

## **CONTRATO ESTATAL – Definición – Aplicación – Ley 80 de 1993 –**

La Ley 80 de 1993 prescribe que, por regla general, los contratos que celebren las entidades sometidas a sus disposiciones se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley (art. 13). De modo que el contrato estatal se rige por las disposiciones comerciales y civiles y se inspira en el postulado de la autonomía de la voluntad, salvo lo regulado por las normas de orden público previstas en la Ley 80 y sus modificaciones. Esas normas se elevan a la categoría de orden público y tienen por fin garantizar que se cumplan los fines del Estado, pues tiene por fin la conservación y prevalencia del interés general, así como la satisfacción de las necesidades de la comunidad, conforme al artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

## **LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO – Aplicación – Alcance**

Una de esas prerrogativas es la liquidación unilateral del contrato (artículo 11 de la Ley 1150 de 2007) pues ella refleja el poder de imperio del Estado, la cual se inspira en la necesidad de proteger de manera efectiva el patrimonio público y, por lo mismo, el interés general. Se trata, pues, de una competencia sometida al principio de legalidad, mediante la cual se faculta a la entidad contratante a liquidar unilateralmente el contrato, con efectos de dejar a paz y salvo a las partes en todo aquello que se deriva de su relación. Por ello, no puede ser ejercida en los términos en los que la regula el Estatuto de Contratación Pública, por entidades que no han sido facultadas, al ser excluidas de sus disposiciones.

En tal sentido, el plazo de 2 meses para la liquidación unilateral del contrato previsto en la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones no puede tenerse en cuenta para determinar la oportunidad de la demanda en los contratos que se rigen exclusivamente por el derecho privado, pues la entidad no tiene esa prerrogativa dado el régimen jurídico del contrato. En los contratos excluidos de la Ley 80 de 1993, el tiempo para presentar la demanda debe contarse desde que se finaliza el contrato o desde que termina el plazo pactado para liquidar el contrato -sea bilateral o unilateral- sin que sea posible adicionar los términos regulados en esa ley.



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

**Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre dos mil veintitrés (2023)

**Expediente:** 250002336000201301274 02 (63.998)  
**Demandante:** Proeza Consultores S.A.S.  
**Demandado:** Nación-Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS–  
**Acción:** Controversias contractuales  
**Asunto:** Sentencia de segunda instancia

**Temas:** RÉGIMEN PRIVADO EN LOS CONTRATOS DEL FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ – Los contratos que celebre el Fondo de Inversión para la Paz se rigen por el derecho privado / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Su pacto es posible en ejercicio de la autonomía de la voluntad / LEY 80 DE 1993– Los términos para liquidar unilateralmente el contrato no se aplican a los contratos excluidos de sus disposiciones. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – De encontrarse probada debe declararse de oficio.

Surtido el trámite de ley sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda y se liquidó el contrato.

La controversia gira alrededor de la pretensión de declaratoria de incumplimiento de la entidad contratante, por el no pago de la contraprestación pactada y al desequilibrio económico del contrato por varias prórrogas.

### **I. LA SENTENCIA IMPUGNADA**

1. Corresponde a la decisión proferida el 31 de enero de 2019 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>1</sup>, a través de la cual se decidió (se transcribe conforme obra):

**“PRIMERO: DENEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO: LIQUIDAR** judicialmente el contrato de consultoría No. 276 de 2009, cuyo saldo a favor del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, asciende a la suma actualizada de ciento noventa y dos millones novecientos ochenta y seis mil ochocientos sesenta y cuatro pesos (\$192.086.864). Suma de la cual la Sociedad Proeza Consultores SAS deberá pagar a favor de la entidad demandada, el valor de setenta y siete millones

---

<sup>1</sup> Folio 1 del cuaderno principal.

Expediente: 250002336000201301274 02 (63.998)  
Demandante: Proeza Consultores S.A.S.  
Demandada: Nación-Departamento Administrativo para la  
Prosperidad Social –DPS–  
Acción: Controversias contractuales

*ciento noventa y cuatro mil setecientos cuarenta y cinco pesos (\$77.194.745), conforme a lo expuesto en esta providencia.*

**TERCERO: CONDENAR** en costas en esta instancia a la sociedad Proeza Consultores SAS., a pagar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la suma de cuatro millones seiscientos ochenta y tres mil ochenta y tres pesos (\$4.683.083), por concepto de agencias en derecho.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta decisión, por la Secretaría de la sección **LIQUÍDENSE** los gastos ordinarios del proceso y **DEVUÉLVASE** el remanente al demandante, si hay lugar, de conformidad con los artículos 7 y 9 del Acuerdo No. 2552 de 2004 del Consejo Superior de la Judicatura, o el que lo sustituya.<sup>2</sup>

2. El anterior proveído resolvió la demanda cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos de derecho son, los siguientes:

### **Pretensiones**

3. El 11 de julio de 2013<sup>3</sup>, Proeza Consultores S.A.S. –integrante del consorcio Hidrofip– presentó demanda contra la Nación-Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS– (como administrador del Fondo de Inversión para la Paz), con el fin de obtener las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe literal incluyendo eventuales errores):

**“PRIMERO:** Que se declare el incumplimiento del Contrato de Consultoría No. 276 de 2009 por parte de la entidad Contratante.

**SEGUNDO:** Que se liquide el Contrato de Consultoría No. 276 de 2009 suscrito entre el Consorcio HIDROFIP y la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional– Fondo de Inversión Para la Paz– ACCIÓN SOCIAL – FIP, hoy NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – DPS.

**TERCERO:** Que se ordene a la demandada recibir los productos objeto del contrato 276 de 2009 de conformidad con el concepto técnico del perito designado y con fundamento en la Inspección Judicial.

**CUARTO:** Que se pague al Consorcio HIDROFIP, la suma adeudada en cuantía de \$468.308.343 por concepto de la ejecución del Contrato de Consultoría No. 276 de 2009.

**QUINTO:** Que se ordene a la Entidad Demandada cancelar a los Demandantes la indemnización por los daños y perjuicios causados: A) por el Mayor Plazo de Ejecución, ocasionado por las prórrogas del Contrato de Consultoría No. 276 de 2009, y B) Por la pérdida de oportunidad, los cuales conllevaron el desequilibrio económico y financiero del contrato.

