado aquél término no es posible retomar los efectos patrimoniales del contrato, así que si él y la administración decidieron hacerlo, no sólo obviaron la ley, sino que luego no pueden tratar de acceder a la jurisdicción que ya se había cerrado, por la propia inactividad o por falta de interés para demandar.**” (Destaca la Sala).

El particular tratamiento que de esta manera dio la Subsección C al tema de la caducidad en los supuestos de liquidación unilateral no supuso, sin embargo, un alejamiento completo de la tesis central basada en la extinción absoluta del medio de control de controversias contractuales, una vez transcurriera el término de caducidad. La Subsección manifestó, en sentencia del 12 de junio de 2014<sup>1</sup>, reiterada en dos ocasiones posteriores que, pese a la desaparición de la vía procesal

contractual, al ser, el de liquidación, un acto administrativo necesariamente sometido a control jurisdiccional, para atacar la liquidación unilateral extemporánea, tal propósito debía encauzarse dentro de los términos y a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (4 meses). Estas fueron las motivaciones del fallo en mención:

“Cabría preguntarse entonces, si el término de caducidad de la acción contractual ya ha operado y la administración profiere un acto administrativo, como por ejemplo una liquidación unilateral del contrato, ¿Qué acción puede promoverse para cuestionarlo?

**Indudablemente no es la acción contractual porque ésta se ha extinguido en virtud de la caducidad pero como quiera que se ha proferido un acto administrativo ilegal, ya que modifica los términos creados por el legislador o revive los que de acuerdo con la ley se han extinguido, y que ningún acto de la administración puede quedar sin control, pues de lo contrario se vulneraría el derecho al acceso a la justicia, es conclusión obligada que el camino en este caso es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.**

[...] Es decir, el hecho de que la Administración haya liquidado unilateralmente el contrato el penúltimo día (29 de junio de 2001) que restaba para que vencieran los dos años siguientes a la conclusión del plazo legal para liquidar de común acuerdo (4 meses) o unilateralmente en su caso (2 meses), **esto es los seis meses siguientes a la terminación del negocio, no implica que entonces se tengan dos años más para el ejercicio oportuno de la acción, pues, se repite, los términos de caducidad son de orden público y por consiguiente inmodificables por el querer de las partes.**

**Entender lo contrario conduciría en este caso a que el término de caducidad sea de tres años, once meses y veintiocho días, cuando el mandato de la ley es que ella opere a los dos años contados a partir de la liquidación del contrato pero, por supuesto, siempre y cuando que esta liquidación sea oportuna ya que si este acto no se produce en los términos ya mencionados, a la conclusión de estos empieza a correr irremediable e indefectiblemente el término de la caducidad, sin que un acto liquidatorio posterior tenga la virtualidad de alterar el término legalmente previsto para la decadencia de la acción.** (Negrillas y subrayas de la Sala).

Más allá de esta orientación alterna, lo cierto es que la Subsección C ha mantenido, de manera, explícit o implícit, el criterio ya expuesto, sobre la invariabilidad del término de caducidad en controversias sobre contratos que requieren liquidación.

Como lo advirtió líneas atrás la Sala, durante un tiempo, la Subsección B compartió este razonamiento. De ello dan cuenta la sentencia del 5 de diciembre de 2016<sup>1</sup> y el auto del 30 de agosto de 2018<sup>1</sup>, que la reitera.

2.4.3.2 Segunda postura divergente: el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales siempre se cuenta a partir del acta de liquidación bilateral o del acto administrativo de liquidación unilateral, sin que para el efecto interese su extemporaneidad

Por otra parte, la Subsección A se desmarcó, de forma escalonada, de la posición sostenida por las otras dos subsecciones, considerando que el inicio del conteo del término de caducidad para el ejercicio de la acción contractual debe partir de la fecha del acuerdo de liquidación bilateral o de expedición del acto administrativo de liquidación unilateral del contrato, aún si estos actos ocurrieran con posterioridad al vencimiento de los plazos previstos para su acuerdo o expedición, e incluso después de haber vencido el término de dos años contados desde el vencimiento del

término de liquidación unilateral.

En un principio, esta tesis se aplicó solo a supuestos de liquidación unilateral. Así, en auto del 15 de septiembre de 2011<sup>1</sup>, la Subsección A sostuvo que, mientras la declaración de incumplimiento debía demandarse dentro del término de caducidad contado a partir del vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, el término procesal para las reclamaciones originadas en el acto de liquidación unilateral debía contar a partir de su ejecutoria, sin consideración a su extemporaneidad:

“Como en el caso en comento, en éste se evidencia que los actos que se demandan, a pesar de que entre ellos existe una relación jurídica, son autónomos entre sí y, por tanto, el término de caducidad en cada evento deberá contarse independientemente desde el momento que en que a cada uno de ellos corresponda.

