



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B**

Magistrado ponente: Henry Aldemar Barreto Mogollón

Bogotá, D.C., nueve (9) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicado: 11001 – 33 – 31 – 722 – 2011 – 00096 – 02
Demandante: Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P.
Demandado: Consorcio Interventoría Aguas de Cundinamarca y
Compañía de Seguros Cóndor S.A.
Acción: Controversia contractual
Instancia: Segunda
Sistema: Escritural

Agotado el trámite procesal sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la sala a proferir sentencia de segunda instancia dentro del proceso en acción de controversia contractual en recurso de apelación que presentó la demandada contra la sentencia de primera instancia proferida el dieciséis (16) de octubre de mil dieciocho (2018) por el Juzgado Sesenta y Uno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. – Sección Tercera conforme las siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. De la demanda

Mediante libelo presentado el 1 de diciembre de 2011 por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de controversia contractual, prevista en el artículo 87 del Decreto 01 de 1984, modificado por la Ley 446 de 1998 – Código Contencioso Administrativo, en adelante CCA-, la Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. formuló demanda contra el Consorcio Interventoría Aguas de Cundinamarca Y Compañía de Seguros cóndor S.A., a efecto de obtener la

declaratoria de incumplimiento del contrato SOP-A 196 de 2006 entre otras conforme los siguientes:

2. De las pretensiones

Las pretensiones de la demanda se concretaron en la siguiente forma:

1. Declarar el incumplimiento del contrato de Interventoría SOPA (sic) 196 de 2006 celebrado originalmente entre el Departamento de Cundinamarca contrato que fue cedido a la demandante EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A E.S.P. y el CONSORCIO INTERVENTORÍA AGUAS DE CUNDINAMARCA cuyos miembros son las sociedades demandadas: HIDROTEC S.A.S. EN EJECUCIÓN DEL ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN y CONSULTAR PROFESIONALES Y COMPAÑÍA LTDA;
2. Condenar solidariamente a las sociedades integrantes del del (sic) CONSORCIO, a pagar a EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A E.S.P. los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia del (sic) la declaración de incumplimiento, y para efecto de los amparos garantizados en la póliza única a favor de entidades estatales, condenar igualmente a la COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES SEGUROS CÓNDOR S.A., hasta el monto de la garantía.
3. Aprobar la liquidación judicial del contrato de interventoría SOPA (sic) 196 DE 2006- "Pretensiones":

...

2.1. Declaraciones:

Demando que se hagan las siguientes DECLARACIONES:

Primera: Que el Consorcio INTERVENTORÍA AGUAS DE CUNDINAMARCA, como contratista, incumplió el contrato de Interventoría No. 196 de 2006 suscrito originalmente con el Departamento de Cundinamarca como contratante, posición posteriormente cedida a EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A. ESP.

Segundo: Que el incumplimiento del contrato por parte del CONSORCIO INTERVENTORÍA AGUAS DE CUNDINAMARCA, ha generado perjuicio a EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A. E.S.P. por no haber entregado los productos contratados, lo cual obligará a volverlos a realizar.

Tercero.- Que lo anterior constituye la ocurrencia del siniestro de incumplimiento amparado por la póliza de seguro de cumplimiento a favor de las entidades estatales No. 30.0002262, expedida por LA COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES SEGUROS CÓNDOR S.A. a favor del Departamento y cedida a EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A. E.S.P. para garantizar el cumplimiento del contrato SOPA (sic) 196 de 2006.

Cuarto: Que los integrantes del CONSORCIO y CONDOR S.A. como garante deberán pagar al (sic) EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A. E.S.P. los daños y perjuicios causados con ocasión de la no entrega de los productos objeto del contrato SOPA (sic) de 2006.

Quinto: Que el contrato de Interventoría SOPA 8(sic) – 196 de 2006 debe ser liquidado de acuerdo con el dictamen pericial que al efecto se realice.

2.2. Condenas:

Con base en las anteriores declaraciones efectuar las siguientes condenas:

Primera: Que los consorciados CONSULTAR CON PROFESIONALES Y CIA LTDA e HIDROTEC SAS INGENIEROS CONSULTORIES cuya sigla es HIDROTEC SAS EN EJECUCIÓN DEL ACUERDO DE REESTRUCTURACION y LA COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES SEGUROS CÓNDOR S.A. como garante – ésta última hasta el límite de la garantía, deberán pagar al (sic) EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A. E.S.P., la suma de doscientos diez seis millones seiscientos cuarenta y ocho mil seis pesos (\$216.648.606 m/c) de acuerdo con el dictamen técnico aportado con la demanda o aquella que resulte del dictamen pericial a título de daños y perjuicios causados por la omisión en la entrega de los productos objeto del contrato SOPA (sic) 196 de 2006.

Segunda.- Condenar en costas a la parte demandada.

Tercera.- Todas las sumas objeto de condena deberán ser actualizadas con el valor correspondiente a la pérdida de poder adquisitivo.

Cuarta.- Ordenar que los pagos se efectúen en la oportunidad prevista en el Código Contencioso Administrativo.

3. De los hechos

En fundamento de las pretensiones de la demanda se invocaron en síntesis los siguientes supuestos fácticos:

CAPITULO IV HECHOS

4.1. El día 21 del mes de diciembre de 2006, fue celebrado el contrato de interventoría No. SOP- A-196-2006 entre el DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA – SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS y el CONSORCIO INTERVENTORÍA AGUAS DE CUNDINAMARCA cuyos miembros son las sociedades demandadas: HIDROTEC S.A.S. EN EJECUCIÓN DEL ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN y CONSULTAR CON PROFESIONALES Y COMPAÑÍA LTDA cuyo objeto era la Interventoría técnica, administrativa y financiera del contrato de obra pública No. SOP-A-202-2006, con respecto a las obras relacionadas con el proyecto “CONSTRUCCIÓN ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS EN LOS MUNICIPIOS DE CUNDINAMARCA” en

35 frentes de trabajo relacionados en la hoja No. 2 del contrato de Interventoría SOP-A- 196-2006.

4.2. Para amparar el contrato SOP-A-196-2006, el contratista constituyó a favor del DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, garantía única de cumplimiento No. 300002262 expedida por la COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES CÓNDOR S.A.

4.3. El valor del contrato se estableció en la suma de \$1.166.179.129. Este monto fue adicionado en la suma de \$291.500.000 en julio 7 de 2008, para un valor total de \$1.457.679.720.

4.4. El plazo de ejecución estipulado fue de quince (15) meses, comprendido entre el 12 de febrero de 2007 t el 12 de mayo de 2008, según oficio de iniciación SOP-SDPD de febrero 12 de 2007; este plazo fue suspendido y prorrogado, en la forma relacionada con el punto 3.3. “Oportunidad” de este escrito.

4.5. El contrato SOP-A-196-2006 fue cedido por la SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA – DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA a EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A. E.S.P., según lo estipulado en el Convenio interadministrativo No. 05 del 23 de octubre de 2008, de lo cual se le dio oportuno aviso al CONSORCIO y a la aseguradora mediante la nota de cesión de fecha 14 de noviembre de 2008.

4.6. la suma efectivamente pagada al contratista es de \$1.457.679.720correspondiente al ciento por ciento (100%) del valor del contrato, de conformidad con el certificado de tesorería expedido por el directo de tesorería de Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P.

4.7. De conformidad con el informe técnico de la subgerente de Agua y Saneamiento Básico de EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A. E.S.P. de fecha 29 de julio de 2011, se incumplieron gravemente las obligaciones contractuales que se relacionan.

4.8. Los incumplimientos del CONSORCIO INTERVENTORÍA AGUAS DE CUNDINAMARCA, han generado graves perjuicios a EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A. cuyo valor asciende a la suma de doscientos dieciséis millones cuarenta y ocho mil seiscientos seis pesos m/cte (\$216.648.606 M/cte, de conformidad con el presupuesto, que forma parte integral del estudio técnico.

4. De los argumentos de la parte demandante

El interventor incumplió sus obligaciones, porque no presentó los informes de interventoría, faltó a la colaboración con la entidad estatal para lograr el objeto contratado y ocultamiento a la entidad de la contratación de un tercero por parte del contratista de obra, luego, no se dio por enterado de la cesión del contrato.

5. De la contestación de la demanda

5.1.1 Consorcio Interventoría Aguas de Cundinamarca

5.1.1.1. Hidrotec S.A.S.

Se opone a las pretensiones de la demanda, porque la acción se inició cuando se había caducado y por cuanto la sociedad se halla en liquidación judicial.

5.1.1.2. Consultar con Profesionales y Cia.

Guardó silencio.

5.1.2 Cóndor S.A. Compañía de Seguros Generales

Se opone a las pretensiones de la demanda, porque no hace parte de la relación contractual y formula las siguientes: i) caducidad, porque la entidad dejó transcurrir el tiempo para solicitar los derechos, porque la fecha de terminación del contrato fue el 5 de febrero de 2009, mas el término de 4 meses para la liquidación bilateral y 2 meses para la liquidación unilateral sería el 5 de agosto de 2009, en consecuencia el término para demandar vencía el 5 de agosto de 2011 y no existió término de suspensión por conciliación, dado que la entidad no decretó la caducidad del contrato y no profirió Resolución en la que declarara el incumplimiento; debido proceso, porque la administración inició un proceso ante la jurisdicción a sabiendas que ya ha fenecido el término, luego, no respetó los mandatos del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007; cobro de lo no debido, puesto que no se evidencia incumplimiento del contratista; ausencia de cobertura, porque no se ha demostrado a que corresponde el incumplimiento del contratista; prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, porque el plazo de 2 años para la aseguradora empieza a contarse desde el instante en que los demandantes pretendieron hacer valer el derecho y según por lo descrito en la demanda finalizó, porque el único vínculo que existe con las partes es el contrato de seguro, lo cual no se está debatiendo en el presente y; límite de responsabilidad, porque la póliza de cumplimiento del presente se contrató por \$145.767.972,00 y las pretensiones de la demanda se tasaron el \$216.648.606,00.

6. De la sentencia de primera instancia

En fallo proferido por escrito el 16 de octubre de 2018, el Juzgado Sesenta y Uno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Tercera (ff. 154-168 cuaderno principal No.2) resolvió acceder a las pretensiones de la demanda.

Realiza un análisis probatorio para indicar que, en el caso concreto del material obrante en el proceso, en cuanto a la caducidad se atiene a la decisión adoptada mediante auto del 15 de agosto de 2012 por esta Corporación.

Respecto de la solicitud elevada por la Sociedad Hidrotec S.A.S. en que se han extinguido sus obligaciones por la liquidación de la sociedad señala que en este caso se trata de responsabilidad y que quienes conforman el consorcio están llamados a responder, porque no hay prueba de la liquidación del consorcio.