**SEXTO:** Que los valores ordenados a pagar en la sentencia se actualicen de conformidad con lo establecido por el artículo 187 del CPACA, y mientras se genera su pago, los mismos causarán intereses moratorios según lo dispuesto por el numeral 4° del artículo 195 *ibídem*.

**SÉPTIMO:** Que se condene a La Demandada a pagar a favor de mis Mandantes, los gastos y Costas Procesales generados por el presente trámite<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Folios 231 y 232 del cuaderno principal.

<sup>3</sup> Folio 15 del cuaderno 1.

<sup>4</sup> Folio 3 del cuaderno 1.

## Hechos relevantes

4. Como hechos relevantes, la parte actora indicó que suscribió el contrato de consultoría n°. 276 de 2009 con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Fondo de Inversión para la Paz-Acción Social-FIP (hoy Nación-Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-Fondo de Inversión para la Paz). El contrato tenía por objeto la *“elaboración y entrega de estudios y diseños para proyectos de acueducto, saneamiento básico y prevención y atención de emergencias en el marco de los planes departamentales de agua en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare y Vichada”*. Inicialmente, el plazo de ejecución era de dos días, comenzando el 30 de diciembre de 2009, pues, tratándose de recursos de la vigencia 2009, el contrato debía suscribirse antes de que la misma terminara. Sin embargo, este plazo se extendió en un total de diez meses mediante tres prórrogas, hasta el 29 de octubre de 2010.

5. El valor del contrato se estimó en \$961'880.807 así: por anticipo el 30% del valor total del contrato; un primer pago parcial del 40% previa amortización del anticipo; un segundo pago parcial del 50% previa amortización del anticipo, para lo cual el consultor debía entregar los diseños finales, el presupuesto, las especificaciones técnicas, el programa de obra, los pliegos licitatorios y los anexos para la ventanilla única del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y, finalmente, un tercer pago del 10% contra la suscripción y firma del acta de liquidación final de la consultoría con la amortización total del anticipo, previa aprobación del comité técnico de la ventanilla única del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre los estudios y diseños entregados. Así, el valor del contrato, de conformidad con la cláusula segunda del otro sí n°. 3, se pagaría en tres desembolsos –previa amortización del anticipo del 30%– equivalentes al 40%, 50% y 10%, respectivamente.

6. Señaló que al finalizar el plazo contractual, se entregaron los productos, pero el interventor registró productos pendientes<sup>5</sup> y requirió algunos ajustes que debían entregarse para proceder con el recibo final y la liquidación del contrato. A pesar de las correcciones presentadas, la entidad demandada cuestionó la calidad técnica de los productos y recomendó no presentar el proyecto final ante la ventanilla única del Ministerio. También exigió trabajos adicionales y formuló observaciones en varias ocasiones. Además, a juicio de la demandante, el hecho de exigir la aprobación de la ventanilla única del Ministerio constituía *“una doble supervisión del contrato”*. Todo este comportamiento de la demandada, afirma, configuró un incumplimiento por parte de la entidad al no pagar *“el valor adeudado al contratista por la ejecución total del contrato”* equivalente a \$468.308.343 por los estudios y diseños realizados por el consultor.

<sup>5</sup> El interventor, en el acta n. 4 de *“Terminación de los trabajos objeto del contrato”* (f. 31-32 del cuaderno 2), dejó constancia de los productos pendientes por revisión, ajustes, complementación y/o entrega. Según el acta, estos correspondían a: (i) ajustes a los levantes topográficos de todas las localidades, (ii) ajustes y complementación al capítulo de presentación de alternativas, (iii) ajustes y complementación a los diseños presentados, (iv) ajustes a los programas de obra y presupuestos, (v) presentación de documentación y ajustes con los presupuestos efectuados y diligenciamiento de la documentación correspondiente a ventanilla única, (vi) entrega oficial de últimos planos de diseño y memorias descriptivas del proyecto para ventanilla única, (vii) presentación final para MADVT de los diseños efectuados y (viii) medio magnético ajustado de todos los informes.

7. Agregó que el contrato tuvo un incremento total del plazo que desbordó cualquier previsión o alea normal y que generó sobre costos, los que hizo consistir en “*el mayor plazo de ejecución*” y “*la pérdida de oportunidad*”.

### **Fundamentos de derecho**

8. Con fundamento en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, reclamó el mantenimiento de la ecuación económica contractual y pidió el pago de los mayores costos en que incurrió por las prórrogas al plazo contractual inicialmente pactado.

9. Afirmó que el contratista cumplió con todas sus obligaciones en octubre de 2010. Posteriormente, presentó los ajustes que solicitó el interventor, pero la entidad omitió la “*viabilización*” del proyecto, lo que impidió el pago del saldo pendiente. Agregó que luego de más de un año desde la terminación del contrato, la entidad contratante exigió ajustes, lo que desconoció los numerales 8 y 9 del artículo 4 y el artículo 5.1 y 25.14 de la Ley 80 de 1993.

### **Contestación de la demanda**

10. El 2 de noviembre de 2013<sup>6</sup>, el DPS se opuso a las pretensiones. Sostuvo que el contratista incumplió porque el producto no obtuvo el concepto técnico de la ventanilla única del Ministerio de Vivienda. Explicó que con ese concepto se acreditaba que los estudios y diseños entregados cumplían con el objeto contractual, lo cual era un requisito para realizar el último pago. En este escenario, el contratista debería reintegrar a la entidad el valor del anticipo que no se amortizó.

11. Adujo que no es procedente el reclamo por el mayor plazo contractual, pues las partes acordaron expresamente que ello no generaba un desequilibrio económico para el contratista. Además, las prórrogas no modificaron el objeto contractual, razón por la cual no causaron ningún sobre costo.

12. Finalmente, formuló como excepción *no comprender la demanda todos los litisconsortes necesarios*, pues el contrato de consultoría estuvo precedido por el convenio interadministrativo que suscribió la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Fondo de Inversión para la Paz con el entonces Fondo Nacional de Regalías. A través de este último, se garantizó el seguimiento técnico para la elaboración de los estudios y diseños para los sistemas de acueducto y, por ello, se debió demandar también a dicha entidad.