Así entonces, en cuanto a la primera de las pretensiones se refiere, según resulta de lo pactado en la cláusula novena del contrato y de lo consignado en el acto administrativo demandado, la liquidación unilateral del mismo se llevó a cabo después de transcurridos aproximadamente 7 años desde su terminación, lo que de suyo supone, independientemente de que el contrato haya debido o no liquidarse y del término en el que ello ha debido hacerse, que existe un acto administrativo que se encuentra revestido de la presunción de legalidad y que, por lo tanto, tiene plena fuerza ejecutoria y ejecutante.

De acuerdo con lo que acaba de expresarse, la caducidad de la acción respecto de esta pretensión debe empezar su conteo, de conformidad con lo dispuesto en literal d) del numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y tal como lo señaló la Corporación en la providencia citada, a partir de la ejecutoria del acto administrativo que liquidó unilateralmente el contrato, independientemente de haberse expedido por fuera de los términos dispuestos legalmente para ello, entender lo contrario sería tanto como eliminar para la parte que con él se considera afectada la posibilidad de atacarlo en vía judicial y, por contera, dejarlo incólume ante cualquier control de este tipo.

En consecuencia, como la Resolución No. 3130 del 31 de diciembre de 2010 fue notificada personalmente al señor (...) el 28 de enero de 2011 y éste no interpuso recurso en su contra, el acto quedó en firme el 4 de febrero de 2011, por tanto, el término legal de 2 años para incoar la acción de controversias contractuales en su contra vence el 4 de febrero del año 2013, por lo que evidente viene a ser que la presentación de la demanda respecto de este aspecto fue oportuna.

Distinta es la situación que se presenta con respecto a la pretensión de declaración de incumplimiento del contrato por parte de la entidad demandada, por las razones que pasan a exponerse:

Según lo dispuesto en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo el término de caducidad de la acción de controversias contractuales debe contarse a partir del 'día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvieron de fundamento', motivos que en el caso del incumplimiento del contrato, según lo sentó la jurisprudencia de la Corporación desde tiempo atrás, se entienden conocidos por las partes a partir de la fecha de terminación del contrato en los casos en que no requiere ser liquidado o a partir de la ejecutoria del acto por medio del cual se liquidó cuando a ello habría lugar, pauta jurisprudencial que posteriormente fue recogida en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, aplicables al asunto

objeto de estudio.

Adicionalmente, debe también tenerse en cuenta que de conformidad con la citada normatividad, en el evento de que la Administración no hubiere liquidado un contrato (que requiriera de la misma) dentro del plazo legal que ha sido dispuesto para ello, el término para accionar empezará a correr desde la finalización de tal plazo.

En ese contexto y volviendo ahora al caso de autos, se observa que el contrato que se suscribió entre las partes el 8 de enero de 2002 culminó, porque así lo pactaron en la ya repetidamente citada cláusula novena, el 31 de enero del mismo año, por lo que, en el evento de no requerir liquidación, el término máximo para demandar su incumplimiento venció el 31 de enero de 2004, esto es, aproximadamente 7 años antes de haberse interpuesto la demanda.

Ahora bien, en el caso de considerarse que el contrato debía ser liquidado y dado que en el texto del contrato nada se estipuló al respecto, según lo disponían los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 en su texto vigente para la fecha del contrato, la liquidación debió realizarse de manera bilateral dentro de los 4 meses siguientes a su terminación, esto es, entre el 1 de febrero y el 1 de junio de 2002, o unilateralmente dentro de los 2 meses siguientes al vencimiento del plazo anterior, es decir, entre el 2 de junio y el 2 de agosto de 2002, por lo cual, de conformidad con lo dispuesto en el literal d) del numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, a partir del 3 de agosto de ese año y hasta el 3 de agosto de 2004 debe contarse el término de caducidad para demandar por vía judicial el incumplimiento del contrato.

En ese orden de ideas, dado que en este caso la demanda se presentó el 17 de marzo de 2011, ha de concluirse que la acción contractual en cuanto a las pretensiones de incumplimiento del contrato celebrado entre las partes el 8 de enero de 2002 se refiere, se ejercitó por fuera del término legal dispuesto para ello.” (Negritillas y subrayas de la Sala).

Este criterio lo reiteró la Subsección A en sentencia del 7 de noviembre de 2012<sup>1</sup>, oportunidad en la que desestimó la caducidad tras contar el término para el ejercicio oportuno de la acción a partir del momento en el que el acto de liquidación unilateral adquirió fuerza ejecutori.