Indica que conforme el dictamen pericial allegado y lo afirmado por el subgerente de Agua y Saneamiento Básico de la entidad se relacionó que las labores de interventoría versus obra ejecutada en los 36 frentes fueron pagas a pesar que faltaba por ejecutar un 40% de obra por ejecutar y que no se iniciaron las labores de interventoría que corresponde al 34% del valor del contrato, por tanto solo cumplió en 60%, así como tampoco se observa en el expediente los planos definitivos, la inspección final de obra, libro de obra y otros documentos que echó de menos el demandante.

Manifiesta que a contrario sensu no se probó que el consorcio contratista hubiere contratado un tercero por lo que se desestima el cargo.

En cuanto a la liquidación judicial del contrato indica que el demandante la deprecó a la suma establecida por el perito, por ende, procede a actualizarla. Finalmente, no condena en costas, porque no encontró fundamentos suficientes.

La parte resolutive de la sentencia de primera instancia es la que a continuación se transcribe:

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la prescripción de la póliza de seguro de cumplimiento de la Aseguradora Cóndor S.A. No. 300002262, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: DECLARAR el incumplimiento del contrato de Interventoría SOP-A-196-2006 de parte de la contratista el Consorcio Interventoría Aguas de Cundinamarca, compuesto por Hidrotec S.A.S., en acuerdo de reestructuración y Consular Com Profesionales y compañía Ltda.

TERCERO: Liquidar judicialmente el contrato denominado de interventoría SOP-A-196-2006 suscrito entre el Departamento de Cundinamarca y el Consorcio Interventoría Aguas de Cundinamarca, compuesto por Hidrotec S.A.S. y en acuerdo de reestructuración y Consular Profesionales y Compañía Ltda., cedido a Empresas Públicas de Cundinamarca de parte de la contratante, así:

VALOR DE LABORES DEJADAS DE ENTREGAR POR EL CONTRATISTA ACTUALIZADAS A LA FECHA DE LA SENTENCIA	\$903.156.430,520
INTERESES DE MORA	\$139.294.908,29
CLÁUSULA INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	\$66.377.922,63
CLÁUSULA PENAL	\$145.767.972,70
INTERESES DE MORA	\$139.294.908,29
TOTAL DE LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO	\$1.393.892.142,43

CUARTO: El consorcio Interventoría Aguas de Cundinamarca, compuesto por Hidrotec S.A.S. y en acuerdo de reestructuración y Consular Com Profesionales y Compañía Ltda. adeuda al contratante la suma de mil trescientos noventa y tres millones noventa y dos mil ciento cuarenta y dos pesos con cuarenta y tres centavos (\$1.393.892.142,43).

QUINTO: Sin condena en costas.

SEXTO: Ejecutoriada la presente providencia liquídense por la Oficina de apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, los gastos ordinarios del proceso y en caso de remanentes devuélvanse al interesado, lo anterior de conformidad a lo establecido por el Artículo Séptimo y Noveno del Acuerdo No. 2552 de 2004 del tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo señalado por el artículo 184 del Código Contencioso Administrativo.

SÉPTIMO: Si esta sentencia no es impugnada, remítase en consulta ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo señalado por el artículo 184 del Código Contencioso Administrativo.

OCTAVO: En firme la presente providencia por Secretaría del Despacho archívese el expediente conforme lo prevé el Código General del Proceso.

7. Del trámite procesal

La sentencia de primera instancia proferida por escrito fue notificada por edicto el 22 de octubre de 2018 (f.512 cuaderno principal); el Consorcio Interventoría Aguas de Cundinamarca interpuso y sustentó recurso de apelación el 7 de noviembre de 2018 (ff. 175-191 cuaderno principal); en audiencia de 17 de enero de 2019 de que trata el artículo 192 del CPACA se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio (f. 535 c. principal).

El proceso fue remitido para el trámite ante la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, siendo asignado al despacho del magistrado sustanciador el 19 de febrero de 2019 (f. 550 principal); en auto del 5 de abril de 2019, se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandada (f. 563 cuaderno principal); mediante auto del 29 de enero de 2020 se corrió traslado para alegatos de conclusión y al Procurador para presentar su concepto de fondo (f. 580 cuaderno principal) y procede la sala a dictar el fallo que en derecho corresponde.

8. Del escrito de apelación

La parte demandada se opone a la declaratoria de responsabilidad en lo siguiente:

1. Existe caducidad de la acción de controversias contractuales, porque el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en auto de apelación adoptó una decisión errónea, en tanto conforme la lectura de la cláusula décimo primera del contrato SOP-A-196-2006, con prórrogas y suspensiones el plazo de ejecución finiquitó el 10 de febrero de 2009, en virtud de la autonomía de la voluntad contractual, pero la Corporación señalada ha considerado que los 4 meses de que se aluden en el contrato deben sumarse al término de ejecución cuando realmente hacen referencia al término para liquidar de mutuo acuerdo. El error se origina al confundir los conceptos de “vigencia del contrato” con plazo de ejecución del contrato, máxime que expresamente el plazo de ejecución se señaló en 15 meses y no en 19 meses como se pretende exponer.

2. Inexistencia de incumplimiento, porque se hizo una valoración errada de las pruebas, en tanto al 10 de febrero de 2009, fecha en que terminaba el contrato se habían presentado todos los informes de avance de la interventoría o actas de recibo parcial como lo mencionó la supervisora del contrato, subgerente de Agua y Saneamiento Básico y el informe de incumplimiento fue presentado casi 1 año y medio después de que terminara el contrato de interventoría.

Advierte que en la cláusula séptima del contrato se estableció como forma de pago que los desembolsos se harían con la presentación de las actas mensuales debidamente aprobadas y avaladas por la supervisión y el ordenador del gasto sin que a la fecha se realizara requerimiento por un posible incumplimiento o conminación al contratista a través de la imposición de multas conforme lo señaló la cláusula sexta contractual, luego se recibieron a satisfacción los informes de interventoría y precisa en indica que el 5 de febrero de 2009 se allegó a la entidad el documento GC-196-2260 que contiene el ultimo informe de interventoría que no fue allegado con la demanda queriendo presuntamente inducir a error a la justicia, además 1 año y medio después el 1 de agosto de 2011 se presenta por parte de la supervisión un informe de incumplimiento.

3. En el informe pericial presentado por Omar Díaz Sandoval no se señaló que el contratista de obra se encontraba en mora a la fecha de terminación del contrato, esto es, 3 de febrero de 2009, lo cual afectaba el contrato de interventoría, porque no se podían exigir el cumplimiento de ciertas obligaciones.

4. Señala que *a quo* no tuvo en cuenta que era imposible cumplir las obligaciones contenidas en los numerales 7.11 y 7.12 del contrato de interventoría, porque las obras no se ejecutaron en su totalidad sino hasta el 22 de noviembre de 2010 y por ello no podía exigirse la elaboración de los planos definitivos de los proyectos construidos.

5. En cuanto a las obligaciones contenidas en los numerales 9.8.1, 9.8.2 y 9.8.3 relacionadas con el informe final de interventoría se tiene que el 5 de febrero de 2009 el interventor dejó constancia del estado en que se encontraba la ejecución de la obra, luego los avances fueron reportados, pero resultaba imposible recibir las obras terminadas que solo se dio hasta noviembre de 2010.

6. En lo que se refiere a la obligación del numeral 10.1 del literal b de la cláusula tercera del contrato si se mantuvo actualizado el archivo de libro de obra y ello se haya probado con los recibos a satisfacción de los informes de interventoría.

7. Señala que si lo que pretende era que la demandada prestara los servicios hasta que se terminara la obra, es decir, noviembre de 2010, rompe el principio de conmutatividad de las obligaciones y la onerosidad del negocio jurídico estatal.

8. Existió error en la valoración del dictamen pericial, porque quedó probado que la entidad pagó mes por mes el servicio de interventoría, es decir, proporcional a la ejecución del mismo, por tanto, el balance presentado en dicho informe no corresponde a la realidad, en virtud al principio de la autonomía de la voluntad que no puede ser desconocido. Así mismo, la mayoría de las deficiencias de las obras que señala el perito fueron advertidas por el interventor en el informe final y en el seguimiento de obra a través de los avances.

9. De los alegatos de conclusión en segunda instancia

9.1. De la parte Demandante

Reitera los argumentos del escrito de demanda y comparte los señalados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca cuando resolvió el recurso de apelación contra la caducidad, dado que el término de caducidad de la acción debe ser contado luego de 6 meses que existen para la liquidación bilateral y unilateral.

En cuanto al incumplimiento contractual señala que quedó demostrado que la entidad desembolsó el 100% del total del valor del contrato de interventoría a pesar de que al contrato de obra le restaba la ejecución del 40% aunque las condiciones no se cumplieron.

Solicita no acceder a la solicitud probatoria, porque no se contestó la demanda y no se solicitó en alegatos de conclusión de primera instancia.

9.2. De la parte Demandada

9.2.1 Consorcio Interventoría Aguas de Cundinamarca

Reitera los argumentos del recurso de apelación y allega archivos que contienen todas las actas de informes parciales e informe final que el demandante no allegó al proceso y de donde se puede observar que existió recibido a satisfacción por parte de la entidad y nunca se requirió el incumplimiento de la interventoría por el contrario las cuentas de cobro se cancelaron sin reproche alguno.

En cuanto al dictamen pericial este conceptuó en que la entidad no debió pagar en la forma pactada sino solo hasta el monto de avance de las obras, pero ello es erróneo, porque el contrato de interventoría no depende del contrato de obra, en tanto las obligaciones son independientemente exigibles.

9.2.2. Cóndor S.A. Compañía de Seguros Generales

Guardó silencio.

9.3. Del concepto del Ministerio Público

Guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. De los presupuestos procesales

1.1. Jurisdicción, competencia y procedencia de la acción

El artículo 82 del CCA señala que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se encuentra instituida para conocer de las controversias y litigios originados en

la actividad de las entidades públicas¹ y, por consiguiente, le compete asumir el conocimiento del presente proceso de controversia contractual promovido por la Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P.

De acuerdo con los hechos y pretensiones de la demanda, el proceso se enmarca en un litigio de responsabilidad contractual del Consorcio Interventoría Aguas de Cundinamarca por posible incumplimiento de sus obligaciones en el contrato de interventoría SOP-A-196-2006, lo cual debe aducirse a través de la acción de controversia contractual prevista en el artículo 87 del CCA² y, en consecuencia, el medio de control ejercido es el procedente.

Dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa este tribunal es competente para asumir el conocimiento en primera instancia del proceso por los factores de cuantía y territorial, habida cuenta que para la fecha de presentación de la demanda las pretensiones excedían los 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes³ y el contrato de obra No. 196 de 2006 se ejecutó en el Distrito Capital⁴.

¹ Decreto 01 de 1984. Código Contencioso Administrativo.

Artículo 82. Objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.

Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional.

² Decreto 01 de 1984. Código Contencioso Administrativo.