### **Demanda de reconvención**

13. Además de proponer excepciones, el DPS presentó demanda de reconvención en la que formuló las siguientes pretensiones:

***PRIMERA:*** *Que se declare el incumplimiento del contrato 276 de 2009 por parte del ingeniero Julio Mario Villamizar Sandoval, identificado con cédula*

---

<sup>6</sup> Folios 47 a 70, cuaderno 1. La constancia de recepción por parte de la Secretaría del Tribunal Administrativo obra en el folio 47 del cuaderno 1.

de ciudadanía n°. 13.487.691 de Cúcuta, quien es el representante legal suplente es (sic) del CONSORCIO HIDROFIP.

**SEGUNDA:** *Teniendo en cuenta que no se expidió concepto técnico de la ventanilla única del Ministerio de Ambiente, Vivienda, Ciudad y Territorio, el CONSORCIO HIDROFIP al recibir el desembolso del 30% del valor del contrato en calidad de anticipo, que se ordene la liquidación del contrato n°. 276 de 2009, de acuerdo el siguiente estado financiero presentado por la supervisión del contrato en INFORME DE EJECUCIÓN, según el cual el consorcio HIDROFIP debe reintegrar al DPS-FIP la suma de DOSCIENTOS UN MILLONES DIECISEIS MIL CUATROCIENTOS DIECINUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$201.016.419), en razón al anticipo no amortizado. (...)*

**TERCERA:** *Que paguen intereses moratorios sobre el valor a reintegrar según la pretensión SEGUNDA, desde la fecha en la cual venció el término para liquidar el contrato de manera bilateral, es decir desde el 29 de abril de 2013.*

**CUARTA:** *Que la suma que se reintegre de conformidad con la pretensión SEGUNDA, sea indexada a la fecha en que se realice el pago correspondiente.*

14. En la audiencia inicial celebrada el 28 de abril de 2015 (folios 131 a 132 del cuaderno 1), el Tribunal resolvió las excepciones previas y declaró de oficio la caducidad de la demanda de reconvención. En efecto, estimó que (i) el plazo contractual venció el 29 de octubre de 2010; (ii) el negocio no fue liquidado ni bilateralmente ni por parte de la entidad contratante; (iii) según la cláusula vigésima del negocio, las partes debían liquidar el contrato dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su terminación y (iv) una vez cumplido el término debía sumarse (2) dos meses para la liquidación unilateral, de conformidad con el literal j del numeral 2 del artículo 164 CPACA, en consonancia con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Por ende, el plazo convencional para liquidar el contrato de forma bilateral se cumplió el 28 de febrero de 2011 y el término para la liquidación unilateral el 30 de abril del mismo año. Como el 12 de abril de 2013 se presentó solicitud de conciliación prejudicial, el término de caducidad se suspendió hasta el 10 de julio de 2013. Al día siguiente se reanudó el conteo por los 19 días, que vencían el 28 de julio de 2013. Como la demanda de reconvención se presentó el 21 de noviembre de 2013, operó el fenómeno preclusivo de la caducidad.

15. El 8 de febrero de 2017, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A confirmó la anterior decisión.

### **Alegatos en primera instancia**

**16.** Surtido el debate probatorio<sup>7</sup>, en proveído del 27 de febrero de 2018<sup>8</sup>, el *a quo* corrió el traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para emitir concepto, quien guardó silencio. Las partes presentaron sus alegatos, así:

(i) El apoderado de la parte demandante<sup>9</sup> reiteró los fundamentos de sus reclamaciones y subrayó que los productos y diseños entregados por el contratista cumplieron con las especificaciones técnicas requeridas, según se desprende del acta n.º. 4 suscrita por el interventor y del concepto del asesor del DPS. Señaló que el comité técnico de la ventanilla única del Ministerio superó el término establecido para rendir su concepto.

(ii) El DPS alegó que los estudios y diseños entregados por el contratista no cumplieron con los requisitos técnicos mínimos, por lo que no tuvo el concepto favorable de la ventanilla única del Ministerio, lo cual, según el contrato, era un requisito para el recibo final y el pago del 10% pendiente. Agregó que se realizaron observaciones al producto entregado por el consultor, sin que fueran subsanadas en las condiciones requeridas.

### **Fundamentos de la providencia recurrida**

**17.** El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las súplicas de la demanda. Indicó que el aval de la ventanilla única del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre los estudios y diseños entregados por el consultor, no fue una exigencia arbitraria, sino que así se pactó en el contrato.

**18.** Consideró que a la luz de las actas suscritas durante la ejecución del contrato, quedó probado que el consorcio contratista no entregó todos los estudios y diseños dentro del plazo contractual, sino que, además, no atendió los requerimientos realizados para subsanar, por ejemplo, la falta de presentación de las memorias de diseño, los estudios de suelo, la topografía de los diseños, la cobertura del sistema de alcantarillado, el cálculo de caudales, los cálculos hidráulicos y los planos de diseño eléctrico, entre otros. Señaló que en el acta del 29 de octubre de 2010 constan todas las tareas pendientes por ejecutar por el contratista.

**19.** De otra parte, aseveró que la entidad demandada no alteró las condiciones del contrato y, si bien se acordaron tres prórrogas, en ellas se pactó que no generarían una erogación adicional, un desequilibrio económico, o reclamaciones posteriores.

---

<sup>7</sup> El Tribunal practicó y decretó las siguientes pruebas: Documentales: (i) las aportadas con la demanda y en la contestación de la demanda, (ii) copia del contrato de interventoría, (iii) copia de los contratos de consultoría con similar objeto contractual, (iv) certificación sobre la Ventanilla Única del Ministerio sobre los siguientes puntos: si tiene la potestad de ser interventor; si dentro de sus facultades puede modificar el criterio del RAS y cuáles son los criterios y el procedimiento de la Ventanilla Única para aprobar proyectos y (v) certificación que acredite las razones por las cuales no se expidió concepto técnico al contrato de consultoría 376 de 2009. Los testimonios de Alejandro Rojas Pizarro -supervisor del contrato 276 de 2009- y Jorge Antonio Álvarez Melo -asesor externo del DPS-. Dictamen pericial para determinar la idoneidad técnica de los productos entregados por el contratista.

<sup>8</sup> Folios 192 a 198 del cuaderno 1.

<sup>9</sup> Folios 212 a 214 del cuaderno 1.