Posteriormente, en auto del 16 de julio de 2015<sup>1</sup>, la Subsección A, sin exponer mayores argumentos que ayudaran a entender el giro que con ello daba su jurisprudencia, extendió esta postura a los casos de liquidación bilateral:

Revisado el expediente, se encuentra que el acta de recibo final de la obra se suscribió el 31 de julio de 2012 (folios 461 a 494, cuaderno de pruebas 1); por consiguiente, el término de 8 meses estipulado por las partes para liquidar bilateralmente el contrato empezaba a contarse a partir de aquella fecha hasta el 31 de marzo de 2013.

Como las partes no realizaron la liquidación bilateral del contrato, [la entidad] contaba con 2 meses más para hacerla de manera unilateral, esto es, hasta el 31 de mayo de 2013, de modo que la actora tenía plazo para demandar, en principio, hasta el 1 de junio de 2015.

Sin perjuicio de lo anterior, **debe tenerse en cuenta una situación que sobrevino a la interposición del recurso de apelación, cual es que las partes, el 22 de mayo de 2015, suscribieron el acta de liquidación bilateral del contrato y, por ende, la contabilización del término de caducidad debe hacerse desde esa fecha.**

Así, pues, de acuerdo con lo previsto por el literal j del numeral 2 del artículo 164 del

C.P.A.C.A., las partes tenían hasta el 23 de mayo de 2017 para presentar la demanda. Como ésta se presentó el 14 de julio de 2014, es claro que para ese momento la acción aún no había caducado; en consecuencia, se revocará la decisión recurrida y se ordenará al Tribunal decidir sobre la admisión de la demanda”. (Destaca la Sala).

Esta misma Subsección, en auto del 23 de junio de 2017<sup>1</sup>, consignó las siguientes consideraciones con ocasión del estudio de una reclamación contractual originada en las salvedades hechas a un acta de liquidación bilateral de un contrato de obra:

“Conforme a lo anterior, no es de recibo el argumento expuesto por el a quo, según el cual el término de caducidad de dos años que tenía la actora para interponer la acción correspondiente debía empezar a contarse a partir del 17 de abril de 2010, fecha en la que vencieron los 6 meses que tenían las partes para liquidar el contrato (4 meses para liquidarlo de manera bilateral y 2 meses para ser liquidado unilateralmente por la administración), ya que, como se señaló anteriormente, el contrato 2081430, [...] debía ser liquidado, pues, así fue pactado por las partes, por lo que, conforme a lo señalado por la norma transcrita, para el caso bajo estudio el término de caducidad debe iniciar a contarse a partir del día siguiente a la firma del acta de liquidación bilateral, esto es, a partir del 24 de abril de 2012, pues, para eventos como el que ahora es objeto de estudio, es decir, cuando el contrato sea de aquellos que requiere liquidación y ésta se realice, el supuesto contenido en el numeral 'iii', literal j, del numeral 2 del artículo 164 del CPACA es claro, expreso y no impone carga alguna al demandante más que interponer la acción correspondiente dentro de los dos años siguientes a la suscripción del acta de liquidación, sin importar el momento en que ésta se dé. Así, entiende la Sala que el término de caducidad empezó a correr, como ya se señaló, al día siguiente de la suscripción del acta de liquidación, esto es, el 24 de abril de 2012, pero única y exclusivamente en lo que tiene que ver con la liquidación del contrato, pues a tal evento es que se refiere la norma citada al final del párrafo precedente.

Así las cosas, como en el sub júdece las partes liquidaron bilateralmente el contrato, supuesto que fue expresamente regulado por el legislador, el término oportuno para interponer la demanda inició el día siguiente a la suscripción de la mencionada acta, por lo que no era necesario realizar cálculos adicionales para ver si ella se presentó de conformidad con los plazos previstos, como lo hizo el a quo, pues, de un lado, la norma no lo prevé así y, de otro, ello ya deberá ser materia de debate dentro del fondo del presente asunto”. (Destaca la Sala)

Esta posición, sostenida por la Subsección A de la forma que acaba de exponerse, fue recientemente acogida también por la Subsección B en sentencia del 6 de noviembre de 2018<sup>1</sup>, que se apartó expresamente de sus pronunciamientos anteriores, en estos términos:

“Debe tenerse en cuenta que el contrato enjuiciado es de aquellos cuya ejecución se prolongó en el tiempo y de conformidad con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 pasible de liquidación. Igualmente, es claro que la impugnación del acto de liquidación unilateral y la pretensión consecuencial de liquidación judicial permite la procedencia de la acción contractual en estudio.

