**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO - Oportunidad - Salvedades**

La liquidación final del contrato tiene como objetivo principal, que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado queda después de cumplida la ejecución de aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes. La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende no puede con posterioridad demandarse reclamaciones que no hicieron en ese momento”.

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO - Acta de liquidación - Contenido - Inconformidades - Salvedades - Reclamación judicial**

Como el acta de liquidación final deberá contener los pronunciamientos de las partes sobre la ejecución y desarrollo contractual, constituyéndose en el fiel reflejo de lo acontecido, de aquello que quedó definido y de lo pendiente de definición, en ella el contratista tendrá que consignar su inconformidad con la ejecución y dejar las salvedades a que haya lugar, de manera detallada y concreta, pues, de dejar pasar la oportunidad, perdería la posibilidad de efectuar reclamaciones judiciales posteriores. (…) El acta de liquidación final constituye el marco para evaluar el desequilibrio contractual y los incumplimientos, si estos llegaren a invocarse ante la jurisdicción.

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO - Liquidación bilateral - Reclamación judicial - Salvedades - Observaciones**

La liquidación bilateral de los contratos sólo puede enjuiciarse por las materias relacionadas con las salvedades y observaciones contenidas en el acta, las cuales, para que se salvaguarde el derecho a reclamar posteriormente, deben ser claras, concretas y referirse a puntos específicos de inconformidad, sin que puedan consistir en frases de cajón, generales y vagas.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - Sanción procesal**

La caducidad no se suspende ni interrumpe por ningún motivo, su causación es objetiva sin consideración a las partes. Es así como la doctrina y la jurisprudencia la han considerado como un fenómeno jurídico procesal a través del cual el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho para acceder a la jurisdicción, con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable y la posibilidad de ser declarada de oficio, por parte del juez, cuando verifique su ocurrencia.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**

Bogotá, D. C., tres (3) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2000-00473-02(36716)**

**Actor: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO**

**Demandado: SOCIEDAD SODEIC LIMITADA**

**Referencia: APELACIÓN SENTENCIA – ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

***Asunto:*** *Liquidación final y definitiva sin observaciones. Caducidad de la acción contractual*

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia de 27 de noviembre de 2008, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se dispuso:

*“Primero.- Se declara probada la caducidad de la acción de conformidad con las razones contenidas en la parte motiva de la presente providencia.*

*Segundo.- Sin condena en costas.*

*Tercero.- Ejecutoriada la presente providencia, liquídense por Secretaría de la Sección los gastos ordinarios del proceso y en caso de remanentes devuélvanse al interesado, lo anterior de conformidad a lo establecido por el artículo 7º y 9º del acuerdo 2552 de 2004 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura”.*

**I. ANTECEDENTES**

**1.1 Síntesis del caso**

El 21 de febrero de 2000, el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- presentó demanda en ejercicio de la acción contractual, en contra de la sociedad SODEIC Ltda., con el objeto de que se declare el incumplimiento del contrato de consultoría n.º 073 de 1995 y se condene al pago de los perjuicios causados.

La parte actora sostiene que, en el marco de la relación negocial, el contratista se comprometió a elaborar los estudios y diseños para la Avenida Ciudad de Cali, en el sector de la Avenida El Dorado–Carrera 91, tales como estudios de tráfico, capacidad vial y nivel del servicio; estudios para la elaboración del plan de manejo ambiental; estudio de suelos y diseños de espacio público y viales. El plazo se pactó en seis (6) meses contados a partir del acta de inicio, esto es el 17 enero de 1996 y el valor en la suma de $349 980 000. Afirma que los estudios fueron entregados el 17 de julio siguiente y que el 15 de noviembre del mismo año liquidaron por mutuo acuerdo; empero en el acta quedó pendiente la entrega de los planos de redes y estructuras aprobados por las Empresas de Servicios, por el S.T.T. y el DAMA, además de los ajustes que se requieran. Puso de presente, igualmente, que la interventoría dio cuenta del retraso en la iniciación de los trabajos y de cambios significativos en los planos, sin autorización de la entidad. Agregó que tampoco se obtuvo las memorias de los diseños contratados.