**20.** En cuanto al dictamen pericial, el Tribunal se apartó de las conclusiones a las que llegó el perito sobre la idoneidad técnica de los productos entregados, al considerar que los documentos que obran en el proceso desvirtúan las conclusiones de la experticia. En efecto, quedó acreditado que el consultor no entregó la totalidad de los estudios y que los errores en los que incurrió en la entrega parcial del producto se referían a elementos técnicos que impidieron la aprobación por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Además, contrario a lo afirmado por el experto, la aprobación del Ministerio era determinante para establecer si los estudios y diseños servían para el objeto para el que habían sido contratados.

**21.** En lo que atañe a la liquidación del contrato, el Tribunal se apoyó en el proyecto de acta de liquidación que la interventoría radicó ante la entidad el 26 de mayo de 2011<sup>10</sup> y estableció los saldos a favor de la entidad contratante así: el valor pagado al consultor fue de \$493.572.463 y el valor ejecutado de la consultoría fue de \$352.997.959, por lo que el saldo a favor de la entidad contratante era de \$140.574.504.

## **II. EL RECURSO DE APELACIÓN**

**22.** En su impugnación, la demandante pidió la revocatoria de la sentencia apelada y que se acceda a las pretensiones formuladas. Adujo que el Tribunal realizó una errada apreciación probatoria, al desconocer el acta del 29 de octubre de 2010 y apartarse del dictamen pericial, según los cuales los productos entregados cumplían con las condiciones técnicas para ser aceptados.

**23.** Respecto de la liquidación judicial del contrato, expresó que la decisión del Tribunal de reconocer un saldo a favor de la demandada se fundamentó en hechos que no fueron debatidos ni tampoco resulta consonante con las pretensiones de la demanda o con los medios de defensa propuestos.

**24.** Mediante auto del 8 de abril de 2019, el Tribunal concedió el recurso de apelación<sup>11</sup> y a través de auto del 8 de julio siguiente se admitió<sup>12</sup>. El 30 de septiembre de 2019<sup>13</sup>, se les corrió a las partes y al Ministerio Público el traslado por el término de 10 días para alegar de conclusión y rendir concepto. No hubo pronunciamientos durante esta etapa del proceso<sup>14</sup>.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **La oportunidad de la demanda**

**25.** Previo a pronunciarse sobre el objeto de la apelación, la Sala se detiene en el análisis de la oportunidad de la demanda, toda vez que, además de ser un presupuesto procesal de la acción, la caducidad es una institución de orden público y, por tanto, indisponible e irrenunciable que, de haberse configurado, debe ser declarada por el juez, incluso de oficio.

<sup>10</sup> Folios 214 a 219 del cuaderno 3.

<sup>11</sup> Folio 244 del cuaderno principal.

<sup>12</sup> Folio 252 del cuaderno principal.

<sup>13</sup> Folio 255 del cuaderno principal.

<sup>14</sup> Según da cuenta el paso a Despacho para fallo, folio 257 del cuaderno principal.

Expediente: 250002336000201301274 02 (63.998)  
Demandante: Proeza Consultores S.A.S.  
Demandada: Nación-Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS–  
Acción: Controversias contractuales

26. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso (en adelante, CGP) –aplicable por remisión del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, CPACA)– al juez de la segunda instancia le corresponde pronunciarse sobre los argumentos expuestos por la parte apelante, “*sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley*”, esto es, aun cuando no medie petición de parte. Dentro de estos últimos aspectos se encuentra la caducidad de la acción, la cual puede –y debe– ser declarada de oficio por el juez cuando la encuentre probada, tanto en primera como en segunda instancia. En esa línea se pronunció la Sala Plena de esta Sección en sentencia de unificación del 6 de abril de 2018<sup>15</sup>.

27. En este caso, a la luz de las pruebas arrimadas al expediente, la Sala encuentra que la demanda se presentó por fuera del término establecido por la ley procesal y, por ende, se encuentra afectada por la ocurrencia del fenómeno de caducidad lo que impide su estudio y decisión de fondo. Lo anterior con fundamento en las razones de hecho y de derecho que pasan a exponerse.

28. El artículo 8 de la Ley 487 de 1998, mediante el cual se creó el Fondo de Inversión para la Paz, como principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz, estableció que este Fondo funcionaría como una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita a la Presidencia de la República y administrada por un consejo directivo. Según esa norma, para el desarrollo de la finalidad del Fondo, se podrían crear fondos fiduciarios, celebrar contratos de fiducia y encargos fiduciarios, contratos de administración y de mandato, y las demás clases de negocios jurídicos que, para todos los efectos, se regirían por las reglas del derecho privado<sup>16</sup>.

29. A través del Decreto 2467 de 2005 se fusionó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y la Red de Solidaridad Social, que en adelante se denominaría Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social y se estableció que tendría a su cargo la administración de varios fondos como un sistema de manejo especial de cuentas. Por tal motivo,

---

<sup>15</sup> Se advierte que, si bien la sentencia a la que se hace alusión se fundó en normas procesales anteriores a las aplicables a este caso (artículo 357 del Código de Procedimiento Civil), lo cierto es que lo dicho en ella en relación con la competencia del juez *ad quem* de cara a los asuntos que deben ser analizados de oficio es también predicable en el marco de las normas contenidas en el Código General del Proceso que expresamente consagró que, aun sin petición de parte, el juez de la segunda instancia debe pronunciarse respecto de los asuntos que la ley impone, entre ellos, por tratarse de un asunto de orden público, respecto de la caducidad. Exp. 46005.

<sup>16</sup> **Artículo 8 de la Ley 487 de 1998. Fondo de Inversión para la Paz.** *Créase el Fondo de Inversión para la Paz como principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la Paz. Este Fondo será una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita a la Presidencia de la República, administrada por un consejo directivo y sujeta a la inspección y vigilancia de una veeduría especial, sin perjuicio de las facultades a cargo de la Contraloría General de la República. Las funciones relativas a la administración del fondo tanto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República como del Órgano de Administración del Fondo, se ejercerán en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación. Para el desarrollo de la finalidad del Fondo se podrán crear Fondos Fiduciarios, celebrar contratos de fiducia y encargos fiduciarios, contratos de administración y de mandato y las demás clases de negocios jurídicos que sean necesarios. Para todos los efectos, los contratos que se celebren en relación con el Fondo, para arbitrar recursos o para la ejecución o inversión de los mismos se regirán por las reglas del derecho privado.* (...).

el artículo 30<sup>17</sup> dispuso que el Fondo de Inversión para la Paz se adscribiría como una cuenta especial, sin personería jurídica, que se administraría como un sistema separado de cuentas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional con el objeto de financiar y cofinanciar, los programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz en el país.