Es del caso precisar, que la Subsección B en sala mayoritari tuvo la oportunidad de fijar su posición frente a la forma de computar el término de caducidad respecto de las pretensiones de la demanda que involucren contratos que se liquidan o se liquidaron, como ocurre en el sub lite. En efecto, se dijo que vencidos los términos para liquidar consensual y unilateralmente, iniciaba el cómputo del bienio de la caducidad de la acción contractual, aun si dentro de ese interregno se



producía una liquidación bilateral o unilateral, por cuanto tal acto en modo alguno revivía términos para computar la caducidad que ya había empezado a correr.

Ahora bien, **dada la nueva integración de la Sala, el criterio preponderante apunta a tener como parámetro para determinar la oportunidad del medio de control de controversias contractuales, la fecha de suscripción del acta de liquidación bilateral o la ejecutoria del acta de liquidación unilateral, según fuere el caso.**

[...] En un entendimiento ajustado a la norma procesal, una vez superado el plazo con que contaban las partes para la liquidación bilateral del contrato sin que esta se produjera, las partes se encontraban en libertad de formular demanda para reclamar la liquidación judicial del contrato, dentro de los dos años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar (Literal d) numeral 10 artículo 136 del C.C.A.); no obstante, la Sala advierte que esta opción no fue acogida.

El demandante, haciendo uso de su derecho de acceso a la administración de justicia, optó por accionar para obtener el reconocimiento de obras ejecutadas en su condición de contratista, con el correspondiente restablecimiento del equilibrio económico del contrato, reclamación que estuvo contenida en las salvedades consignadas en el acta de liquidación bilateral suscrita por las partes el 2 de julio de 2003". (Se subraya).

2.4.4. Unificación jurisprudencial: término de caducidad del medio de control de controversias contractuales en contratos con liquidación bilateral extemporánea

2.4.4.1.- Como ha sido referido en los acápites precedentes de esta motivación, la relación entre liquidación contractual y caducidad de la acción de controversias contractuales fue establecida por la jurisprudencia, desde finales de la década del ochenta, por medio de una serie de pautas fijadas en providencias de la Sección Tercera, con el propósito de llenar un vacío de la legislación vigente en relación con la definición del momento inicial del cómputo del término de caducidad, y con la determinación del plazo razonable que tenían las partes para culminar el trabajo de liquidación del contrato. Varias de las reglas que sentó la jurisprudencia se convirtieron, con el tiempo, en normas legales rectoras del contrato estatal— y del proceso contencioso administrativo.

En esta oportunidad, la Sala Plena de Sección Tercera unificará su postura en relación con el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales de contratos que han sido liquidados de manera extemporánea, y lo hará para resolver una controversia originada en la inconformidad que manifiesta el contratista frente al contenido del acta de liquidación que fue suscrita por ambas partes después del vencimiento del término convencional o legal supletorio que tenían las partes para que esa operación se realizara de forma concertada (de 4 meses), y de la finalización del término que tenía la administración para liquidarlo unilateralmente (de 2 meses), pero dentro de los dos años posteriores al vencimiento de este último.

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 acta 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.

2.4.4.2.- Como a la fecha, la Sala cuenta con fuentes formales de rango legal para el estudio del problema, hará una breve referencia a sus principales elementos:

En el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 (en adelante, artículo 11), particularmente en su inciso tercero, se señala lo siguiente:

**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.”

Como pudo apreciarse, este precepto legal permite que la liquidación bilateral se acuerde después del vencimiento del término pactado en el contrato o previsto en los documentos antepuestos, o, del término supletorio que para la concertación de la liquidación establece la ley, e incluso, después de haber pasado los dos meses subsiguientes a dicho vencimiento sin que la administración lo hubiera liquidado unilateralmente, bajo condición de que el acuerdo liquidatorio se logre dentro del lapso de dos años contados a partir del vencimiento del término legalmente conocido para la liquidación unilateral, pues ese es el lapso que el ordenamiento ha fijado para el ejercicio oportuno de la acción. Salta a la vista, así, que el legislador, además de proseguir con la tendencia de incorporar a la norma escrita los lapsos judicialmente definidos para la liquidación del contrato estatal (cuando esta fuere necesaria) y para el ejercicio oportuno del medio de control de controversias contractuales, al expedir la Ley 1150 de 2007, acogió otro criterio tomado en consideración en la jurisprudencia de la Sección: que los períodos de liquidación bilateral y unilateral del contrato estatal no son perentorios habida cuenta de la importancia de esta labor en la gestión contractual.