En versión de la demandante:

*“Las deficiencias en la calidad de los estudios y diseños elaborados por la firma SODEIC Ltda. para la Avenida Ciudad de Cali de la Avenida El Dorado a la carrera 91, derivó en la necesidad de que el IDU reconociera en la ejecución de la obra pública, mayores cantidades de obra y mayores tiempos de construcción, dedicados básicamente a las actividades de rellenos con material seleccionado, excavaciones, en razón de que las cotas de terreno encontradas fueron mayores a las consideradas en los diseños, se debieron hacer rellenos teniendo en cuenta que las cantidades ejecutadas fueron mayores a las contempladas en los planos, estructura de concreto para vigas, mejoramiento de subrasante con rajón, diseño del box culvert en cambio de los terraplenes propuestos, no consignadas en los planos, etc., demandando estas inconsistencias y falencias en los diseños que las obras de los tramos Avenida El Dorado – Diagonal 91 adjudicado al Consorcio Equipo Universal – Constructora CODINEM y el tramo de la diagonal 91 carrera 91 adjudicado a la Unión Temporal Conciviles – Atuesta, mediante los contratos de obra pública Nos. 052/97 y 143/97 tuvieran mayores costos que debió asumir la demandante de $1 360 000 000 y $594 590 506 para cada contrato”* (fls. 4-10 cuaderno 1).

**1. PRIMERA INSTANCIA**

**1.1. La demanda**

Con base en los anteriores hechos, la parte actora impetra las siguientes declaraciones y condenas:

“Que se declare que el demandado SODEIC Ltda. incumplió el contrato No. 073 de 1995 celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- cuyo objeto fue la elaboración de los estudios y diseños para la avenida ciudad de Cali en el sector Avenida El Dorado, carrera 91, de conformidad con las especificaciones indicadas en los términos de referencia del concurso público de méritos IDU-CM.SPV.12-95 y en su propuesta.

Segunda.- Que como consecuencia de la anterior declaración se condene a la sociedad SODEIC Ltda. al pago de los perjuicios de todo orden que le ha causado al IDU con el incumplimiento contractual, principalmente al reconocimiento que debió hacer a los contratistas de obra de mayores costos, por mayores cantidades en la construcción y mayor permanencia en la obra pública, debido a la deficiencia de los estudios y diseños realizados por la demandada.

Tercera.- Que el monto indemnizado se actualice o corrija monetariamente, con el fin de compensar al demandante los efectos de la pérdida de poder adquisitivo del dinero (inflación) dentro de la época de la causación del daño y la fecha del pago efectivo de la indemnización.

Pretensión subsidiaria a la pretensión tercera.

En subsidio de esta pretensión solicito que el monto indemnizatorio se actualice o corrija monetariamente con el fin de compensar a los demandantes los efectos de la pérdida del poder adquisitivo del dinero (inflación) entre la época de causación del daño y la fecha de la sentencia que ponga fin al proceso y que adicionalmente se ordene pagar intereses puros o legales del 12% anual sobre tal monto de perjuicios ya actualizado y para el mismo periodo.

Cuarta.- Que se condene a la sociedad demandada al pago de costas del juicio y las agencias en derecho en la cantidad que determine esa Corporación” (fls. 12-13 cuaderno 1).

En el acápite correspondiente a la cuantía, la parte actora estimó el valor de sus pretensiones en la suma de dos mil millones de pesos (fl. 13 cuaderno 1).

**1.2. La defensa del demandado[[1]](#footnote-1)**

El curador *ad litem* se opuso a la prosperidad de las pretensiones y se atuvo a lo demostrado en la actuación (fls. 50-51cuaderno 1).

**1.3. Alegatos de conclusión**

**1.3.1.** La parte actora reiteró los argumentos de la demanda, esto es puso de presente i) las deficiencias que presentaron los diseños entregados por el contratista, elaborados con destino a las obras que serían contratadas, que dieron lugar a nuevos estudios y costos adicionales y ii) que objeta por error grave el dictamen pericial, por falta de fundamentación y soporte (fls. 193-198 cuaderno 1).