**30.** Asimismo, el artículo 31<sup>18</sup> dispuso que, para todos los efectos, los contratos que se celebraran para el funcionamiento del Fondo para arbitrar recursos o para la ejecución o inversión de los mismos, se regirían por las reglas del derecho privado, sin perjuicio del deber de selección objetiva y del ejercicio del control por parte de las autoridades competentes.

**31.** El contrato de consultoría n.º 276 de 2009 sobre el que gravita el presente debate, fue precedido por el convenio interadministrativo n.º 10 de 2009 PIE-013<sup>19</sup>, suscrito entre el Fondo Nacional de Regalías y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, como administradora del Fondo de Inversión para la Paz. Según el numeral segundo de las consideraciones del convenio, el Consejo Asesor de Regalías aprobó la financiación del proyecto denominado “*Estudios y diseños para proyectos de acueducto, saneamiento básico y prevención y atención de emergencias en el marco de los planes departamentales de agua nacional*” designándose como ejecutor al Fondo de Inversión para la Paz. Por tal motivo, en la cláusula primera del referido convenio se estableció que el objeto consistía en la entrega de los recursos al Fondo de Inversión para la Paz en su condición de ejecutor del proyecto ya mencionado.

**32.** El 28 de diciembre de 2009, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (actualmente el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social<sup>20</sup>), en su calidad de administrador del Fondo de Inversión para la Paz, y el consorcio Hidrofip<sup>21</sup>, celebraron el contrato de consultoría n.º 276 de 2009 para la elaboración y entrega de estudios y diseños para proyectos de acueducto, saneamiento básico y prevención y atención de emergencias en el marco de los planes departamentales de agua en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare y Vichada.

---

<sup>17</sup> **Artículo 30 del Decreto 2467 de 2005. El Fondo de Inversión para la Paz, FIP.** El Fondo de Inversión para la Paz, FIP, creado mediante la Ley 487 de 1998, se adscribe como una cuenta especial, sin personería jurídica, que se administrará como un sistema separado de cuentas, a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, con el objeto de financiar y cofinanciar, los programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz en el país, administrado por el consejo directivo y sujeta a la inspección y vigilancia de una veeduría especial, sin perjuicio de las facultades a cargo de la Contraloría General de la República.

<sup>18</sup> **Artículo 31 del Decreto 2467 de 2005. Régimen Jurídico de Actos y Contratos del FIP.** Para todos los efectos, los contratos que se celebren para el funcionamiento del Fondo para arbitrar recursos o para la ejecución o inversión de los mismos, **se regirán por las reglas de derecho privado**, sin perjuicio del deber de selección objetiva de los contratistas y del ejercicio del control por parte de las autoridades competentes del comportamiento de los servidores públicos que hayan intervenido en la celebración y ejecución de los contratos.

<sup>19</sup> Folios 71 a 74 del cuaderno 3.

<sup>20</sup> El 3 de noviembre de 2011 la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se transformó en el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (Decreto 4155 de 2011). Valga precisar que, el artículo 29 del referido decreto dispuso que, una vez creado el Departamento para la Prosperidad Social, el Fondo de Inversión para la Paz-FIP continuaría sujeto a las disposiciones previstas en la Ley 487 de 1998.

<sup>21</sup> Según da cuenta el acta de constitución del consorcio, el consorcio Hidrofip está constituido por Hidrotec SAS (60%) y Proeza consultores (40%), folios 8 y 9 del cuaderno 2.

33. En el numeral vigésimo cuarto de las consideraciones del contrato, se dispuso que el consultor apoyaría técnicamente al Fondo de Inversión para la Paz en la ejecución de sus proyectos y que, como consecuencia de ello, se encargaría de ejecutar el objeto de ese contrato. Así, al tratarse de un proyecto del Fondo, se establecieron como obligaciones a cargo del contratista -entre otras- la de cumplir con las indicaciones que por escrito recibiera del Fondo y acatar todos los requerimientos técnicos que se hicieran durante la ejecución del contrato.

34. Asimismo, según la cláusula quinta del contrato, el Fondo debía proporcionar al consultor los datos necesarios para el desarrollo del objeto contractual, ejercer la supervisión del contrato y realizar el seguimiento de los proyectos aprobados, entre otros. En consonancia, en la cláusula vigésima cuarta se estipuló que los recursos para el desarrollo del contrato provenían del Fondo de Inversión para la Paz y, por ello se dispusieron “*equipos de control social*” en las zonas de ejecución para realizar la fiscalización de los recursos.

35. De manera entonces que el contrato n°. 276 de 2009, en el que se sustentan las pretensiones de la demanda, se celebró para ejecutar los recursos del Fondo de Inversión para la Paz y su objeto consistió en la realización de un proyecto a cargo de dicho Fondo. En este sentido, la Sala considera que se enmarca dentro del supuesto del artículo 8 de la Ley 487 de 1998 en concordancia con el artículo 31 del Decreto 2467 de 2005 –vigente al momento de celebración del contrato– y, por tal motivo, su régimen corresponde, en esencia, al derecho privado. Valga precisar que esta Corporación ha sostenido que los contratos que celebra el Departamento para la Prosperidad Social, en su condición de administrador del Fondo de Inversión para la Paz, se rigen por el derecho privado<sup>22</sup>.

36. Confirma la certeza de lo dicho, la cláusula vigésima primera<sup>23</sup> del contrato de consultoría n°. 276 de 2009, estipulación que precisa lo siguiente [se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores]:

**RÉGIMEN JURÍDICO:** *De conformidad con el artículo 8 de la Ley 487 de 1998, y en concordancia con el artículo 10 del Decreto 1813 del 18 de septiembre de 2000 y el artículo 31 del Decreto 2467 del 19 de julio de 2005, y en desarrollo del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, la contratación que se celebre entre el FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ-FIP y un tercero, para inversión de recursos o ejecución de los mismos, se regirán por las reglas del derecho privado.*

37. Precisado lo anterior, se aprecia que el negocio jurídico materia de examen contiene los acuerdos a los que llegaron las partes para efectos de llevar a cabo su liquidación. En ese sentido, en la cláusula vigésima<sup>24</sup> las partes estipularon que [se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores]:

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO:** *ACCIÓN SOCIAL FIP, procederá a la liquidación del contrato dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su terminación, previa solicitud y con el visto bueno del supervisor del contrato.*

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 12 de diciembre de 2017, rad. n°. 2299.