Artículo 87. De las controversias contractuales. <Subrogado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.

demandables mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, dentro de los treinta (30) días siguientes a su comunicación, notificación o publicación. La interposición de estas acciones no interrumpirá el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato. Una vez celebrado éste, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato.

El Ministerio Público o cualquier tercero que acredite un interés directo podrá pedir que se declare su nulidad absoluta. El Juez Administrativo queda facultado para declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso. En todo caso, dicha declaración sólo podrá hacerse siempre que en él intervengan las partes contratantes o sus causahabientes.

En los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa se aplicará la regulación del proceso ejecutivo singular de mayor cuantía contenida en el Código de Procedimiento Civil.

³ Decreto 01 de 1984. Código Contencioso Administrativo.

Artículo 132. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. <Subrogado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998, El nuevo texto es el siguiente:> Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

{...}

5. De los referentes a contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes y de los contratos celebrados por entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, cuando su finalidad esté vinculada directamente a la prestación del servicio, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

{...}

Para el año 2011 en que se presentó la demanda el salario mínimo mensual legal vigente era de \$535.600,00, por lo que 500 smmlv equivalían a \$267.800.000 y la parte actora solicita el reconocimiento de \$774.662.873 bajo concepto de perjuicios materiales.

⁴ Decreto 01 de 1984. Código Contencioso Administrativo.

Artículo 134-D. Competencia por razón del territorio. <Artículo adicionado por el artículo 43 de la Ley 446 de 1998.> La competencia por razón del territorio se fijará con sujeción a las siguientes reglas:

1.2. De la caducidad de la acción

Por corresponder a un argumento de apelación se analizará mas adelante.

1.3. De la legitimación en la causa

El contrato estatal fundamento de la demanda corresponde al suscrito el SOP- A 196 de 2006 por el Departamento de Cundinamarca cedido a Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. con el Consorcio Interventoría Aguas de Cundinamarca⁵ y en los términos del artículo 87 del CCA, dada su condición de partes contratante y contratista, en forma respectiva, gozan de legitimación para intervenir en el presente asunto.

2. Problema jurídico

El problema jurídico que le corresponde resolver a la sala consiste en determinar si el Consorcio Interventoría Aguas de Cundinamarca es administrativa y patrimonialmente responsable de los perjuicios sufridos por la Empresas públicas de Cundinamarca con motivo del contrato de Interventoría No.SOP-A-196-2006, atribuibles por el incumplimiento de sus obligaciones.

3. Tesis de la sala

Debido a que la parte actora radicó la demanda por fuera del término dispuesto por la ley hay lugar a declarar la caducidad del contrato y en consecuencia se revocará la sentencia de primera instancia y la sala denegará las pretensiones de la demanda.

{...}

d) En los contractuales y en los ejecutivos originados en contratos estatales se determinará por el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato. Si éste comprendiere varios departamentos será Tribunal competente a prevención el que elija el demandante;

{...}

⁵ Conformado por Hidrotec Limitada Ingenieros Consultores y Consultar con Profesionales y CIA LTDA. el 21 de noviembre de 2006 (ff. 5-8 c. pruebas No. 2).

4. Análisis del caso en concreto

Para fundamentar la tesis que resuelve el problema jurídico, la sala desarrollará el siguiente plan metodológico: 1. De los medios de prueba; 2. Del valor probatorio de los medios de prueba; 3. Del fundamento de responsabilidad aplicable; 4. De los hechos probados; 5. Del caso en concreto; 6. De las costas; y 7. Conclusión.

4.1. De los medios de prueba

Obran en el expediente los siguientes relevantes medios de prueba:

- Acuerdo de consorcio de Interventoría Aguas de Cundinamarca de 1 de diciembre de 2006 (ff. 2-8 c. pruebas No. 2).
- Formulario No. “Costos de la propuesta (f. 9 c. pruebas No. 2).
- Contrato de Interventoría SOP-A-196-2006 (ff. 23-24 c. pruebas No. 2).
- Orden de iniciación de contrato SOP-A-196-2006 (f. 25-26 c. pruebas No. 2).
- Acta No. 001 y 002 de suspensión y reinicio (ff. 27-28 c. pruebas No. 2).
- Adición en valor y prórroga al contrato de Interventoría SOP-A-196-2006 (f. 29-33 c. pruebas No. 2).
- Cesión de contrato de Interventoría SOP-A-196-2006 y contrato de obra pública SOP-196-2006 (ff. 34-38 c. pruebas No. 2).
- Adición en plazo No. 3 de Contrato de Interventoría SOP-A-196-2006 (ff. 39-41 c. pruebas No. 2).
- Informe de incumplimiento de obligaciones contractuales de fecha 29 de julio de 2011 (ff. 42-44 c. pruebas No. 2).
- Información general del Contrato (ff. 45-46 c. pruebas No. 2).

- Presupuesto de incumplimiento del Contrato de Interventoría SOP-A-196-2006 (ff. 48-50 c. pruebas No. 2).
- Póliza de seguro de cumplimiento 300002262 expedida por Cóndor S.A. (ff. 82-88 c. pruebas No. 2).
- Términos de referencia del concurso público No. SOP-A-5/2006 (ff. 89-132 c. pruebas No. 2).
- Dictámenes periciales (cuaderno de pruebas No. 3,4 y 5).
- Contrato de Interventoría SOP-A-196-2006 y anexos (f. 589 c. principal - magnético).
- Declaración testimonial de Jakeline Meneses Olarte (f. 133 c. pruebas No. 2).

4.2. Del valor probatorio de los medios de prueba

La sala conferirá valor probatorio a los documentos que median en el expediente en copia simple al amparo de los principios de lealtad procesal y buena fe, debido a que obrantes durante el transcurso del proceso se garantizó a las partes los derechos de defensa y contradicción.

De otro lado, en cuanto al dictamen pericial decretado como prueba y respecto del cual la parte accionada formuló objeción, la sala procederá a su estudio para la indemnización de perjuicios, siempre que a ello haya lugar.

4.3. De los hechos probados

El 21 del mes de diciembre de 2006, fue celebrado el contrato de interventoría No. SOP- A-196-2006 entre el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Obras Públicas y el Consorcio Interventoría Aguas de Cundinamarca conformado por Hidrotec S.A.S. y Consultar con Profesionales y Compañía Ltda. cuyo objeto era la Interventoría técnica, administrativa y financiera del contrato de obra pública No. SOP-A-202-2006, con respecto a las obras relacionadas con el proyecto “Construcción acueductos y alcantarillados en los municipios de

Cundinamarca” en 35 frentes de trabajo relacionados en la hoja No. 2 del contrato de Interventoría SOP-A-196-2006. El valor del contrato se estableció en la suma de \$1.166.179.129. Este monto fue adicionado en la suma de \$291.500.000,00 en julio 7 de 2008, para un valor total de \$1.457.679.720,00 (ff. 10-23 c. pruebas No. 2).

Para amparar el contrato SOP-A-196-2006, el contratista constituyó la garantía única de cumplimiento No. 300002262 expedida por la compañía de Seguros Generales Cóndor S.A. (ff. 82-88 c. pruebas No.2).

El plazo de ejecución estipulado fue de quince (15) meses y el valor de \$1.166.179.720; sin embargo, en la ejecución contractual se adicionó en lo siguiente:

Acta de suspensión No. 1 = 40 días (12/mayo/2008-17/junio/2008)

Acta de suspensión No. 2= 30 días (21/junio/2008-17/julio/2008)

Adición de valor =\$291.500.000,00

Prórroga = 5 meses (hasta 21/diciembre/2008)

Adición No. 3 = 1 mes (hasta 9 enero de 2009)

Prórroga = 1 mes (hasta 9 de enero de 2009) (sic)

El contrato SOP-A-196-2006 fue cedido por la Secretaría de Obras Públicas de Cundinamarca – Departamento de Cundinamarca a Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P., el 14 de noviembre de 2008 (ff. 37-38 cuaderno de pruebas No. 2).

El 29 de julio de 2011 la subgerente de Agua y Saneamiento Básico de las Empresas Públicas de Cundinamarca presentó ante la Oficina Jurídica de la misma entidad el informe de incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del Consorcio Interventoría Aguas de Cundinamarca contenidas en la cláusula tercera concerniente a los planos definitivos de los proyectos construidos, liquidación del contrato, inspección final de obra, preparación del informe sobre problemas geológicos, hidráulicos y de suelos e informes técnicos y final de interventoría, tasando la causación de perjuicios en \$216.648.606,00 (ff. 43-44 c. pruebas No. 2).

Se aportó dictamen pericial elaborado por el ingeniero civil Omar Diaz Sandoval a través del cual presenta un resumen a de las obligaciones contractuales en la interventoría que a continuación se transcriben y concluye lo siguiente (cuadernos de pruebas No. 3 y 4):

1. Las condiciones de pago del contrato de interventoría no se cumplieron, porque se pagaba una suma fija mensual independientemente de los frentes de trabajo que se ejecutaran y sin un soporte de respaldo que justificara la suma.
2. Al cabo de la terminación faltaba un 33% por ejecutar del contrato de obra.
3. El valor de pago a la interventoría debió ser equivalente al porcentaje de obra ejecutada.
4. No es claro porque el Departamento dio visto bueno para pago de actas mensuales de cobro, incluso en frentes de trabajo donde la interventoría no había hecho intervención. Canceló 100% del total.

1.0	VELAR POR LA CORRECTA EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS
2.0	VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES POR PARTE DEL CONTRATISTA
3.0	VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS AMBIENTALES POR PARTE DEL CONTRATISTA
4.0	CONTROL DE CALIDAD Y LABORATORIOS
5.0	INFORMACIÓN PRELIMINAR DE LOS TRABAJOS A INTERVENIR OBJETO DEL CONTRATO
6.0	ACTA DE PRECONSTRUCCIÓN
7.0	FUNCIONES TÉCNICAS
8.0	FUNCIONES SOCIOAMBIENTALES
9.0	FUNCIONES ADMINISTRATIVAS
9.3	REGISTRO DE EQUIPOS
9.4	REVISIÓN Y APROBACIÓN DE LAS ACTAS DE OBRA
9.6	CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS DE PRECIOS UNITARIOS, ELABORADOS POR EL CONTRATISTA
9.7	RELACIÓN DE PERSONAL EN OBRA
9.8	ELABORACIÓN DE INFORME DE INTERVENTORÍA
10.0	CONSULTORÍA Y ASESORÍA TÉCNICA AL DEPARTAMENTO
11.0	PLANEACIÓN, ORGANIZACIÓN DE LAS OBRAS
12.0	SEÑALIZACIÓN PREVENTIVAS
13.0	LISTA DE PERSONAL PARA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

14.0	OBRAS ESPECIALES PARA MITIGACIÓN DE SITIOS DE RIESGO
15.0	SUMINISTRO DE PERSONAL CONTRACTUAL
16.0	INFORMES

Se aportó por la parte demandante el dictamen pericial elaborado por el contador público José Carlos Padilla Perea que concluyó que se canceló el total del 100% del valor del contrato de interventoría, pero que al existir obras pendientes por entregar debe reembolsar a la demandante la suma de \$663.779.226,00 sin ejecutar. Con la debida indexación e intereses de mora (ff. 1-23 c. pruebas No. 5).