**1.4. Sentencia de primera instancia**

Mediante sentencia de 27 de noviembre de 2008, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró probada la caducidad de la acción. Esto, en la medida en que las partes liquidaron por mutuo acuerdo el contrato el 15 de noviembre de 1996 y la demanda se presentó el 21 de febrero de 2000.

El *a quo* consideró que la salvedad consignada en el acta de liquidación da cuenta del balance definitivo de las prestaciones ejecutadas en el marco del contrato y de su aceptación por ambas partes. Además, puso de presente que la interventoría sobre el contrato del *sub lite* se adelantó vencido el plazo.

Por último, en razón a que las súplicas de la demanda fueron negadas, el Tribunal se relevó de pronunciarse sobre la objeción por error grave, en la medida en que el dictamen tenía por objeto determinar y actualizar los perjuicios alegados por el demandante (fls. 182-191 cuaderno principal).

**2. SEGUNDA INSTANCIA**

**2.1 Recurso de apelación[[2]](#footnote-2)**

Inconforme, la parte actora interpone recurso de apelación. Insiste en el incumplimiento del contratista y en los perjuicios causados. Alega que, si bien el contratista entregó los estudios y diseños de que da cuenta el contrato, no lo liberaba de realizar los ajustes necesarios para corregir las deficiencias presentadas. Sostiene que *“(..) el hecho de haber sido recibidos los estudios y diseños a satisfacción por la entidad a través de los funcionarios que la representaban, tal como quedo contenido en el acta de liquidación, quedó establecida la salvedad que dice “quedando pendiente la entrega de los planos de redes y estructuras aprobados (..), debiendo realizar todas las correcciones que las empresas soliciten y sus correspondientes cantidades de obras finales”.*

Aunado a lo anterior, el recurrente pone de presente que, con posterioridad a la liquidación, se presentaron sendas inconsistencias en los estudios y evidenciadas por la interventoría. Agrega que la sociedad SODEIC Ltda. se comprometió a subsanarlas, por lo que, a su parecer, *“se prolongó la ejecución del objeto contractual”*. De ahí que, según su versión, no procede contabilizar el término de caducidad a partir de la suscripción del acta de liquidación bilateral. Alega, por tanto, que la acción fue oportuna, pues los ajustes se ejecutaron durante el año 1998 y la demanda se presentó en lo corrido del 2000 (fls. 193, 200-206 cuaderno principal).

**II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

**1. Competencia**

Esta Corporación es competente para decidir el proceso de la referencia, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, en contra de la sentencia que declaró probada la caducidad de la acción, dado que la cuantía alcanza la exigida en vigencia del Decreto 597 de 1988[[3]](#footnote-3), para que esta Sala conozca de la acción contractual en segunda instancia.

**2. Asunto que la Sala debe resolver**

Corresponde a la Sala resolver si la acción fue ejercida en tiempo y, solo superado el presupuesto de la oportunidad, resolver sobre el carácter definitivo del acta de liquidación bilateral y las observaciones allí consignadas.

Debe, en consecuencia, la Sala analizar los hechos probados y, de esta forma, resolver si hay lugar a confirmar la decisión.

**2.1. Hechos probados**

Serán tenidos en cuenta los documentos aportados por las partes en las oportunidades legales, las respuestas de diversas autoridades a los requerimientos del Tribunal y los testimonios recibidos en el curso del presente asunto, pues se trata de pruebas válidamente decretadas y practicadas.

De conformidad con el acervo probatorio que reposa en la actuación, la Sala encuentra acreditados los siguientes hechos:

**1.** El 28 de diciembre de 1995, el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- y la sociedad SODEIC Ltda. suscribieron el contrato de consultoría n.º 073 de 1995[[4]](#footnote-4), con el siguiente objeto:

*"CLÁUSULA PRIMERA - OBJETO: El CONTRATISTA se compromete para con el IDU a llevar a cabo los estudios y diseños para la Avenida Ciudad de Cali en el sector: Avenida Eldorado (sic)-Carrera 91 objeto del Concurso de Méritos IDU-CM-SPV-12-95 de conformidad con los Términos de Referencia que forman parte integrante del presente Contrato y bajo las condiciones estipuladas en este documento. PARÁGRAFO: OBJETIVO DE LOS ESTUDIOS.- La realización de los estudios y diseños son: a) Estudios de tráfico, capacidad vial y nivel de servicio, b) Estudios para la elaboración del plan de manejo ambiental, c) Estudio de suelos, d) Diseño del espacio público y e) Diseños viales. CLÁUSULA SEGUNDA: UBICACIÓN, DESCRIPCIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROYECTO.- El proyecto se localiza en la zona occidental de la ciudad. El sistema vial del área de influencia está conformado por la Avenida Eldorado (sic) - Avenida José Celestino Mutis, Avenida del Salitre, Avenidas Chile y Avenida Morisca. Realizar el diseño vial definitivo para la Avenida Ciudad de Cali, mediante el diseño de un puente vehicular, que incluya dos puentes peatonales adosados. Diseño del cruce del embalse del Río Juan Amarillo con base en lo establecido por la EAAB. Los estudios y diseños comprenden: 1) El diseño de la Avenida Ciudad de Cali en el sector: Avenida Eldorado (sic) - Carrera 91. 2) Diseño a nivel de todas las intersecciones con vías del Plan Vial de la ciudad, utilizando toda la zona de reserva prevista por el DAPD para cada una de ellas. 3) Diseño del cruce de la Avenida Ciudad de Cali por Río Juan Amarillo”.*

Las partes acordaron el plazo de ejecución en seis (6) meses contados a partir del acta de inicio y la elaboración de los estudios fueron valorados en $349 980 000.oo –cláusulas cuarta y séptima-. Así mismo, pactaron liquidar el contrato por mutuo acuerdo, dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento, en los términos del artículo 60 de la Ley 80 de 1993 –cláusula décima quinta- (fls. 27-35 cuaderno 3).

El 17 de enero de 1996, los contratantes suscribieron el acta de inicio (fls. 40-41 cuaderno 3).

**2.** El 6 de mayo siguiente, el contratista dio cuenta al gerente del proyecto de los inconvenientes presentados con las nuevas exigencias de la EAAB y el DAMA, luego de la presentación de los estudios y planos sometidos a su revisión y aprobación, dando lugar a la afectación de los plazos contractuales. Así mismo, puso de presente la falta de entrega de datos técnicos necesarios para cumplir con tales requerimientos y ausencia de respuesta a las solicitudes de información. También, señaló que las exigencias de las autoridades en mención no coincidían con las estipuladas en el contrato y previstas por el IDU (fls. 48-49 cuaderno 2).

**3.** El 5 de julio de 1996, la sociedad SODEIC Ltda. entregó la información topográfica correspondiente al proyecto, contentiva del cálculo de carteras de campo de las secciones transversales y levantamiento planimétrico, volumen 1 y 2. El mismo día entregó el informe final del estudio de suelos y pavimentos para su revisión y aprobación (fls. 28-29 cuaderno 2).

**4.** El 17 del mismo mes y año, esto es en cumplimiento del plazo acordado, el contratista entregó al Gerente del Proyecto los informes y los planos objeto de la consultoría, para *“su corrección y aprobación”*. Para el efecto, adjuntó:

*“-. Volumen de tránsito y capacidad vial*

*-. Volumen de diseño geométrico*

*-. Volumen de diseño del espacio público*

*-. Volumen de paisajismo y arborización*

*-. Plano de distribución y de planchas en escala 1:500 (sin escala)*

*-. Plano de distribución de plantas en escala 1:1000 (sin escala)*

*-. Planos de diseño geométrico en escala 1:500 (20)*

*-. Plano de perfil en escala H 1:500, V1: 50 (16)*

*-. Planos planta diseño en escala 1:1000 (9)*

*-. Planos de secciones transversales (39)*

*-. Planos de redes de acueducto en escala 1:1000 (9)*

*-. Planos de redes de alcantarillado en escala 1:1000 (9)*

*-. Planos de afectaciones catastrales en escala 1.500 (20)*

*-. Planos de diseño de espacio público en escala 1:500 (20)*

*-. Planos de diseño estructural puente Avenida El Dorado en escalas varias (11).*

*Con anterioridad se entregaron los volúmenes de estudios de suelos y diseño de pavimentos* [5 de julio de 1996]*, los volúmenes de topografía y los volúmenes preliminares del diseño de espacio público”* (fls. 26-28 cuaderno 2).