<sup>23</sup> Folio 22 del cuaderno 2.

<sup>24</sup> Folio 22 del cuaderno 2.

*Si el CONSULTOR se negare a suscribir el acta de liquidación del contrato de obra, lo hará el supervisor. La liquidación del contrato de CONSULTORÍA estará sujeta a la suscripción del acta de liquidación del contrato de obra.*

**38.** Del sentido literal de la cláusula, por sus contradicciones, no es posible determinar de manera clara e inequívoca cuál sería la modalidad *–bilateral o unilateral–* en la que se adelantaría la liquidación del contrato de consultoría n°. 276 de 2009. Por el contrario, los términos en los que fue redactada son confusos, en la medida en que, si bien la primera parte parecería indicar que la contratante podía liquidar unilateralmente el contrato dentro de los cuatro meses siguientes a su terminación, a reglón seguido refiere a la necesidad de la firma del acta de liquidación por parte del consultor. Asimismo, la cláusula se refiere a un contrato de obra que no guarda relación con el objeto del contrato que se examina - consultoría para la elaboración y entrega de estudios y diseños para proyectos de acueducto y saneamiento básico-. En esa medida, la Sala debe interpretar dicha cláusula conforme a los siguientes lineamientos.

**39.** Es regla general de interpretación de los actos jurídicos que, conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras (art. 1618 del Código Civil). Esta intención puede desentrañarse tomando en consideración varios elementos, como lo son la naturaleza del contrato, las circunstancias que influyeron en su celebración y la aplicación práctica de las partes en la ejecución de las obligaciones derivadas del acuerdo, entre otros<sup>25</sup>. En tal sentido, cuando la voluntad de las partes no esté claramente expresada, se debe consultar su intención con fundamento en las reglas de interpretación establecidas para ese fin.

**40.** De la conducta contractual de las partes (artículo 1621 del Código Civil) es posible concluir que tanto para la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –como administrador del Fondo de Inversión para la Paz– y para el consorcio contratista, el ejercicio liquidatorio debía materializarse de mutuo acuerdo. En efecto, las partes intentaron liquidar bilateralmente el contrato n°. 276 de 2009. Para ello, se programaron reuniones con el contratista, sin embargo, éste no se presentó según da cuenta el *“Informe de ejecución del contrato de consultoría n°. 276-09”*<sup>26</sup>. Además, no llegaron a un acuerdo en relación con el *“Modelo de acta de liquidación bilateral”*<sup>27</sup> que aportó el interventor, circunstancia que quedó consignada en el oficio del 15 de junio de 2011, suscrito por Julio Mario Villamizar, como representante legal del consorcio Hidrofi<sup>28</sup>.

**41.** Con los elementos referidos, la Sala tiene certeza de que las partes acordaron y entendieron que concurrirían a la liquidación del contrato<sup>29</sup>, lo cual, como acaba de verse, no se cumplió en este caso.

<sup>25</sup> Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 3 de junio de 1946, en *Gaceta Judicial*, Tomo LX, n°. 2034, 2035 y 2036, p. 656 a 666.

<sup>26</sup> Folios 84 a 103 del cuaderno 5.

<sup>27</sup> Folios 206 a 210 del cuaderno 5.

<sup>28</sup> Folio 211 del cuaderno 5.

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de octubre de 2021, rad. n°. 65.978 y sentencia del 21 de noviembre de 2022, rad. n°. 68.616.

**42.** En línea con lo expuesto, como el contrato de consultoría n°. 276 de 2009 no se rige por la Ley 80 de 1993, no hay lugar a aplicar las disposiciones de ese estatuto frente a los plazos de la liquidación del contrato en el cómputo de la caducidad. En efecto, la Sala<sup>30</sup> ha sostenido, en criterio que ahora se reitera, que el término de caducidad para estos negocios jurídicos, deberá contarse desde el vencimiento del plazo de ejecución o del término para liquidarlo pactado en el contrato, sin que pueda adicionarse el plazo de dos meses para la liquidación unilateral regulada en ese estatuto.

**43.** La Ley 80 de 1993 prescribe que, por regla general, los contratos que celebren las entidades sometidas a sus disposiciones se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley (art. 13). De modo que el contrato estatal se rige por las disposiciones comerciales y civiles y se inspira en el postulado de la autonomía de la voluntad, salvo lo regulado por las normas de orden público previstas en la Ley 80 y sus modificaciones<sup>31</sup>. Esas normas se elevan a la categoría de orden público y tienen por fin garantizar que se cumplan los fines del Estado<sup>32</sup>, pues tiene por fin la conservación y prevalencia del interés general, así como la satisfacción de las necesidades de la comunidad, conforme al artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

**44.** Una de esas prerrogativas es la liquidación unilateral del contrato (artículo 11 de la Ley 1150 de 2007) pues ella refleja el poder de imperio del Estado, la cual se inspira en la necesidad de proteger de manera efectiva el patrimonio público y, por lo mismo, el interés general<sup>33</sup>. Se trata, pues, de una competencia sometida al principio de legalidad, mediante la cual se faculta a la entidad contratante a liquidar unilateralmente el contrato, con efectos de dejar a paz y salvo a las partes en todo aquello que se deriva de su relación. Por ello, no puede ser ejercida en los términos en los que la regula el Estatuto de Contratación Pública, por entidades que no han sido facultadas, al ser excluidas de sus disposiciones.

**45.** En tal sentido, el plazo de 2 meses para la liquidación unilateral del contrato previsto en la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones no puede tenerse en cuenta para determinar la oportunidad de la demanda en los contratos que se rigen

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de agosto de 2022, rad. n°. 66.963 y sentencias del 21 de noviembre de 2022, rad. n°. 68.616 y rad. n°. 57.669.