4.4. Del desarrollo de los argumentos de apelación

4.4.1. Caducidad de la acción de controversias contractuales

El proceso de la referencia tiene como fundamento el contrato de Interventoría No. SOP-A-196 de 2006, suscrito por el Departamento de Cundinamarca y cedido a la Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. con el Consorcio Interventoría Aguas de Cundinamarca.

De conformidad con el artículo 38 de la Ley 153 de 1887⁶, en todo contrato se entienden incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración, salvo las relativas al modo de reclamar en juicio y las que señalen penas por la infracción de lo estipulado.

Para el 21 de diciembre de 2006 (f.23 c. pruebas No.2) en que se suscribió el contrato estatal que motiva el presente proceso se encontraba vigente la Ley 80 de 1993 en su texto original, es decir, sin las modificaciones introducidas por la Ley 1150 de 2007⁷, la cual entró a regir el 16 de enero de 2008.

⁶ Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887.

Artículo 38. En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración.

Exceptúanse de esta disposición:

1. Las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato, y
2. Las que señalan penas para el caso de infracción de lo estipulado; la cual infracción será castigada con arreglo á la ley bajo la cual se hubiere cometido.

⁷ Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

Por disposición de los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, la liquidación procede en los contratos de tracto sucesivo, o lo que es lo mismo, en aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, puede ser bilateral, unilateral o judicial y su objeto es finiquitar el contrato, razón por la cual, las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar y harán constar en el acta los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que lleguen para poner fin a las divergencias presentadas y declararse a paz y salvo.

Los preceptos en comento son del siguiente tenor:

Artículo 60°.- De su ocurrencia y contenido. Los contratos de tracto sucesivo, aquéllos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

Artículo 61°.- De la liquidación unilateral. Si el contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a acuerdos sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la entidad y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición.

La liquidación del contrato procede a su finalización, lo que puede ocurrir por el vencimiento del término de ejecución o el cumplimiento de su objeto, por el mutuo acuerdo de las partes o debido a su terminación anticipada, unilateral y caducidad y es la etapa en la cual, de un lado se realiza un balance o corte final de cuentas

Artículo 33. Vigencia. La presente ley empieza a regir seis (6) meses después de su promulgación, con excepción del artículo 6° que entrará a regir a los dieciocho (18) meses de su promulgación.

Parágrafo 1°. En tanto no entre en vigor el artículo 6° de la presente ley las entidades podrán verificar la información de los proponentes a que se refiere el numeral 1 del artículo 5° de la presente ley.

Parágrafo 2°. Los artículos 9° y 17 entrarán a regir una vez se promulgue la presente ley. Su publicación tuvo el 16 de julio de 2007, mediante el Diario Oficial No. 46691.

en relación con el cumplimiento de las obligaciones desde el punto de vista técnico, económico – financiero y jurídico – administrativo y del otro, se adoptan los ajustes, revisiones y reconocimientos necesarios para la declaración de paz y salvo.

Según sea que se realice de común acuerdo por las partes, en forma unilateral por la administración o judicialmente, la liquidación estará contenida en un negocio jurídico, un acto administrativo o una sentencia judicial, respectivamente.

En auto de 15 de agosto de 2012, esta sala con otros integrantes distintos a los que hoy presiden decidió que la acción de controversias contractuales no se encontraba caducada bajo el argumento, que seguido a los 15 meses del plazo de ejecución debían sumarse los 4 meses del plazo de vigencia para considerarlo terminado y a partir de allí contabilizar los términos para liquidación, esto es, 4 meses bilateral, 2 meses unilateral y el inicio del término de 2 años para el vencimiento de la acción. La sala lo expuso de la siguiente manera (ff. 43-48 c. principal):

Vistos los antecedentes del contrato de interventoría No. SOP-A-196-2006 encuentra la sala que el plazo contractual inicialmente pactado entre las partes para la ejecución del contrato fue de 15 meses, término que empezó a contarse a partir de la expedición de la Orden de Inicio del Contrato de Interventoría el 12 de febrero de 2007. No obstante, lo anterior, este término inicial fue cambiado en diversas ocasiones mediante adiciones, prórrogas y suspensiones en la ejecución del contrato.

...

Siendo claro para la sala que el plazo de ejecución del contrato finalizó por mutuo acuerdo el día 10 de febrero de 2009, corresponde analizar si era a partir de esa fecha que se debía contar el término de caducidad de la acción contractual o si, por el contrario, debían observarse las disposiciones contenidas en el contrato SOP-196-2006.

Revisado el contenido del contrato SOP-A-196-2006 del 21 de diciembre de 2006, se encuentra que efectivamente en la cláusula décima primera las partes acordaron dos tipos de plazos en el contrato (fl. 20 c. 2) uno de 15 meses correspondiente a la ejecución del contrato, y otro para la vigencia del contrato que fue pactado por el término de ejecución del contrato adicionando 4 meses más.

Considerando que el plazo de ejecución del contrato finalizó el 10 de febrero de 21009, a partir de esa fecha debían contabilizarse los 4 meses mas de plazo de vigencia del contrato, tal como se había pactado en la cláusula décima primera del contrato.

Por lo anterior, aunque la ejecución del contrato finalizó el 10 de febrero de 2009, la terminación definitiva del contrato sólo tuvo lugar 4 meses después cuando se cumplió el plazo de la vigencia del contrato. Así las cosas, no era posible considerar que el contrato terminó con el vencimiento del plazo de ejecución, pues faltaba que finalizara el plazo de su vigencia para considerarlo terminado, situación que sucedió hasta el 10 de junio de 2009 (4 meses después de la terminación de la ejecución del contrato).

Contrario a lo afirmado por el a quo, encuentra la sala que el término de caducidad de la acción contractual debe ser contabilizado en el presente caso a partir de la fecha de finalización definitiva del contrato, no a partir del fin de su ejecución, más aún cuando fueron las partes contratantes, en ejercicio de su autonomía contractual, las que pactaron de manera expresa que el plazo de la vigencia del contrato iba por 4 meses más después de la terminación de la ejecución del contrato.

...

Debido a que en el caso sub judice nos encontramos ante un contrato que por su naturaleza requiere liquidación, y que en este no se pactaron plazos o reglas especiales para su realización, se contabilizará el término de caducidad de la acción contractual de la siguiente manera:

- a. La terminación del contrato tuvo lugar el 10 de junio de 2009, fecha en la cual terminó su vigencia.
- b. El 10 de octubre de 2009 se vencieron los cuatro (4) meses que tenía las partes para liquidar el contrato por mutuo acuerdo. Situación que no tuvo ocurrencia en el caso que se estudia.
- c. El 10 de diciembre de 2009 vencieron los dos (2) meses que la administración tenía para liquidar el contrato unilateralmente, plazo que no se aprovechó para tal propósito.
- d. De acuerdo con lo anterior, la parte demandante tenía hasta el 11 de diciembre de 2011 para ejercer la acción contractual.

Como en el presente caso la Sociedad Empresas Públicas de Cundinamarca S.A E.S.P. presentó la demanda en ejercicio de la acción contractual el día 4 de noviembre de 2011 (fol. 15 C.1), resulta evidente que para la fecha de la presentación de la demanda no había operado la caducidad de la acción, mucho menos si se tiene en cuenta que el día 12 de agosto de 2011 se suspendió el término de caducidad al haber sido radicada solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación.

Bajo estas circunstancias concluye la sala que se debe revocar el auto del 22 de noviembre de 2011, mediante el cual el Juzgado Veintidós (22) Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá rechazó la demanda por caducidad de la acción, y en su lugar se dispondrá admitir la demanda por haberse cumplido con los presupuestos exigidos para su presentación.

Por lo expuesto, la Sala procederá a revocar el auto apelado.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el auto de 22 de noviembre de 2011, proferido por el Juzgado veintidós 822) Administrativo de descongestión del Circuito de

Bogotá, mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad de la acción, por los motivos expuestos en esta providencia.

Descendiendo al caso en concreto tenemos que los términos de ejecución contractual, vigencia y liquidación fue pactado por las partes de la siguiente manera:

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA: PLAZO DE EJECUCION DEL CONTRATO. EL Plazo de ejecución, es decir el tiempo durante el cual el INTERVENTOR se compromete a realizar la interventoría será de QUINCE (15) MESES contados a partir de la suscripción del acta de iniciación entre el interventor y el DEPARTAMENTO o a partir y el Departamento o a partir de la orden de inicio impartida por el Departamento de Cundinamarca, previo cumplimiento de los requisitos de ejecución. La vigencia será el plazo de ejecución y cuatro (4) meses más. La orden de inicio no está supeditada al pago del anticipo...CLÁUSULA DÉCIMA OCTAVA: LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO: El presente contrato se liquidará de común acuerdo entre las partes al cumplimiento de su objeto dentro de los términos prescritos en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993.

Ahora por tratarse de un contrato de interventoría terminada la etapa de ejecución entre las partes no existía alguna otra obligación que se extendiera en el tiempo, simplemente las pactadas debían ocurrir dentro del término de ejecución y ello resultará relevante para la sala de declarar la caducidad dentro del presente proceso, incluso modificando los argumentos en una oportunidad anterior, de acuerdo a los argumentos que ha expuesto el Consejo de Estado en retiradas ocasiones.

Tiempo atrás hizo referencia⁸:

1.2 Las obligaciones a plazo.

Es pertinente recordar que en el régimen general de las obligaciones el establecimiento del plazo del contrato señala la exigibilidad de las obligaciones que de él se derivan para cada uno de los contratantes.

De acuerdo al art. 1551 del Código Civil “*el plazo es la época que se fija para el cumplimiento de la obligación*”, lo cual significa que en las obligaciones a plazo -aquellas en las que se ha fijado una fecha determinada para su cumplimiento-, que son las que para el caso interesan, el cumplimiento está supeditado a la llegada de esa fecha, momento en el cual son exigibles las obligaciones que se contrajeron,

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, consejero ponente: Ricardo Hoyos Duque, Santafé de Bogotá, D.C., trece (13) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999). Radicación número: 10264

pero en estricto sentido, no se extinguen todos los derechos que surgieron del contrato.

Obsérvese que en el art. 1625 del Código Civil entre los diferentes modos que señala para extinguir las obligaciones, no relaciona la llegada del plazo; de lo cual se deduce que éste no extingue las obligaciones, porque ocurrida o llegada la fecha para su cumplimiento lo que deviene es la exigibilidad de las mismas, pero no la extinción *ipso facto* de todos los derechos y obligaciones, ya que si entre las partes existen obligaciones pendientes, éstas sólo se extinguirán una vez se haya cumplido con las mismas.