**5.** El 15 de agosto siguiente, la sociedad SODEIC Ltda. entregó al IDU el informe de plan de manejo ambiental y un anexo del informe de geología, geomorfología y fuentes de materiales (fl. 47 cuaderno 2).

**6.** El 15 de noviembre de 1996, el representante legal de la sociedad SODEIC Ltda., el gerente de la Avenida Ciudad de Cali y Obras Complementarias, el Subdirector de Construcciones y el Director Ejecutivo del IDU liquidaron el contrato. El acta es del siguiente contenido –se destaca-:

*“ACTA No. 4 DE LIQUIDACIÓN*

*Fecha: Noviembre 15 de 1995*

*Contrato: 073 de 1995*

*Proyecto: Estudios y diseños para la Avenida Ciudad de Cali en el sector Avenida El Dorado-Carrera 91*

*Fecha de iniciación: enero 17 de 1996*

*Plazo de ejecución: seis (6) meses*

*Fecha de vencimiento: Julio 17 de 1996*

*Valor inicial: $349.980.000.oo incluido IVA*

*Valor con reajuste: $477.912.793*

*Forma de pago: 50% anticipado, 30% pagos mensuales y 20% una vez corregidos por parte del contratista los planos, informes y documentos resultantes del estudio*

*Contratista: SODEIC Ltda.*

*Interventora: División de Programas Viales y Transporte Masivo*

*En Santa Fe de Bogotá, a los 15 días del mes de noviembre de 1995, se reunieron el representante de SODEIC Ltda. y la Gerencia de la Subdirección de Construcciones del IDU, con el fin de liquidar el contrato 073/95,* ***al haber cumplido la firma contratista todas y cada una de las cláusulas del contrato****.*

*Estado financiero*

*El estado financiero del contrato es el siguiente:*

*Valor de los trabajos contratados: $348.980.000*

*Valor de ajustes: $127.932.793*

*Valor total del contrato: $477.912.793*

*Cuentas de cobro*

*Cuenta de cobro 1 suma anticipada correspondiente al 50% del valor del contrato: $174.990.000*

*Cuenta de cobro 2 correspondiente al 50% del valor del reajuste: $63.966.396.50*

*Cuenta 3 correspondiente al 30% del valor del reajuste y el 30% del valor del contrato: $143.373.837.90*

*Total cuentas: $382.330.234.40*

*Valor a tramitar con la presente acta de liquidación por el 20% del valor del reajuste más el 20% del valor del contrato: $95.582.558.60*

***Saldo final: $0***

*Durante el desarrollo del contrato se firmaron las siguientes actas:*

*1.- De iniciación: enero 17/96*

*2.- De recibo parcial: julio 5/96*

*3.- De recibo final: julio 17/96*

*4.- De liquidación: noviembre 15/96*

***Los estudios se reciben a satisfacción por parte del IDU al haberse cumplido todas y cada una de las cláusulas pactadas en el contrato****,* ***quedando pendiente la entrega por parte del consultor de los planos de redes y estructuras aprobados por las Empresas de Servicios y los de la S.T.T. y el estado ambiental por parte del DAMA, debiendo realizar todas las correcciones que las Empresas soliciten y sus correspondientes cantidades de obras finales****.*

*El recibo de los estudios objeto del contrato no exime al contratista de los compromisos contractuales en él estipulados.*

*Para constancia se firma la presente acta por los que en ella intervinieron, a los quince (15) días del mes de noviembre de 1996”* (fls. 43-44 cuaderno 3).

**6.** El 18 de abril de 1997, el contratista remitió a la EAAB los planos correspondientes para su revisión y aprobación (fl. 39 cuaderno 2).

**7.** El 21 de mayo siguiente, SODEIC Ltda. dio cuenta al interventor del estado de los trámites de aprobación de los estudios de tránsito, redes de acueducto y alcantarillado, energía y plan de manejo ambiental, así como de los ajustes realizados en razón de los requerimientos del IDU (fls. 34-35 cuaderno 2).