Por otra parte, conviene advertir que, cuando el precepto señala que la liquidación bilateral o unilateral del contrato puede practicarse dentro del bienio que transcurre luego del vencimiento de los dos (2) meses indicados por el inciso segundo, “sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 136 del C.C.A.”, dicha remisión no conduce exactamente a ese artículo que hoy en día está derogado, sino al artículo 164 del CPACA, actualmente vigente y de idéntico contenido normativo, y precisamente en el literal j del numeral 2º de dicha disposición normativa (en adelante, literal j). Es este se observa lo siguiente:

“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;

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;

k) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida;

l) Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código.”

El literal j establece, a modo de premisa general aplicable a todas las hipótesis allí contempladas, que el medio de control contencioso administrativo de controversias contractuales deberá incoarse dentro de los dos (2) años contados “a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”; regla conservada desde la legislación anterior (Ley 446 de 1998) y que, con importantes precisiones, mantiene el término de la redacción original del CCA y de su modificación inmediatamente posterior, el Decreto-Ley 2304 de 1989.

En este orden, el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales diferentes a las que versan sobre pretensiones de nulidad absoluta o relativa del contrato, ejecutiva y de repetición, ha sido definido en función del tipo de contrato, así: (i) una regla, para

los contratos de ejecución instantánea (ap. i); (ii) otra, para los que <sup>3</sup>/<sub>4</sub>de acuerdo con la ley del contrato<sup>3</sup>/<sub>4</sub> no requieren liquidación (ap. ii) y; (iii) otra más, para los que, por el contrario, sí la requieren. Dentro de este último grupo se configuran, a su vez, tres supuestos de hecho diferentes, dependiendo de si: (a) se suscribió acta de liquidación bilateral o de mutuo acuerdo (ap. iii); (b) se expidió un acto administrativo de liquidación unilateral (ap. iv); o (c) no se efectuó ninguno de los anteriores tipos de liquidación contractual (ap. v).

2.4.4.3.- Con la lectura de los anteriores enunciados normativos, se comprende, en primer lugar, que el legislador estableció, para la presentación en tiempo de la demanda, un tratamiento para los casos que tienen origen en un acto expreso de liquidación <sup>3</sup>/<sub>4</sub>sin importar si este se originó en la voluntad de las partes o en la decisión de la administración<sup>3</sup>/<sub>4</sub>, y otro diferente para aquellos en los que no se produjo, en lo absoluto, dicha liquidación. En segundo lugar, que la norma no contempla expresamente la liquidación bilateral extemporánea como un evento específico de contabilización del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales, ni tampoco señala cuál es la consecuencia jurídica que, para efectos de la oportunidad en que se interpone la demanda, apareja esta premisa fáctica.

Al contemplar este marco normativo, la Sala entiende que el acta de liquidación bilateral extemporánea no deja de ser un acto jurídico eficaz y vinculante para las partes del contrato estatal, y así lo reconoce explícitamente el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Bajo esa óptica, no puede perderse de vista que ese acuerdo <sup>3</sup>/<sub>4</sub>que se traduce en el balance final del contrato<sup>3</sup>/<sub>4</sub> significa la culminación del vínculo contractual, expresa el estado financiero, así como el grado de satisfacción de las obligaciones emanadas del negocio jurídico, y contiene los acuerdos, conciliaciones y transacciones que finiquitan las posibles divergencias presentadas al momento de culminar la relación contractual, al punto de servir de título ejecutivo de las obligaciones allí plasmadas. De esta manera, solo hasta el momento en que se suscribe o produce la liquidación, las partes saben cuál es el resultado final de la ejecución del contrato y podrán determinar la necesidad o no de demandar.

En este orden de ideas, la Sala acomete una interpretación normativa de este texto acorde a las reglas de la lógica, técnica que forma parte del método de interpretación literal e incorpor—<sup>3</sup>/<sub>4</sub>entre otros<sup>3</sup>/<sub>4</sub> los principios lógico formale <http://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RF/article/view/6091> de identidad (“una cosa no puede ser y no ser al mismo tiempo y en la misma relación”) y de no contradicción (“es imposible que un atributo pertenezca y no pertenezca al mismo sujeto”), para concluir que una liquidación bilateral extemporánea no puede tener, por el hecho de serlo, ni idéntico tratamiento, ni iguales consecuencias jurídicas que las que surgen de la omisión absoluta de la liquidación. Por tanto, descarta que en el supuesto de la liquidación bilateral extemporánea el conteo del término de caducidad aplicable sea el del apartado v) del literal j, destinado exclusivamente al evento en que la liquidación, en caso de requerirse, no se haya llevado a cabo por acuerdo entre las partes ni proferido por voluntad de la administración.