<sup>31</sup> O por lo menos no frecuentes en el derecho privado, aunque cada vez más: *“Finalmente, están las famosas prerrogativas de poder público, las cláusulas exorbitantes estrictamente tales, las que, según pretende la doctrina francesa, harían normalmente ilícito un contrato civil si se llegasen a insertar en él. Hay que decir, por de pronto, que estas cláusulas en ‘este sentido estricto de imposibles en el contrato civil, son mucho menos habituales de lo que ha pretendido la doctrina substantivadora del contrato administrativo. En el estudio analítico de VEDEL (45) se afirma que la gran mayoría de las llamadas cláusulas exorbitantes ‘está constituida por estipulaciones que no resultarían afectadas por ninguna imposibilidad, por ninguna ilicitud en el contrato privado, sino que son sólo en éste desacostumbradas y por ello poco verosímiles’, tesis que ha confirmado DE LAUBADÉRE (46) y últimamente ya la generalidad de la doctrina (47). Con esto se están refiriendo a que lo normal son las cláusulas que hemos identificado en los tres párrafos anteriores. ¿Cuáles son, sin embargo, estas cláusulas exorbitantes extremas que sólo podrían darse en el Derecho administrativo contractual? Hay sobre esto también un gran equívoco, y conviene por eso acercarse al tema con una cuidadosa atención”*. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *“LA FIGURA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO”*, págs. 121 y 122.

<sup>32</sup> *“ARTÍCULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”*

<sup>33</sup> Ídem.

exclusivamente por el derecho privado, pues la entidad no tiene esa prerrogativa dado el régimen jurídico del contrato. En los contratos excluidos de la Ley 80 de 1993, el tiempo para presentar la demanda debe contarse desde que se finaliza el contrato o desde que termina el plazo pactado para liquidar el contrato -sea bilateral o unilateral- sin que sea posible adicionar los términos regulados en esa ley.

**46.** De acuerdo con las pretensiones de la demanda, Proeza Consultores S.A.S. atribuye al DPS, por una parte, mayores costos por las ampliaciones del plazo y, por otra, el incumplimiento del contrato por el no pago de un saldo pendiente. Frente a los costos por mayor plazo, esa disputa tiene incidencia en la liquidación del contrato, pues una vez fracasada la etapa prevista para ello, surgía su interés de demandar.

**47.** En cuanto al incumplimiento por no haber pagado la contraprestación pactada, se observa que esta disputa también tiene incidencia directa en la liquidación del contrato, en la medida que impacta el balance final de cuentas de cara a los saldos que podrían resultar a favor o en contra de cada una de ellas, por lo que, fracasada esa etapa se concretó para Proeza Consultores S.A.S. el interés de traer ese aspecto a juicio.

**48.** Particularmente, frente al pago del saldo final del 10% del valor del contrato, se pactó que el mismo debía hacerse al momento de liquidar el contrato, previo el trámite correspondiente para la aprobación de los productos, conforme con la cláusula segunda–modificada por la cláusula segunda del *otrosí* n°. 3–<sup>34</sup>. De modo que, el incumplimiento que se le imputa a la demandada, consistente en el no pago de la obligación pendiente por este saldo, se concretó al vencimiento del plazo para la liquidación bilateral del contrato, pues, se reitera, la aprobación de los productos por parte del Ministerio y el consecuente pago de la suma que se reclama debían realizarse, con la suscripción y firma final del acta bilateral de liquidación.

**49.** En línea con lo anterior y de cara al caso concreto, la Sala precisa que, aunque la demanda se presentó en vigencia de la Ley 1437 de 2011<sup>35</sup>, lo cierto es que el término de caducidad inició antes de la entrada en vigencia de esta ley, pues empezó a correr el 1 de marzo de 2011 y el CPACA entró en vigencia el 2 de julio de 2012<sup>36</sup>, por lo cual, según lo establecido en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887<sup>37</sup>, para determinar la oportunidad de la demanda se debe acudir al artículo 136.10 del Código Contencioso Administrativo.

**50.** Entonces, para determinar el momento a partir del cual debió empezar a contarse el plazo de caducidad, la Sala debe acudir a lo dispuesto en el inciso 1<sup>38</sup> del numeral 10 del artículo 136 del CCA –subrogado por el artículo 44 de la Ley 446

---

<sup>34</sup> “d. Un tercer pago del 10% contra la suscripción y firma del acta de liquidación final de la consultoría, con la amortización total del anticipo, previo concepto del comité técnico de la ventanilla única del Ministerio de Medio Ambiente, Desarrollo y Vivienda Territorial a los estudios y diseños entregados”. Folios 27 y 28 del cuaderno 2.

<sup>35</sup> El 11 de julio de 2013, folio 15 del cuaderno 1.

<sup>36</sup> Según el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>37</sup> “ARTÍCULO 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

<sup>38</sup> “caducará en el término de 2 años, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”.

de 1998–, por lo cual se debe realizar el cómputo a partir del día siguiente a aquél en el que feneció el plazo para liquidar bilateralmente el contrato según lo pactado, en la medida en que la entidad no estaba habilitada legal ni contractualmente para liquidarlo unilateralmente y porque a partir de ese momento se concretó el daño reclamado en la demanda por sobre costos e incumplimiento en el pago de los saldos reclamados en la demanda.

**51.** Así las cosas, el plazo de ejecución del contrato de consultoría n°. 276 de 2009 –el cual se pactó en un total de 10 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, de conformidad con sus otrosíes n°. 1 del 31 de diciembre de 2009<sup>39</sup>, n°. 2 del 10 de mayo de 2010<sup>40</sup> y n°. 3 del 30 de julio siguiente<sup>41</sup>– transcurrió entre el 30 de diciembre de 2009, fecha de suscripción del acta de inicio<sup>42</sup>, y el 29 de octubre de 2010<sup>43</sup>.

**52.** Entre el 30 de octubre de 2010 y el 28 de febrero de 2011 corrió el plazo convenido para liquidar bilateralmente el contrato, esto es, los cuatro (4) meses acordados en la cláusula vigésima del contrato de consultoría n°. 276 de 2009.

**53.** En consecuencia, de conformidad con lo expresado previamente, el término de caducidad comenzó a correr a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo pactado por las partes para concertar la liquidación, es decir, a partir del 1 de marzo de 2011, por lo cual feneció el 1 de marzo de 2013; como la demanda se presentó el 11 de julio de ese año, fuerza concluir que fue extemporánea. Se reitera que el término de caducidad no se empieza a contar dos (2) meses después de vencido el plazo convenido para la liquidación bilateral del contrato de consultoría n°. 276 de 2009, pues la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social– en su condición de administrador del Fondo de Inversión Para la Paz no estaba facultado ni legal ni contractualmente para liquidar unilateralmente el negocio jurídico.