**8.** El 11 de junio del año en mención, el contratista informó al Jefe de la División de Vías y Plan Vial del IDU que la entrega de los estudios y plan de manejo ambiental fue acordada con el interventor y demás personal de la entidad para el 20 de junio, luego de realizar los ajustes requeridos en la reunión de 29 de mayo. Así mismo, puso de presente que los diseños estructurales y los planos del puente del Río San Juan Amarillo *“fueron analizados y revisados por la interventoría del proyecto y en su momento no fueron objeto de observaciones”*. Por último, señaló que el rediseño del puente exigido por la EAAB era innecesario, según el especialista de estructuras. No obstante, manifestó estar atento a observaciones adicionales, siempre que fueran comunicadas oportunamente (fl. 31-32 cuaderno 2).

Al día siguiente, SODEIC Ltda. informó al IDU que el ítem 12 e) del listado básico de cantidades del puente, referido a las plaquetas de cierre de vigas, no fue acordado y, por tanto, procedía suprimirlo (fl. 33 cuaderno 2).

**9.** El 18 del mismo mes y año, SODEIC Ltda. entregó las memorias de cálculo de los volúmenes estimados a partir de las secciones de la Avenida El Dorado a la diagonal 91 y el plano contentivo de la clase y número de gaviones en el sector de Los Lagartos. Así mismo, los planos de las secciones con la línea de corte, según los parámetros del informe de pavimentos (fl. 30 cuaderno 2).

**10.** El 21 de agosto de 1997, la sociedad SODEIC Ltda. dio cuenta al IDU que la intersección de la Avenida Ciudad de Cali con Avenida El Dorado no fue contratada. Puso de presente la realización en campo de los ajustes requeridos por la entidad, a través del topógrafo y el director de obra y la entrega de los planos correspondientes al tramo Avenida El Dorado Calle 80, recibido a satisfacción por el personal en mención. Por último, solicitó se efectuara el desplazamiento de la tubería de 36 pulgadas de la calle 81, con el fin de continuar con la entrega del eje de la calle 80 a la carrera 91.

Al día siguiente, el contratista entregó al interventor el estudio de impacto ambiental (fls. 20-22 cuaderno 2).

**11.** El 2 de octubre siguiente, funcionarios del IDU, los representantes de la sociedad SODEIC Ltda. y el interventor de la época –señor Euclides Bello- suscribieron un acta en la que consta la *“reunión de compromiso con la firma SODEIC Ltda.”*, en relación con el proyecto Avenida Ciudad de Cali-Sector Avenida El Dorado-Carrera 91. En el documento se dejaron las siguientes observaciones:

*“Compromisos adquiridos:*

*-. El día 06/oct/97 SODEIC informará al IDU si incluyó en las cantidades de obra los empalmes con las bocacalles y si no buscarían las soluciones técnicas, lo mismo que para los accesos a las viviendas.*

*-. El día viernes 10/oct/97 SODEIC entregará a la interventoría los perfiles y las secciones transversales corregidas, verificando empalmes con las vías existentes, bocacalles y entradas a las casas y urbanizaciones.*

*-. SODEIC entregará una sección típica para la ubicación de las redes de servicio nuevas, cada vez que dicha ubicación cambie.*

*-. SODEIC entregará los archivos magnéticos con las redes de servicios.*

*-. El IDU entregará a la interventoría los planos de energía con los sellos de aprobación.*

*-. El IDU revisará cuál es la última versión de los planos de redes y en caso de haber variación se los suministrará a la interventoría.*

*-. El IDU aclara que para las domiciliarias de energía no pondremos cable y que debido al cambio de redes aéreas o subterráneas, se evaluará con la EEB su prioridad a corto tiempo, para definir si las construimos o no.*

*-. El martes 7 de octubre SODEIC entregará las memorias de cálculo de las cantidades de obra.*