En otras palabras, con el cumplimiento de la obligación principal no se da por terminada la relación contractual si del contrato se derivan otras obligaciones para cualquiera de las partes, caso en el cual el vínculo que se ha creado con el contrato todavía estará vigente y aún no se ha extinguido.

1.3 El plazo en los contratos que celebran las entidades públicas.

Las reglas del derecho común acabadas de citar no son ajenas a la contratación con el Estado, pese a que en principio ésta se rige por las normas de derecho público y las especiales sobre la materia.

En los contratos que celebra la administración para la consecución de los fines estatales, el plazo no es únicamente el que se fija para la construcción, reparación o conservación de la obra, si éste es de obra pública, o para la entrega de los elementos si es de suministro, o para la prestación del servicio si es de esta naturaleza, etc., pues el plazo del contrato no se conviene solamente para el cocontratante sino también para la administración, toda vez que de su parte tiene la obligación de cumplir con los compromisos que asumió para con el contratista en los términos que se hayan previsto, vale decir, para la entrega de los terrenos, los diseños o planos para la ejecución de la obra, para ordenar la iniciación de los trabajos, para realizar los pagos, para que el contratista cumpla las órdenes que le imparta, etc. y habrá otros plazos que son comunes a las partes como el previsto para la liquidación del contrato por mutuo acuerdo. De tal forma que el incumplimiento de cualquiera de estos plazos depara para el causante consecuencias sancionatorias y pecuniarias que se hacen más exigentes en el tráfico administrativo al estar de por medio la continua y eficiente prestación de los servicios públicos.

Sin duda, cualquiera sea el tipo de contrato que celebre la administración dispone de un plazo limitado en el tiempo de acuerdo a su objeto, puesto que puede asumirse como un negocio jurídico a plazo fijo, dentro del cual el contratista debe cumplir con su obligación principal (construir la obra, entregar los suministros, etc.) y la administración podrá ejercer sus potestades sancionatorias (multas, caducidad y cláusula penal) frente al incumplimiento del cocontratante. Pero si bien es cierto en la mayoría de los casos el plazo del contrato coincide con el de ejecución de la obra, con la entrega del suministro, con la prestación del servicio, también lo es, que este plazo no constituye propiamente hablando el periodo de ejecución del contrato porque al finalizar el plazo que se ha destinado para el cumplimiento de la obligación principal por parte del contratista las partes no quedan liberadas de pleno derecho mientras no se extingan todas las obligaciones adquiridas, lo cual se cumple necesariamente en

la etapa de liquidación del contrato en la cual es donde la administración puede valorar el cumplimiento total de las obligaciones a cargo del contratista y es la que le pone término a la vinculación de las partes.

Para que la administración pueda asumir la dirección y control de la ejecución del contrato y ejercer la correspondiente potestad sancionatoria, se establece un programa o cronograma de trabajo que contiene una serie de plazos parciales, dentro de los cuales el contratista debe ejecutar el contrato de tracto sucesivo. De manera que el vencimiento del plazo estipulado en el contrato sin que el contratista haya satisfecho sus prestaciones o las haya atendido tardía o defectuosamente, configura *ipso iure* o de pleno derecho el fenómeno del incumplimiento contractual. En estos casos, opera automáticamente la mora sin necesidad de reconvención o intimación para que el contratista cumpla la prestación, conforme al aforismo romano *dies interpellat pro homine* previsto en el artículo 1608, ordinal 1º del Código Civil.

En este orden de ideas, debe precisarse que dentro de los plazos para la ejecución del contrato existe uno y con seguridad el de mayor importancia y es aquél que corresponde a la terminación definitiva de la obra, o a la entrega del último suministro o del estudio o diseño que se ha confiado, momento en el cual la administración podrá igualmente, como lo venía haciendo durante la ejecución del contrato, evaluar el cumplimiento del contratista para poderle recibir a satisfacción, puesto que es una exigencia del interés público que el colaborador privado cumpla sus prestaciones conforme al ritmo previsto en el programa y con sujeción a las especificaciones técnicas establecidas en el contrato. En el evento de que el contratista no haya cumplido cabalmente, vale decir, porque entrega la obra inconclusa o se presentan faltantes o se requiere de reparaciones, la administración podrá hacer valer sus poderes sancionatorios de acuerdo con la magnitud del incumplimiento.

1.4 La etapa de liquidación del contrato.

Durante la vigencia del decreto ley 150 de 1976, disponía el art. 191 que los contratos de obras públicas y de suministro debían liquidarse *“una vez se hayan cumplido o ejecutado las obligaciones surgidos de los mismos”*, al igual que todos los contratos como consecuencia de la declaratoria de caducidad, terminación por mutuo acuerdo, declaratoria de nulidad o terminación unilateral. El art. 193 señalaba que en el acta de liquidación del contrato además de las sumas recibidas por el contratista por la ejecución de la prestación a su cargo, debían determinarse *“las obligaciones a cargo de las partes, teniendo en cuenta el valor de las sanciones por aplicar, si a ello hubiere lugar, todo de conformidad con lo acordado en el respectivo contrato”* (resaltado de la sala).

El decreto ley 222 de 1983 recogió este mismo texto en sus artículos 287 a 289, pero agregó que se podían determinar en la liquidación del contrato *“las indemnizaciones a favor del contratista”*.

La ley 80 de 1993 por su parte, dispuso en el art. 60 que serían objeto de liquidación todos los contratos de tracto sucesivo, entendiendo por aquellos los de ejecución y cumplimiento prolongados en el tiempo, etapa en la cual las partes debían acordar los ajustes, revisiones y reconocimientos a que hubiere lugar. En cuanto al contenido del acta de liquidación señaló que en ella debían constar *“los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo”*.

Con estos antecedentes busca la Sala resaltar y recordar la importancia que tiene la etapa de liquidación del contrato y los alcances de la misma, ya sea porque se haya realizado de mutuo acuerdo o porque a falta de éste la administración la realice unilateralmente.

Si la ley permite que en esta etapa los contratantes ajusten todas las cuentas que se suscitaron con ocasión de la ejecución del contrato, que puedan hacerse reconocimientos o determinarse indemnizaciones a favor del contratista, que daba lugar hasta para la aplicación de sanciones al contratista (porque eso es lo que se deduce de los derogados artículos 193 y 289 citados), que la administración puede retener las sumas que estime se le deben, todo con ocasión de la ejecución del contrato, no puede jurídicamente tenerse su liquidación como una etapa extraña al plazo contractual.

No en vano la Sala ha considerado que la liquidación del contrato, es *un auténtico corte de cuentas entre los contratantes, en la cual se define quien debe y cuánto*, y que cuando se suscribe sin reparos cierra para las partes la posibilidad de ejercer todas las acciones que se originan del contrato. De otro lado, la liquidación del contrato marca el punto de partida para determinar el plazo de la caducidad de las acciones que se deriven del mismo (art. 136 numeral 10, lit. c y d C.C.A).

De acuerdo con lo anterior, la sala precisa que el contrato que se celebra con el Estado tiene dos plazos: uno para la ejecución y otro para la liquidación y que no tienen jurídicamente el mismo alcance las expresiones contrato vencido y contrato extinguido, toda vez que frente al primero la administración tiene la potestad para exigir las obligaciones a cargo del contratista y evaluar su cumplimiento. La extinción del contrato por el contrario, se configura cuando éste ha sido liquidado. En este orden de ideas, no puede estar ausente en la etapa de liquidación del contrato la potestad de autotutela de la administración para declarar su incumplimiento.

Sobre la afirmación hecha tantas veces por esta Sección acerca de que *“terminado el contrato, bien por decreto de caducidad o bien por terminación del plazo o por cumplimiento del objeto del contrato, lo que sigue es la liquidación del mismo”*, la Sala hace las siguientes precisiones:

Es verdad que vencido el plazo del contrato éste se coloca en la etapa de liquidación, pero no resulta razonable sostener que en esta fase la administración no pueda hacer uso de sus potestades sancionatorias frente al contratista, puesto que vencido el plazo del contrato es cuando la administración puede exigir y evaluar su cumplimiento y de manera especial definir si éste es satisfactorio; es cuando puede apreciar la magnitud de los atrasos en que incurrió el contratista.

En siguiente oportunidad señaló⁹:

Con relación a la liquidación del contrato, el Consejo de Estado ha expresado que ella es *“una actuación administrativa posterior a su terminación normal (culminación del plazo de ejecución) o anormal*

⁹ 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: 76001-23-31-000-2000-01361-01(32820).

(verbigracia en los supuestos de terminación unilateral o caducidad), con el objeto de definir si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo de las partes, hacer un balance de cuentas para determinar quién le debe a quién y cuánto y proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar, y dar así finiquito y paz y salvo a la relación negocial”

Del mismo modo se ha dicho que la liquidación es “(...) *un corte de cuentas, es decir una etapa del negocio jurídico en que las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato, o mejor, la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución*”; de igual forma que “*corresponde al balance, finiquito o corte de cuentas que realizan y acogen de manera conjunta las partes del respectivo contrato, por tanto esta modalidad participa de una naturaleza eminentemente negocial o convencional*”.

Asimismo, la Sala ha sostenido que “*es una operación administrativa que sobreviene a la finalización de un contrato, por cumplimiento del plazo anticipadamente, con el propósito de establecer, de modo definitivo, las obligaciones y derechos pecuniarios de las partes y su cuantía,*”

También se ha dicho que la liquidación del contrato estatal “*consiste en una actuación tendiente a establecer el resultado final de la ejecución contractual, en cuanto al cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista, los pagos efectuados por la entidad contratante, los saldos pendientes, las mutuas reclamaciones entre las partes, las transacciones y conciliaciones logradas, etc, y de esta manera finiquitar la relación negocial*”.

No obstante, lo anterior, esta Corporación en reciente pronunciamiento consideró que como no existía claridad en cuanto a la naturaleza jurídica de la liquidación del contrato, por cuanto se catalogaba indistintamente como actuación administrativa, como una etapa del negocio jurídico, como una operación administrativa y como una modalidad de naturaleza negocial, procedió en consecuencia a definir la liquidación de mutuo acuerdo del contrato estatal como:

“(...) El acuerdo que celebran las partes de un contrato estatal para determinar los derechos y obligaciones que aún subsisten a favor y a cargo de cada una de las partes contratantes, todo con la finalidad de extinguir de manera definitiva todas las relaciones jurídicas que surgieron como consecuencia del contrato estatal precedentemente celebrado”.

En consecuencia, durante el término de la liquidación del contrato a las partes les incumbe: (i) establecer las prestaciones ya realizadas durante el término de ejecución del contrato; (ii) relacionar las obligaciones que aún subsisten entre ellas; y (iii) acordar los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar según lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993.