2.4.4.4.- Ahora bien, el literal j contiene las variables temporales para la presentación oportuna de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, tanto como la consecuencia jurídica por no obedecerlos, no otra que la caducidad del medio de control sea que se la trate como institución del derecho procesal, fenómeno jurídico, presupuesto procesal y/o sanción por la inobservancia de una carga procesal, consistente en acudir a la jurisdicción dentro de los términos fijados por la ley. Finalmente, el acaecimiento de la caducidad imposibilita así la resolución de un determinado conflicto por el juzgador.

De antaño, los términos procesales, entre ellos el término para el ejercicio oportuno de la acción <sup>3</sup>/<sub>4</sub>nominado en relación con la sanción que conlleva su transgresión<sup>3</sup>/<sub>4</sub>, han tenido un sustento similar en cuanto manifiestan el orden que deben observar quienes acuden a la administración de justicia. En el caso de la caducidad, se justifica especialmente por la necesidad de brindar certidumbre al conjunto de la sociedad en sus relaciones jurídicas y a la necesidad de mantener el orden público y el tráfico económico—, vistas en función del principio de seguridad jurídica, pero también de la salvaguarda de los derechos de acceso a la administración de justicia, al debido proceso y a la pronta resolución de los conflictos jurídico

La jurisprudencia se ha servido de estas premisas en el pasado para afirmar, entre otras cosas, que:

- (1) Entender la liquidación bilateral extemporánea como el punto de partida del conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales significa dejar este último plazo al arbitrio de las partes, contrariando los principios básicos de los términos de caducidad, entre ellos, su carácter objetivo y de orden público.
- (2) La caducidad de la acción castiga la desidia del demandante al formular judicialmente sus pretensiones fuera del período establecido por la ley, luego permitir el acceso a la jurisdicción, pese a ello, equivaldría a amnistiar la negligencia propia del actor.
- (3) Durante el bienio posterior al vencimiento del término de liquidación unilateral, la parte interesada puede solicitar que ese trabajo lo practique el juez, permitiéndose así una tercera vía para conseguir la liquidación del contrato, ante el fracaso de la liquidación de mutuo acuerdo y el desreño administrativo expresado en no haberla adoptado unilateralmente.

Con todo, la Sala ha reestudiado estas aserciones en procura del establecimiento de un criterio unificado que permita garantizar la realización del principio de igualdad, y se ha preguntado, para tal efecto, si aquellas constituyen razón suficiente para aplicar un término de caducidad del medio de control y un modo de contabilización de tal término, a un supuesto de hecho que no se encuentra expresamente previsto en la ley.

En esta perspectiva, la Subsección tomará en consideración que, tratándose de términos procesales de caducidad, el alcance concreto de los principios y valores que los sostienen, de indiscutible importancia, debe estar expresamente señalado en la ley. En caso de vacío no es propicia la adopción de lecturas extensivas, analógicas o amplias del precepto que extingan injustificadamente el derecho de acción bajo el pretexto de garantizar sacros intereses públicos.

2.4.4.5.- Por el contrario, esta clase de reglas, al erigirse como factor para limitar en el tiempo el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia, deben estar sujetas a criterios de interpretación estricta. Además, en caso de duda sobre su aplicación, debe privilegiarse una interpretación favorable al ejercicio de la acción, que permita presentar ante los jueces reclamaciones de contenido indemnizatorio y, en general, que facilite el control de la actividad administrativa y la protección de garantías y derechos fundamentales.

En este sentido, esta Corporación, en todas sus secciones y en relación con buena parte de los medios de contro—, ha aplicado los principios pro actione, pro damato y pro homine como criterios ilustradores de la interpretación judicial más adecuada en el análisis de la presentación oportuna de la demanda. Son estos los criterios para atemperar la aplicación inmediata de los

términos de caducidad, sobre todo en etapas tempranas del proceso (v.gr. admisión de la demanda). Vale decir que estas pautas de interpretación desarrollan supuestos diferenciados.

El principio pro homine es un criterio hermenéutico propio de los sistemas de protección y garantía de eficacia de los derechos humanos y, como tal, constituye un parámetro para la aplicación de normas procesales, entendidas como vías de amparo a los derechos inalienables de la persona, lo que justifica el empleo de una interpretación más favorable a su materialización. De modo que, bajo este criterio, el intérprete “debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria”<http://www.corteidh.or.cr/tablas/20185.pdf>.

El principio pro actione o pro proceso es un criterio de interpretación favorable al acceso a la administración de justicia y expresa el principio de primacía de la realidad sobre las formas. Bajo esta fórmula, si en el caso concreto existe duda u oscuridad en la aplicación de normas adjetivas deberá prevalecer aquella que posibilite la discusión judicial del asunto.