*-. El IDU lee las observaciones realizadas por la EAAB mediante el oficio del 30 de septiembre de 1997 sobre el puente del río San Juan Amarillo y se le entrega a SODEIC copia con sus folios anexos y nueve planos, los cuales debe devolverlos al IDU junto con los planos corregidos para que el IDU los revise y entrega a la EAAB.*

*-. El día 10 de octubre de 1997, SODEIC entregará al IDU el rediseño del puente sobre el río, incluyendo lo solicitado por la EAAB, los perfiles de empalme con la Avenida Ciudad de Cali y el empalme con la oreja del barrio La Serena.*

*-. El IDU enviará oficio a la EAAB solicitando que en la zona del puente sobre el río construyan el box colvert (sic) y el canal, solo hasta haber construido el IDU la infraestructura del puente.*

*-. SODEIC se compromete a entregar al IDU el 17/oct/97 las plantas de las orejas de la Avenida Ciudad de Cali por Av. El Dorado, con las cuales procederá al diseño de perfiles, secciones, transversales, redes, etc.*

*-. La firma Consultoría Colombiana interventora de la obra invitará a SODEIC el lunes anterior a las reuniones de obra que se realizan los miércoles. Estas reuniones con la participación de SODEIC se realizará solo cuando amerite su presencia. A lo anterior está de acuerdo SODEIC”* (fls. 159-160 cuaderno 3)*.*

**12.** El 17 de diciembre de 1997, el Gerente de SODEIC LTDA. suscribió acta de compromiso en los siguientes términos:

*"La firma SODEIC LTDA representada por el Ing. JULIÁN DELGADILLO ROMERO, [...] se compromete a realizar los siguientes trabajos para complementar los Estudios del Proyecto Avda. Ciudad de Cali Contrato No. 1073/95 [sic] del IDU, en un tiempo de veinte (20) días hábiles contados a partir de la fecha.*

*El Diseño Geométrico en Planta, Perfil, Secciones, señalización, drenajes, cotas de pavimento de las orejas del Puente sobre la Avda. el Dorado con la Avda. Ciudad de Cali.*

*El estudio de suelos entre el Río Juan Amarillo a la Carrera 91 por la Avda. Ciudad de Cali.*

*El estudio para las cimentaciones de las tuberías de la red de Alcantarillado de la Avda. Ciudad de Cali entre la Avda. el Dorado y la Carrera 91.*

*Diseño completo del sistema de Alcantarillado de la Avda. incluyendo diseño hidráulico y estructural de los pozos de inspección de acuerdo a lo acordado verbalmente en reunión entre el IDU la E.A.A.B. y SODEIC LTDA el día 16 de diciembre de 1997 en las instalaciones de la E.A.A.B."* (fl. 17, c. 2).

**13.** En la actuación también reposan sendas comunicaciones cruzadas entre IDU y SODEIC LTDA., posteriores a la suscripción del acta de liquidación bilateral, concernientes a la entrega de los planos y documentos relativos a los asuntos pendientes en el acta de liquidación y en la ulterior acta de compromiso, así:

-. El 30 de diciembre de 1997, la Dirección de Diseño y Desarrollo Urbano de la EAAB informó al Subdirector Técnico del IDU que el proyecto no afectaba hidráulica o estructuralmente el interceptor del Salitre, tampoco el canal de aguas lluvias; empero procedía incluirlos en los planos de planta (fl. 13 cuaderno 2).

-. El 30 de enero de 1998, el Director de la Unidad de Estudios y Diseños de Proyectos devolvió a SODEIC Ltda. los planos de geometría y de perfiles, con el objeto de que se realizaran los ajustes requeridos por la EAAB (fls. 8-9 cuaderno 2).

-. El 12 de febrero del mismo año, el contratista entregó el diseño geométrico en planta y el perfil del proyecto, con las observaciones solicitadas por la entidad (fl. 7 cuaderno 2).

-. El 23 del mismo mes y año, el Subdirector de Construcciones del IDU requirió a la sociedad SODEIC Ltda. la presentación de los planos del puente sobre el Río San Juan Amarillo, junto con los detalles de terraplenes y muros de acompañamiento. Así mismo, la explicación sobre las incidencias de los colectores de aguas negras y lluvias, con inclusión de cortes y perfiles en el sector. Esto, con el objeto de obtener la aprobación del proyecto por parte de la EAAB (fls. 5-6 cuaderno 2).