Igualmente, en virtud del principio de la buena fe objetiva que se debe guardar durante la etapa de liquidación del contrato, las partes tienen la obligación de enterar a la otra, de manera clara y expresa, de todas aquellas circunstancias o razones, que den lugar a su inconformidad con el finiquito total que se propone, en otras palabras:

“(…) En la liquidación bilateral del contrato, quien esté inconforme con las cuentas que se presentan y el finiquito que se propone debe ineludiblemente expresar con qué y por qué no está de acuerdo y por consiguiente pedir o exigir el respectivo reconocimiento, de todo lo cual debe dar cuenta el acta respectiva pues ésta será finalmente la prueba de que expresó su inconformidad y que exigió el derecho que creía tener.

Dicho de otra manera toda reclamación en la liquidación bilateral de un contrato estatal supone no sólo que se consigne en el acta la correlativa salvedad sino también, y ante todo, la expresión clara y expresa de cuáles son los aspectos y puntos que motivan su inconformidad.

Así que una salvedad sin que se hayan expresado de manera clara los aspectos y puntos que motivan la reclamación, así como la expresión de aspectos y puntos que motivan una reclamación sin que finalmente haya salvedad alguna, equivale lisa y llanamente a conformidad.

Y la razón para que esto sea así no es otra que el principio de la buena fe objetiva, en su manifestación del deber de información, pues de lo contrario la parte reticente, contrariando la lealtad y la rectitud que debe imperar en los negocios jurídicos y en el tráfico jurídico en general, quedaría habilitada para sorprender a la otra con exigencias o reconocimientos que en su momento no fueron propuestos ni dados a conocer.

Por esto es que el precedente jurisprudencial de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha venido insistiendo en que quién no hace salvedades claras y expresas en el acta de liquidación no puede luego concurrir ante la jurisdicción contencioso administrativa a pretender el reconocimiento de derechos que al momento de la liquidación no reclamó ni salvó”.

Por último, en concordancia con la jurisprudencia de esta Corporación la doctrina ha considerado que en virtud del principio de la autonomía dispositiva, las partes durante la liquidación del contrato gozan de la facultad de celebrar acuerdos, siempre que estén dirigidos a circunstancias accesorias y de poca entidad, tendientes a dejar perfeccionada la liquidación del contrato, pero sin que ello conlleve revivir el objeto del convenio ni el término de su ejecución.

“(…) En virtud del principio de autonomía de la voluntad son tan amplias las posibilidades de acción de las partes en la liquidación que éstas pueden llegar a acuerdos, con el fin de solucionar diferencias, que impliquen una prolongación de obligaciones más allá del contrato. Lo anterior no significa que la liquidación sea un campo para revivir los términos del contrato principal. Todo lo contrario, implica que, de manera excepcional y cuando las circunstancias y la buena administración lo ameriten en aras de proteger los intereses patrimoniales, se puedan, en determinados casos, realizar ciertas actuaciones de ejecución con el fin de dejar a paz y salvo la relación negocial.

Con independencia de los acuerdos a que lleguen las partes, durante este periodo es posible que la administración haga uso de sus facultades excepcionales para disciplinar el cumplimiento del contrato.

En recientes modificaciones jurisprudenciales el Consejo de Estado, en nuestra opinión de manera oportuna y necesaria para los intereses públicos, consideró que el periodo para la liquidación del contrato era parte de la relación contractual, y por lo tanto un lapso adecuado para pronunciarse sobre el cumplimiento de las obligaciones”.

Posteriormente expresó¹⁰:

En ese orden, conviene recordar la posición de esta Corporación frente al efecto extintivo del vencimiento del plazo de ejecución dentro de los contratos estatales. Así, se tiene que frente al plazo de ejecución como punto de finalización o terminación de la relación contractual, la Sección, en principio, respaldó ese entendimiento, hasta el punto que confirmó que la liquidación del contrato procedía fenecido el plazo de ejecución. Después, modificó su postura alrededor de la distinción entre el plazo de ejecución y el de vigencia del contrato. Finalmente, se ha afirmado que por regla general los plazos del contrato estatal son suspensivos; sin embargo, ese entendimiento sólo se extiende frente a la exigibilidad de las obligaciones, en tanto es claro el efecto extintivo que tiene el plazo sobre la relación contractual, como se ha dejado expuesto. Sobre el particular, la Sala en reciente oportunidad precisó:

En tal sentido, conviene recordar que la terminación de los contratos puede ser normal o anormal. Frente a la primera, la jurisprudencia ha señalado que ocurre en los siguientes eventos: “a) cumplimiento del objeto; b) vencimiento del plazo extintivo de duración del contrato; y c) acaecimiento de la condición resolutoria expresa, pactada por las partes”. Al tiempo, la segunda, es propia de las siguientes situaciones “a) desaparición sobreviniente del objeto o imposibilidad de ejecución del objeto contratado; b) terminación unilateral propiamente dicha; c) declaratoria de caducidad administrativa del contrato; d) terminación unilateral del contrato por violación del régimen de inhabilidades o incompatibilidades; e) desistimiento -o renuncia-, del contratista por la modificación unilateral del contrato en cuantía que afecte más del 20% del valor original del mismo; f) declaratoria judicial de terminación del contrato; y h) (sic) declaratoria judicial de nulidad del contrato”.

Ahora, como quedó visto pareciera que el plazo contractual sólo da al traste con la terminación o finalización del contrato, cuando el mismo es extintivo. Para el efecto, precisa revisar el desarrollo jurisprudencial sobre el particular, desarrollado alrededor del límite temporal para el ejercicio de las potestades exorbitantes, excepcionales en la actualidad. La Sección ha sostenido:

PROVIDENCIA	TESIS
Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 29 de enero de 1988,	En una primera época, esta Corporación consideró que la exorbitancia que puede ejercer la Administración presentaba límites temporales y que, en tal virtud, no se podía terminar o caducar el contrato, interpretarlo o modificarlo después de

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Consejero ponente: Ramiro Pazos Guerrero, Bogotá D.C., siete (7) de febrero de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 41001-23-31-000-2004-01652-02(38858).

<p>exp. 3.615, M.P. Carlos Betancur Jaramillo; 15 de febrero de 1991, exp. 5.973, M.P. Carlos Betancur Jaramillo; 2 de abril de 1992, exp. 1.875, M.P. Julio César Uribe Acosta; 9 de abril de 1992, exp. 6491, M.P. Carlos Betancur Jaramillo; 6 de mayo de 1992, exp. 6.661, Carlos Betancur Jaramillo, y el 25 de septiembre de 1993, exp. 6.437; y, entre muchas otras.</p>	<p>su vencimiento, so pena de que el acto quedara viciado de nulidad. De igual manera se precisó que la liquidación sí era procedente, después de finalizado el plazo contractual, por razones obvias.</p>
<p>Consejo de Estado, sección Tercera, sentencias del 6 de junio de 1996, exp. 2.240, M.P. Juan de Dios Montes Hernández, y de 18 de julio de 1997, exp. 10.103.</p>	<p>La postura anterior se hizo extensiva incluso en vigencia de la Ley 80 de 1993, al señalar que se <i>“anota que los límites temporales de los poderes exorbitantes de la administración, estudiados atrás y con referencia al régimen anterior, se conservan frente a la ley 80, ya que así lo dan a entender en forma inequívoca sus artículos 14, 15, 16, 17 y 18. // (...) En suma, pues, sólo podrán ejercerse esos poderes antes del vencimiento del contrato, excepción hecha de la liquidación unilateral del mismo en los casos en que ésta proceda, ya que, como es obvio, será una medida posterior a la terminación normal o anormal del convenio”</i>.</p>
<p>Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de junio de 1996, exp. 10.833, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.</p>	<p>En oportunidad se dijo: <i>“Para el sentenciador tampoco es argumento válido que lleve a desvirtuar la legalidad del acto administrativo demandado, que la caducidad se haya producido cuando ya había expirado el plazo del contrato. Y no lo es pues una cosa es el vencimiento del plazo, y otra la terminación de la relación negocial. Y es claro que los poderes de la administración pueden ser utilizados mientras esta siga produciendo efectos, y mientras haya que salvaguardar los intereses de la comunidad, vrg, cuando vencidos los contratos las partes los renuevan tácitamente”</i>.</p>
<p>Consejo de Estado, sentencia del 13 de septiembre de 1999, exp. 10.264,</p>	<p>La postura anterior fue precisada, en el sentido de sostener que el plazo de ejecución pactado en el contrato no generaba la extinción de las obligaciones sino que hacía imposible su exigibilidad antes de su ocurrencia. Así, se</p>

<p>M.P. Ricardo Hoyos Duque; reiterada, entre otras: sentencia del 18 de marzo de 2004, exp. 15.936, M.P. Ricardo Hoyos Duque.</p>	<p>concluyó que en el contrato celebrado por la Administración existía un plazo de ejecución, que una vez transcurrido permitía conocer el real cumplimiento del mismo; y otro plazo para su liquidación, siendo este último el que terminaba jurídicamente el contrato y durante el cual, por tanto, podía la entidad pública sancionar al contratista con la caducidad del contrato, pues en esta etapa se encontraba aún vigente y, por ende, no estaba ausente la potestad de autotutela para declarar su incumplimiento. Se distinguió entre plazo de ejecución y vigencia del contrato.</p>
<p>Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de noviembre de 2008, exp. 17.031, M.P. Ruth Stella Correa Palacio. Reiterada, entre otras, Subsección B, sentencia del 10 de marzo de 2011, exp. 16.856, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo; Subsección A, sentencia del 25 de agosto de 2011, exp. 16.435, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.</p>	<p>En esta oportunidad, se precisó que si bien los plazos de los contratos de las entidades estatales eran suspensivos, lo cierto es que la facultad de caducidad sólo se puede ejercer cuando el plazo de ejecución esté vigente. De igual manera, se precisó que la liquidación procedía una vez terminado el plazo de ejecución.</p>
<p>Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 12 de julio de 2012, exp. 15.024, M.P. Danilo Rojas Betancourth. Igualmente ver: Subsección C, sentencia del 24 octubre de 2013, exp. 24.697, M.P. Enrique Gil Botero; Subsección C, sentencia del 12 de junio de 2014, exp. 29.203, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Subsección B,</p>	<p>En esta oportunidad se acogió la última precisión, pero se agregó en relación al plazo contractual que Como argumento final, el bien jurídico que se ampara, esto es, la ejecución del objeto contratado, no se puede proteger mediante la declaratoria de caducidad cuando el plazo para la ejecución del contrato –pactado originariamente en el contrato o en la adición u otro sí que para el respecto se suscriba– haya expirado. Si bien es cierto que en ocasiones el contratista ejecuta obras pactadas después de expirado el plazo, incluso con la aquiescencia de la entidad, tal comportamiento no genera jurídicamente extensión alguna del plazo de ejecución, puesto que un contrato que es solemne por prescripción legal –como el contrato estatal y dentro de este, por supuesto, la cláusula que establece el plazo de ejecución–, solo se puede modificar a través de un acuerdo o convención que se ajuste a las mismas formalidades requeridas para la creación del contrato originario, dado que la convención modificatoria está tomando el lugar del contrato</p>

sentencia del 30 de junio de 2014, exp. 26.705, M.P. Ramiro Pazos Guerrero	originario y la solemnidad que se predica legalmente de éste, se exige para reconocer existencia, validez y eficacia a la convención que lo modifica.
--	---

De lo expuesto, se tiene que frente al plazo de ejecución como punto de finalización o terminación de la relación contractual, la Sala, en principio, respaldó ese entendimiento, hasta el punto que confirmó que la liquidación del contrato procedía fenecido el plazo de ejecución. Después, modificó su postura alrededor de la distinción entre el plazo de ejecución y el de vigencia del contrato. Finalmente, se ha afirmado que por regla general los plazos del contrato estatal son suspensivos; sin embargo, ese entendimiento sólo se extiende frente a la exigibilidad de las obligaciones, en tanto es claro el efecto extintivo que tiene el plazo sobre la relación contractual, como se ha dejado expuesto, así:

(i) La inviabilidad de prórrogas automáticas en materia de contratación estatal. La Sala ha recordado que respecto de la posibilidad de prórroga del contrato “la administración deberá definir su conveniencia, bajo criterios de proporcionalidad, que no de arbitrariedad”. Más adelante precisó que lo “contrario supondría el aval para prórrogas automáticas, las cuales pretermiten tales análisis (...). De suerte que son las necesidades que se pretenden satisfacer las llamadas a definir la extensión temporal en que deben cumplirse los contratos. (...)”