Mientras que el principio pro damato pertenece al ámbito de los procesos encaminados a la reparación de daños, auxilia a quienes acuden al trámite judicial en calidad de víctimas de estos y, en palabras de la jurisprudencia, “busca aliviar los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para el ejercicio de las acciones y aboga por la cautela y el criterio restrictivo con el que deben interpretarse y aplicarse dichas normas.

En esa dirección, el CPACA, en su artículo 103<sup>1</sup>, expresa que el proceso contencioso administrativo no es un fin en sí mismo, sino un instrumento cuya finalidad consiste en garantizar la eficacia de los derechos y preservar el orden jurídico, teniendo como máxima la sumisión de la administración pública, en todas y cada una de sus expresiones, al derecho. Asimismo, conmina a la aplicación e interpretación del ordenamiento adjetivo, conforme con los principios constitucionales y del derecho procesal, y resalta el deber de cumplir con las cargas procesales y probatorias por parte de quienes acuden a la jurisdicción, dentro de las primeras, por supuesto, se encuentra la de atender los términos procesales contenidos primordialmente en las normas adjetivas.

El derecho procesal vigente privilegia, también, desde su motivación, el propósito de solucionar los conflictos en que tengan lugar las personas jurídicas de derecho público sin necesidad de acudir al jue, como uno de los remedios ante la congestión judicial que aqueja a esta jurisdicción.

En ese sentido, la liquidación bilateral comporta un ejercicio de las partes del contrato que se encamina a la resolución extrajudicial de conflictos contractuales, tal como lo expresan el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, según el cual esta contiene “los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo”; expresiones estas que reflejan, de manera fidedigna, las finalidades propuestas al establecer las normas del proceso contencioso-administrativo actual.

2.4.5.6.- Así, bajo la premisa del acaecer inexorable de la caducidad a partir de un conteo tomado de forma lineal a partir de la terminación del contrato por cualquier motivo, resultaría coartada la posibilidad de que las eventuales controversias que no sean zanjadas en el trabajo de liquidación  $\frac{3}{4}$ de menor magnitud, en comparación con las existentes antes del acuerdo  $\frac{3}{4}$  puedan solucionarse directamente por las partes. De esta forma, se contraría el interés del legislador en promover

acuerdos que reduzcan el nivel de conflictividad en la actividad contractual administrativa.

Empero, no puede ignorarse que, si bien el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 le permite a las partes liquidar bilateralmente el contrato luego de los dos meses dispuestos inicialmente para la liquidación unilateral, tal facultad está temporalmente limitada a un término certero: los dos años siguientes al vencimiento de ese período. Como se mencionó, dicho artículo convirtió en ley lo que la jurisprudencia de esta Sección venía expresando de tiempo atrás, en respuesta a la preocupación por dejar el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales a la voluntad de las partes, manifestada en el momento en que estas liquiden el contrato público.

Sin embargo, que se le cierren caminos a esa posibilidad de librar la caducidad de la acción a la voluntad de las partes, proscrita como se encuentra por el ordenamiento jurídico, no puede llevar al extremo de limitar injustificadamente la reclamación judicial llamada a solucionar los conflictos que persistan tras la liquidación bilateral practicada en los términos que la ley claramente permite. En otras palabras, el ejercicio de una facultad consentida por la legislación no puede dar cabida a una restricción procesal no contemplada en la ley.

De este modo, cuando el artículo 11 advierte que la liquidación bilateral extemporánea puede practicarse “sin perjuicio” de los términos de caducidad de los medios de control contenidos en el artículo 164 del CPACA, supone la aplicación restrictiva de esta norma al supuesto de hecho que expresamente corresponde a ese evento, a saber, el del ap. iii. del literal j.

2.4.5.7.- Por lo anterior, considerando las pautas de interpretación restrictiva de los términos de caducidad, y de favorabilidad bajo los principios pro homine, pro actione y pro damato, la Sala recoge parcialmente su jurisprudencia para establecer una forma unificada que: en el evento en que la liquidación bilateral del contrato se haya practicado luego de vencido el término pactado o supletorio (de 4 meses) para su adopción por mutuo acuerdo y del período (de 2 meses) en que la administración es habilitada para proferirla unilateralmente, pero dentro de los dos (2) años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato, conforme al ap. iii del literal j.

En este sentido, el apartado v) del literal j solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna.