**54.** Se advierte en este punto que, si bien Proeza Consultores S.A.S. presentó solicitud de conciliación prejudicial, ésta no tuvo la virtualidad de suspender el término de caducidad, en la medida que se radicó el 12 de abril de 2013 y el acta en la que consta como fallida la diligencia se expidió el 9 de julio de esa misma anualidad<sup>44</sup>, es decir, cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad, por lo cual no tuvo la virtualidad de afectarlo.

**55.** Aún en la hipótesis en que se tomara como fecha para el conteo de la caducidad el plazo que el interventor acordó con el contratista<sup>45</sup> para la entrega de los productos pendientes, esto es, el 20 de noviembre de 2010, también habría operado el fenómeno preclusivo de la caducidad. Entre el 21 de noviembre de 2010 y el 21 de marzo de 2011 habría corrido el plazo convenido para liquidar el contrato, esto es, los cuatro (4) meses acordados en la cláusula vigésima del contrato de

<sup>39</sup> Folio 25 del cuaderno 2.

<sup>40</sup> Folio 26 del cuaderno 2.

<sup>41</sup> Folios 27 y 28 del cuaderno 2.

<sup>42</sup> Folio 24 del cuaderno 2.

<sup>43</sup> Según da cuenta la cláusula primera del otrosí n°. 3 del 30 de julio de 2010 y el acta de n°. 4 de terminación de los trabajos objeto del contrato, folios 27-28 y 30-32 del cuaderno 2.

<sup>44</sup> Folios 68 y 69 del cuaderno 2.

<sup>45</sup> Folios 30 a 32 del cuaderno 2.

consultoría n°. 276 de 2009. En consecuencia, el término de caducidad comenzaría a correr a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo pactado por las partes para concertar la liquidación, es decir, a partir del 22 de marzo de 2011, por lo cual feneció el 22 de marzo de 2013; como la demanda se presentó el 11 de julio de ese año, fuerza concluir que, bajo esta hipótesis, también fue extemporánea y que la petición de conciliación -12 de abril de 2013- se presentó cuando ya había operado la caducidad.

**56.** Como corolario, al encontrar acreditada la caducidad de la acción, la Sala se ve compelida a declararla aun cuando no hubiere sido alegada por la contraparte, pues, se reitera, se trata de un presupuesto procesal y de una norma de orden público que no puede ser desatendida. Esta determinación impone, a su vez, revocar la sentencia de primera instancia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

### **Costas**

**57.** El artículo 188 del CPACA establece que *“salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se seguirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*.

**58.** Por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, resulta aplicable al presente asunto el artículo 365 del CGP, el cual, en su numeral 4, dispone que cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias, por lo que se condenará así a Proeza Consultores S.A.S.

**59.** En relación con las agencias en derecho, se pone de presente que se regirán por el Acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda<sup>46</sup>. De conformidad con su artículo tercero, en la fijación de las tarifas en los asuntos contencioso administrativos, debe tenerse en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el apoderado, así como la cuantía de la pretensión y demás circunstancias relevantes.

**60.** Para la primera instancia, se debe tener en cuenta que en los asuntos contencioso administrativos con cuantía, las agencias deben fijarse hasta el 20% del valor de las pretensiones negadas o reconocidas en la sentencia, conforme dispone el artículo 6 *ibídem*. Así las cosas, como la labor procesal del mandatario judicial de la parte demandada fue continuada y consistente en el transcurso de la primera instancia, las agencias en derecho de dicha instancia se fijarán teniendo en cuenta la relación porcentual de 3% del valor de las pretensiones económicas planteadas en la demanda –\$468.308.343– y que serán negadas; por ende, se

---

<sup>46</sup> Que prescribe , en su numeral 3.3.1. que las agencias de derecho podrán ser fijadas en hasta el 5% de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia. Este Acuerdo es aplicable a este caso pese a la derogatoria que hizo de él el Acuerdo 10554 de 2016 que fue expedido con ocasión de la entrada en vigencia del CGP. El Acuerdo 10554 estableció en su artículo 7º que *“se aplicará respecto de los procesos iniciados a partir de dicha fecha. Los comenzados antes se siguen regulando por los reglamentos anteriores sobre la materia, de manera especial los contenidos en los Acuerdos 1887 de 2003”*.

Expediente: 250002336000201301274 02 (63.998)  
Demandante: Proeza Consultores S.A.S.  
Demandada: Nación-Departamento Administrativo para la  
Prosperidad Social –DPS–  
Acción: Controversias contractuales

fijarán en la suma de catorce millones cuarenta y nueve mil doscientos cincuenta pesos (\$14.049.250).

**61.** En lo que concierne a las agencias en derecho en segunda instancia, deben fijarse hasta el 5% del valor de las pretensiones reconocidas o negadas de la sentencia, según lo dispuso el artículo 6 del aludido Acuerdo. En consideración a que la entidad demandada tuvo apoderado, pero éste no hizo pronunciamiento en esta instancia, se fija las agencias en derecho a cargo de Proeza Consultores S.A.S y a favor de la Nación-Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en dos millones trescientos cuarenta y un mil quinientos cuarenta y un pesos (\$2.341.541), teniendo en cuenta la relación porcentual del 0.5% del valor de las pretensiones económicas de la demanda.

#### **IV. PARTE RESOLUTIVA**

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 31 de enero de 2019.

**SEGUNDO: DECLARAR** la caducidad de la acción.

**TERCERO: CONDENAR** en costas en ambas instancias a la demandante Proeza Consultores S.A.S. **FIJAR** como agencias en derecho, en esta instancia, a cargo de la parte demandante, la suma de dos millones trescientos cuarenta y un mil quinientos cuarenta y un pesos (\$2.341.541) que corresponde a la relación porcentual del 0.5%. **FIJAR** como agencias en derecho, en primera instancia, a cargo de la parte demandante, catorce millones cuarenta y nueve mil doscientos cincuenta pesos (\$14.049.250) que corresponde a la relación porcentual del 3% por la gestión en la primera instancia.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

#### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**NICOLÁS YEPES CORRALES (E)**

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el siguiente enlace: <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>.

VF