(ii) La forma escrita del contrato estatal. La Sección ha exigido la forma escrita para predicar la existencia de la prolongación del plazo contractual.

(iii) La distinción entre terminación y liquidación. La Sección ha sostenido que entre la primera y la segunda “existen marcadas diferencias que impiden que dichas figuras puedan confundirse entre sí. Dentro de un orden lógico y secuencial, la liquidación, cuando a ella hay lugar, debe seguir a la terminación del correspondiente vínculo contractual”. En una oportunidad posterior, precisó que la liquidación del contrato “es una actuación administrativa posterior a la culminación de su plazo de ejecución o a la declaratoria de terminación unilateral o caducidad (artículos 17 y 18 de la Ley 80 de 1993), que tiene por objeto definir cómo quedó la realización de las prestaciones mutuas a las que se comprometieron las partes”.

(iv) El acta de recibo final como punto excepcional para el cómputo del término para liquidar el contrato. La Corporación, en sede de consulta, ha distinguido entre finalización del contrato, atada al vencimiento del plazo de ejecución, y su extinción, supeditada a la liquidación unilateral. Además, aclaró que el término para liquidar el contrato empieza a correr desde la finalización del contrato, a menos que las partes condicionen ese cómputo a la suscripción del acta de recibo final, evento en el cual será este último momento en que empiece a computarse el término de liquidación, so pena de verse afectada en su legalidad. En efecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil así lo explicó (...)

En esa dirección, recientemente la Sala señaló que el acta de recibo final constituye un elemento de verificación de la ejecución contractual, esto es, de lo cumplido dentro del plazo de ejecución. (...) (...).

De lo expuesto puede concluirse que es el fenecimiento del plazo contractual, el que da lugar a la iniciación del trámite de liquidación, salvo, claro está, que las partes lo condicionen en una forma distinta.

Resulta importante traer a resaltar los conceptos de plazo de ejecución, vigencia y liquidación a los que se ha referido el Consejo de Estado para sintetizar que el primero de ellos hace referencia al período fijado por las partes para ejecutar sus obligaciones; el segundo hace referencia al lapso existente entre el término que finaliza la ejecución del objeto y el término que se dispone para liquidar en caso de que sea procedente y el último hace referencia al señalado por las partes o la ley para dar ajustar, finiquitar o realizar un ajuste de cuentas como se expuso anteriormente.

La doctrina también se ha referido¹¹:

Ahora bien, es importante diferenciar entre el plazo de ejecución del contrato anteriormente explicado y la vigencia del contrato estatal. En efecto, el plazo de ejecución consiste en el tiempo contractualmente determinado o naturalmente establecido para el cumplimiento del objeto del contrato estatal, el cual, una vez vencido sin que el mismo se haya realizado y dependiendo de la naturaleza de la prestación y del interés del acreedor en su efectiva ejecución, determinará si el deudor de la obligación se encuentra en mora en el cumplimiento de la misma o si efectivamente se ha incurrido en un incumplimiento contractual.

A su vez la vigencia del contrato consiste en el periodo en el cual el acuerdo de voluntades entre la entidad pública y el contratista particular o público es válido y produce plenos efectos jurídicos entre las partes, y que comprende desde el perfeccionamiento del contrato, por ser el momento en que se reputa existente, hasta la liquidación del mismo, acto con el cual cesan los derechos y obligaciones entre las partes contratantes. En ese sentido aparece el concepto de duración del contrato, el cual comprenderá desde el cumplimiento de los requisitos de ejecución del contrato hasta la fecha de liquidación del mismo, período dentro del cual se encontrará vigente la relación negocial, y que tendrá efectos para el ejercicio de poderes sancionatorios por parte de la administración.

En concordancia con lo anterior, la separación de los conceptos de plazo de ejecución y duración es importante, principalmente para efectos de determinar la oportunidad que tiene la administración para apremiar al contratista para el cumplimiento de las obligaciones pendientes de ejecución, así como para la imposición de sanciones contractuales y la aplicación de las cláusulas excepcionales.

Así a pesar de varias discusiones al respecto en la doctrina contractual pública, debe decirse que el plazo del contrato estatal se constituye en

¹¹ EXPOSITO VELEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, p. 137-140.

una cláusula esencial, en la medida en que el cumplimiento de las obligaciones necesarias para la consecución del objeto contratado debe tener un margen temporal para su ejecución, sin perjuicio de que el mismo puede ser prorrogado o disminuido, de conformidad con las circunstancias propias de cada contrato en particular, dejando claro que, de conformidad con lo establecido por la jurisprudencia, la modificación del plazo, en especial su prórroga, no podrá operar de manera automática por estipulación contractual. No compartimos entonces la posición manifestada por varios sectores que manifiestan que el plazo del contrato no es esencial, pues el mismo debe ser diferenciado del plazo de las obligaciones, toda vez que el contrato estatal reviste una especial importancia por la finalidad de interés que persigue, de tal manera que no le es dable a la Administración omitir la estipulación de un término lógico para exigir de su contratista el cumplimiento del objeto contratado. Cosa diferente sucede con la vigencia del contrato estatal, pues una vez ejecutadas las prestaciones entre las partes dentro del plazo estipulado para ello, es indiferente para la validez del contrato la indeterminación de un plazo para su liquidación, no obstante, la ley exija a las entidades a las entidades públicas determinar el mismo contrato un período específico para ello, y que de no especificarse el mismo, regirán los plazos establecidos en el estatuto contractual.

Aterrizando en el caso concreto tenemos que las partes fijaron 15 meses de término de ejecución de la interventoría y que concluido este no existía obligación alguna otra entre las partes, no comparte la sala el argumento de indicar que al término estipulado deban sumarse los otros 4 meses pactados en la cláusula Décima primera, por cuanto correspondería a 19 meses que no fue voluntad de las partes. Discrepa la sala con la decisión adoptada por esta corporación en oportunidad anterior y con los argumentos de la parte demandante en la sumatoria como término de ejecución; para la jurisprudencia del Consejo de Estado finiquitada la ejecución y no pendientes más obligaciones empieza a contabilizar el término de liquidación.

Aclara la sala que a pesar de haber sido adoptada decisión por la corporación en otra oportunidad la posición puede variar, porque existe autonomía e independencia judicial, máxime que fue un argumento de apelación.

Sostener lo contrario y avalar que los 4 meses siguientes pactados por las partes en el caso concreto debían contabilizarse doblemente sin existir razón alguna, es desconocer el mandato de la Ley 80 de 1993, en tanto aquí las partes pactaron ese término de vigencia, que no teniendo obligaciones pendientes debía ser utilizado para liquidar bilateralmente y que coincidió con el fijado por la normatividad, es decir, permitir que el término de la liquidación bilateral

corresponda a 8 meses superando el término legal, salvo que las partes voluntariamente lo hubiesen pactado, pero aquí no sucedió y por ello debe revocarse la sentencia de primera instancia al haber operado la caducidad como se expondrá.

Es importante traer a colación un caso resuelto por el Consejo de Estado en el que ocurrió el mismo evento¹²:

4. El vencimiento del plazo del contrato debe determinarse de acuerdo con la vigencia de la etapa de ejecución

El vencimiento del término del contrato se identifica como uno de los hitos jurídicos que marcó el cómputo de la caducidad de la acción sobre el cual se estructuró la causal de nulidad en el recurso de anulación del laudo arbitral que ahora se debate. Por ello resulta imperativo para desatar el recurso, establecer la fecha de terminación del contrato y el plazo para la liquidación del mismo, en orden a dar aplicación al artículo 164 del C.P.C.A., en el cual se lee:

“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.

“(…)

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

“(…)

“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”.

De acuerdo con el recurso interpuesto, el ICBF insistió en que el contrato terminó el 30 de noviembre de 2010 y que de allí debió partir el cómputo para establecer la caducidad de la acción.

Se advierte que aunque el Contrato 067 estaba en el supuesto de requerir su liquidación por virtud del artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y que el término contractual para la liquidación se estableció en la cláusula décima cuarta del mismo, toda vez que allí se fijó que el plazo para adelantar la liquidación bilateral era de cuatro meses, fragmentado en dos etapas de dos meses cada una, lo cual constituyó una ley para las partes en los términos del artículo 1602 del Código Civil.

Ahora bien, el Tribunal de Arbitramento estimó que el contrato terminó el 30 de marzo de 2011, toda vez que incluyó dentro del término del contrato los cuatro meses de vigencia a que se refirió el párrafo de la cláusula cuarta, en el cual se dispuso:

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico, Bogotá, D.C., nueve (9) marzo de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 11001-03-26-000-2015-00144-00(55319).

“CUARTA.- PLAZO DE EJECUCION.- (...) PARÁGRAFO El presente contrato se mantendrá vigente durante el plazo de ejecución y cuatro (4) meses más, tiempo que no afecta el plazo de ejecución”.