#### 2.4.4. El caso concreto

En el auto apelado se argumentó que la liquidación bilateral celebrada por el Consorcio y Metroplus no alteró el conteo de caducidad iniciado desde la terminación del contrato. Sin embargo, la Sala, al rectificar el entendimiento del término de caducidad que sirvió al a quo de fundamento para la decisión de la controversia, tomará el día siguiente a la fecha en que las partes liquidaron el contrato de mutuo acuerdo, como hito inicial para el cómputo del término que permita verificar si el medio de control de controversias contractuales fue oportunamente incoado.

Ahora bien, el documento de liquidación bilateral da cuenta de dos fechas distintas que podrían, a su vez, servir como elemento de juicio para definir el momento a partir del cual debe ser contado el término bajo estudio. Como se anotó (párr. 2.3.6 y 2.3.7), mientras en la cara anterior

del folio consta que la liquidación bilateral tuvo lugar el cuatro (4) de diciembre de dos mil quince (2015), la constancia del contratista, vista al reverso del mismo folio, indica que la liquidación tuvo lugar el catorce (14) de diciembre de dos mil quince (2015). En este momento del proceso (admisión de la demanda) no hay otros medios de convicción dentro del expediente que informen cuál de las dos fechas corresponde a la realidad.

Esta disparidad de fechas, de tan solo diez (10) días, incide directamente en la caducidad de la acción, toda vez que, de entenderse practicada el cuatro (4) de diciembre de dos mil quince (2015), al haber sido radicada la solicitud de conciliación prejudicial el primero (1º) de diciembre de dos mil diecisiete (2017) faltarían, para ese momento, cuatro (4) días para cumplirse el período extintivo del medio de control. De suerte que, una vez concluido el trámite anterior, lo que ocurrió el veintitrés (23) de enero de dos mil dieciocho (2018), y reanudado el término a partir del día siguiente, la caducidad se habría producido el veintiocho (28) de enero de dos mil dieciocho (2018). Como la demanda se radicó el cinco (5) de febrero de dos mil dieciocho (2018), su presentación se consideraría inoportuna.

En cambio, si los dos (2) años se computan a partir del catorce (14) de diciembre de dos mil quince (2015), para el momento de presentación de la solicitud de conciliación prejudicial, harían falta catorce (14) días para el vencimiento del término. Siendo así, que al considerar las fechas recién mencionadas, el período habría vencido el seis (6) de febrero de dos mil dieciocho (2018), con lo que la demanda habría sido radicada en tiempo.

La Sala tomará en cuenta el catorce (14) de diciembre de dos mil quince (2015) como la fecha para contabilizar la caducidad del medio de control en el caso concreto en razón a que:

1) Existen distintas posibilidades para realizar el conteo del término de caducidad, por lo que hay dudas razonables para establecer si la demanda fue oportuna. Este escenario posibilita la aplicación de los principios pro actione y pro damato para dar paso a la admisión de la demanda. Esto no obsta para que en momentos posteriores del proceso existan pruebas que develen este punto, hasta el momento, oscuro de la controversia.

2) Salvo que se demuestre lo contrario, el momento en que una de las partes dice manifestar su voluntad afirmativa en torno a la liquidación bilateral de un contrato marca el momento en que el mutuo acuerdo se perfecciona.

3) El documento en que la contratista plasma sus salvedades a la liquidación bilateral hace parte integral del acto de liquidación, de suerte que las afirmaciones allí vertidas se estiman veraces, salvo que se demuestre algún vicio y concretamente su falsedad.

Por lo anterior, la Sala revocará la decisión de primera instancia y, en su lugar, admitirá la demanda.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

## RESUELVE

PRIMERO: En los términos indicados en la parte motiva de esta providencia, UNIFÍCASE la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en relación con el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales de contratos que han sido liquidados después de haber vencido el término convencional y/o legalmente dispuesto para su



liquidación, pero dentro de los dos años posteriores al vencimiento de este último. La Sala unifica el criterio que ha de ser observado para el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales en tales casos, para indicar que éste debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta o de la ejecutoria del acto de liquidación del contrato, conforme al ap. iii del literal j. del numeral 2 del artículo 164 del CPACA; y de precisar que, en consecuencia, el apartado v) del literal j del mismo numeral solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna.

SEGUNDO: REVÓCASE el auto del 16 de marzo de 2018 del Tribunal Administrativo de Antioquia.

TERCERO: En su lugar, ADMÍTASE la demanda interpuesta a través del medio de control de controversias contractuales por el Consorcio Estación 2013 en contra de Metroplus S.A.

Notifíquese, publíquese y cúmplase,

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Presidenta de la Sección Tercera

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

MARIA ADRIANA MARÍN

ALBERTO MONTAÑA PLATA

RAMIRO PAZOS GUERRERO

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

NICOLÁS YEPES CORRALES



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