En el punto específico del término del contrato, el Tribunal de Arbitramento consideró:

*“Siendo así, considera el Tribunal que para efectos de precisar el término de caducidad de la acción contractual, a pesar [de] que las prestaciones a cargo de **FUNDASUPERIOR** dejaron de ejecutarse el 30 de noviembre de 2010, esto es hasta la culminación del periodo de ejecución previsto en la cláusula tercera de la Adición 2, Prórroga 2 a que se hizo referencia, **el contrato mantuvo vigencia hasta el 30 de marzo de 2011**. Así se desprende de lo dispuesto en el párrafo de la cláusula cuarta del contrato 067 de 2009. En efecto, en él se señala que vencido el término de ejecución del contrato, éste mantenía una vigencia por cuatro meses más. Una cosa es, como lo precisa dicho párrafo, que se establezca la fecha límite de ejecución de las prestaciones a cargo de **FUNDASUPERIOR** y otra el plazo de vigencia del contrato que, de acuerdo con el párrafo, se extiende por cuatro meses”.* (La negrilla no es del texto)

Se observa que el Tribunal de Arbitramento estableció que el término de cuatro meses se computaba dos veces: la primera dentro de la vigencia del contrato, por virtud de lo previsto en el párrafo de la cláusula cuarta y la segunda, por razón del plazo contractual establecido para la etapa de liquidación, prevista en la cláusula vigésima cuarta del contrato.

De lo primero infirió que el término del contrato al que se refirió el artículo 164 del C.P.A.C.A. para efectos de la caducidad de la acción se desplazó de 30 de noviembre de 2010 -fecha en que venció el plazo de ejecución- a 30 de marzo de 2011 fecha en que terminó la vigencia del contrato, de acuerdo con el párrafo de la cláusula cuarta, según interpretó el Tribunal de Arbitramento. Con fundamento en lo anterior el Tribunal de Arbitramento concluyó que la caducidad operaba 30 meses después del término de vigencia (dos años + seis meses= 30 meses), esto es, el 30 de septiembre de 2013.

El Tribunal de Arbitramento no tuvo en cuenta que las partes establecieron con claridad que el contrato *terminaba* por el vencimiento del plazo de ejecución, de donde debió advertir que el plazo de cuatro meses referido en la cláusula cuarta era el mismo establecido para adelantar la liquidación del contrato.

Se advierte que en el laudo arbitral no se consideró el contenido completo de la cláusula vigésima cuarta, específicamente la regla de terminación del contrato que las partes consignaron en el contrato, de conformidad con el numeral 1º, que se explica por sí solo:

“VIGÉSIMA CUARTA.- TERMINACION Y LIQUIDACIÓN: El presente contrato se dará por terminado en los siguientes eventos: 1) por extinción del plazo pactado para su ejecución; (...). Una vez terminado el contrato se procederá a su liquidación. Para el efecto, el supervisor y/o Supervisión Técnica y Administrativa debe proyectar la liquidación dentro de los dos meses siguientes a la fecha de terminación anexando: (...) La liquidación de efectuará de común acuerdo dentro de los dos meses siguientes a los dos anteriormente señalados. Si vencido este plazo el OPERADOR no presenta la liquidación o las partes no llegan

a un acuerdo sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por el ICBF y se adoptará por acto administrativo motivado, susceptible del recurso de reposición". (La negrilla se destaca para el propósito de este análisis).

Nótese que en la cláusula vigésima cuarta que se acaba de transcribir, las partes acordaron que la etapa de liquidación debía surtir en un plazo total de cuatro meses contados a partir de la terminación del contrato: dos meses para proyectar la liquidación y dos meses para llegar a un acuerdo.

En consecuencia, en el asunto que ahora se debate, la terminación del Contrato 067 se debe establecer con fundamento en el vencimiento del plazo de ejecución que ocurrió el 30 de noviembre de 2010 y desde esa fecha se calcula el plazo de cuatro meses que las partes acordaron para la liquidación bilateral del contrato, más el de dos meses que igualmente aplica para la liquidación unilateral.

No resulta trascendente para el cómputo de la caducidad de la acción entrar en el análisis de un tercer plazo: el de vigencia de la relación contractual (que termina coincidiendo con la sumatoria de los plazos de ejecución y de liquidación bilateral), puesto que aunque tal figura estuviera prevista en el contrato no constituyó el supuesto normativo para establecer la caducidad de la acción en los términos del artículo 164 del C.P.C.A.

En consecuencia, en el laudo arbitral el Tribunal de Arbitramento ha debido identificar como fecha de terminación del contrato, aquella que las partes indicaron, esto es, la de finalización del plazo de ejecución y por ello no procedía la adición o extensión del plazo con los cuatro meses de vigencia a que se refirió el párrafo de la cláusula cuarta.

Incluyendo los dos años de oportunidad para presentar la demanda calculados desde el 30 de noviembre de 2010, más el plazo contractual para liquidar el contrato en forma bilateral que era de un total de cuatro meses y adicionando los dos meses para la liquidación unilateral, la caducidad de la acción tenía lugar el 30 de mayo de 2013 y no el 30 de septiembre de 2013 como estimó el Tribunal de Arbitramento.

Es contrario a la hermenéutica jurídica entender que el término del contrato -referido en el artículo 164 del C.P.C.A. para efectos de la caducidad de la acción- incluye el plazo de liquidación del contrato, toda vez que se caería en el absurdo de sumar dos veces el mismo lapso. Se tiene en cuenta que el artículo 164 del C.P.A.C.A. se refiere al término del contrato y a la adición del plazo para liquidar el mismo, de manera que resulta evidente que, para los efectos de la precitada norma, la expresión "*terminación del contrato*" hace alusión al vencimiento del plazo de ejecución.

Resulta tan cierto lo anterior que mediante oficio EPC-OJ-175 de 2009 la misma demandante le advierte al demandado que el plazo de ejecución terminó el 3 de febrero de 2009 y que a la fecha 9 de junio de 2009 se encuentran vencidos los

4 meses del término para la liquidación. Al respecto se señaló (f. 160 archivo digital):

556
642



Sede Administrativa
Calle 26 No 51-53
Torre Sur Oriental - Piso Sexto
Bogotá D.C. - Colombia
Tel.: (571) 7491935
Fax: (571) 7491613

EPC-OJ-175-2009
Bogotá, 9 de junio de 2009

Doctor
GUILLERMO RAMÓN OTERO CALDERA
Representante
CONSORCIO INTERVENTORÍA AGUAS DE CUNDINAMARCA
Calle 108 No 15-22
Bogotá DC

ASUNTO: Contrato de Interventoría No. SOP-A-196-2006
Acta de Liquidación del Contrato SOP-A-2002-2006
Carácter: URGENTE

Cordial saludo.

Me permito reiterar el oficio EPC-OJ-003-2009 del 6 de febrero de 2009, en el cual le recordé que el 3 de febrero de 2009 terminó el plazo de ejecución del Contrato de Obra Pública No. SOP-A-202-2006 celebrado entre el Departamento de Cundinamarca y el Consorcio Acueplan, y solicité que preparara el Acta de Liquidación conforme a esta realidad contractual.

En el mismo oficio se señaló el 16 de febrero de 2009, a las 3:00 p.m. como fecha de sustentación de los aspectos técnicos, administrativos y financieros de la liquidación del Contrato de Obra Pública No. SOP-A-202-2006, cita que no fue cumplida por usted.

Cumplidos los cuatro (4) meses para la liquidación del contrato de obra SOP-A-202-2006 y habiéndole advertido oportunamente sobre el estricto cumplimiento de la fecha señalada para esta etapa poscontractual, ahora debo exigirle perentoriamente la presentación del Acta de Liquidación Bilateral, con todos los soportes, en el término de la distancia.

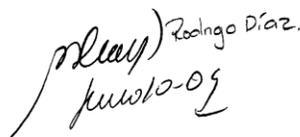
Atentamente


FELIX EDUARDO GUERRERO OREJUELA
Gerente


Junio 9/2009

CC Fernando E Fonseca R - Subgerente Técnico
Luis Fernando Ramos Parra - Director de Diseño e Interventoría
Victor Armando Cortés Torres - Representante Consorcio ACUEPLAN

Proyectó César Eduardo Camargo Ramirez - Jefe Oficina Jurídica


Rodrigo Díaz
junio-09


Fabiola Chitiva Gómez
Confirma fax
10/06/09 9:21a


Jun. 9/09


Confirma
Diana Torres
envio de fax
Aceptan 10/06/09

Así las cosas, en el caso concreto el término para interponer la acción de controversia contractual ocurrió de la siguiente manera:

Plazo inicial: 15 meses

Acta de inicio: 12 de febrero de 2007

Suspensión No. 1: 9 de mayo de 2008 (por 40 días calendarios)

Suspensión No. 2: 16 de junio de 2008 (30 días calendario)

Prórroga No. 1: 5 meses

Prórroga No. 2: 1 mes

Prórroga No. 3: 1 mes

Fecha de terminación: 9 de enero de 2009 (según última prórroga)

A partir del 10 de febrero de 2009 iniciaba el término de 4 meses para la liquidación bilateral y vencía el 10 de junio de 2009; sin embargo, como no se efectuó la entidad contratante poseía el término de 2 meses para liquidar de su parte y por tanto vencía el 10 de agosto de 2009; desde el 11 de agosto de 2009 hasta el 11 de agosto de 2011 la parte demandante contaba con la acción de controversias contractuales para lo pretendido en el presente; no obstante lo anterior, interpuso la demanda el 4 de noviembre de 2011 (f. 15), es decir, por fuera del término dispuesto por la ley.

Resta por indicar que la parte demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 12 de agosto 2011 (f. 56-57 c. principal No. 2), por tanto, no suspendió los términos de caducidad.

Lo anterior permite de plano desestimar las pretensiones de la demanda, por tanto, la sala no realizará ningún otro análisis.

5. De las costas

No habrá lugar a condenar en costas, por cuanto de conformidad con el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, en concordancia con el artículo 171 del C.C.A, no se observa que las partes hayan actuado con temeridad o mala fe en las actuaciones procesales.

6. Conclusión

Debido a que la parte actora radicó la demanda por fuera del término dispuesto por la ley hay lugar a declarar la caducidad del contrato, aunado lo anterior, la contratante procedió al pago total del valor del contrato, por tanto, avaló la actuación del contratista, por ende, no hay lugar a la declaratoria de incumplimiento y en consecuencia se revocará la sentencia de primera instancia y la sala denegará las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de primera instancia proferida el 16 de octubre de 2018 por el Juzgado Sesenta y Uno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – sección Tercera y en su lugar **NEGAR** las pretensiones de la demanda que en ejercicio de la acción de controversia contractual promovió la Empresas de Públicas Cundinamarca contra el Consorcio Interventoría Aguas de Cundinamarca; lo anterior, de conformidad con las consideraciones de la parte motiva.

SEGUNDO: Sin condena en costas de acuerdo con las consideraciones de la parte motiva.

TERCERO: Por Secretaría de la Sección **NOTIFICAR** la presente providencia de forma personal a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico, en concordancia con lo dispuesto por el Decreto Legislativo No. 806 de 4 de junio de 2020 para lo cual se tendrán en cuenta los correos electrónicos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Proyecto discutido y aprobado en sala según acta de la fecha



HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN
Magistrado



FRANKLIN PÉREZ CAMARGO
Magistrado



CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS
Magistrada

DE