-. El 25 de febrero de 1998, el mismo funcionario informó al contratista que recibió los planos de la intersección Avenida Ciudad de Cali por la Avenida El Dorado, correspondiente a la geometría en planta y perfiles de las 4 rampas para los giros derechos. Al tiempo, solicitó el envío de los archivos en medio magnético y recordó los documentos pendientes de entrega, referidos a las redes de energía, teléfono, gas, capitel, alcantarillado y acueducto; estudio de suelos y diseño de pavimentos; señalización, cantidades de obra, secciones transversales, planos de urbanismo y espacio público. Por último, puso de presente el incumplimiento de los compromisos adquiridos en el acta de 17 de diciembre de 1997, en el cual se acordó entregar los diseños faltantes el 20 de enero de 1998 (fls. 3-4 cuaderno 2).

-. El 26 de mayo siguiente, el contratista entregó al Director de la Unidad de Estudios y Diseños de Proyectos el diseño definitivo de señalización del proyecto *“las Orejas del Puente sobre la Avenida El Dorado por la Av. Ciudad de Cali”*, con los ajustes requeridos, revisión y aprobación del interventor (fl. 2 cuaderno 2).

**14.** El 24 de julio de 1998, esto es pasados aproximadamente veinte (20) meses de liquidado el contrato, el Subdirector de Construcciones del IDU remitió a la Subdirección General de la entidad el informe elaborado por la firma interventora Consultoría Colombiana S.A., en el que se evidenciaban deficiencias en los estudios entregados por la sociedad SODEIC Ltda. Agrega que lo anterior dio lugar a la realización de nuevos diseños y generó costos adicionales, así:

*“En atención al memorando de la referencia, anexo al presente estamos remitiendo un volumen elaborado por la firma interventora Consultoría Colombiana S.A., cuyo contenido es el análisis de los problemas encontrados por deficiencias en los estudios presentados por las firmas SODEIC LTDA. y ETA S.A., lo cual fue motivo de ejecución de nuevos diseños cuyos costos se presentan en el anexo D del citado informe.*

*A los costos adicionales por los diseños realizados por la interventoría de la obra, debe sumarse los costos correspondientes a los diseños del Puente del Río San Juan Amarillo ejecutados por el contratista, los cuales fueron necesarios debido a las deficiencias encontradas en el diseño original presentado por la firma SODEIC Ltda. (ver numeral 4.1.2. del informe) y cuyo valor asciende a $86.660.750 como consta en el ítem 34, ajuste a los diseños del puente, del programa de ejecución de inversiones que anexamos”* (fls. 45-160 cuaderno 3).

La firma Consultoría Colombiana S.A. encontró que los diseños presentados por la sociedad SODEIC Ltda. presentaban inconsistencias en el levantamiento topográfico del corredor de la vía, tales como diferencias de nivel mayores a 50 cm. en los empalmes con bocacalles de vías existentes y en las salidas de los garajes residenciales. Además, la rasante diseñada estaba por debajo de lo requerido. Esto, dio lugar a rediseñar y ajustar los perfiles, las secciones transversales, la estructura del pavimento y los drenajes. Así mismo, se evidenciaron diseños incompletos, mediciones incorrectas en las profundidades de excavación, las cuales resultaron mayores a las señaladas en los estudios. No obstante, se anotó que las modificaciones requeridas no afectaban los costos de construcción.

En cuanto a los cambios de tuberías, se evidenciaron mayores cantidades de obra en protecciones de redes telefónicas, comoquiera que no se tuvo en cuenta los cruces de cableado existentes.

En el informe consta que, en general, *“las inconsistencias de los diseños incidió en la falta de continuidad de las obras y en los mayores costos y plazos de construcción de las mismas”*. Además, *“(..) los planos de construcción no incluyen los diseños de cámaras de alcantarillado. Estas cámaras están siendo actualmente diseñadas por la interventoría, luego de que el IDU diera su autorización ante la no aprobación por parte de la EAAB de los diseños existentes”* (fls. 58-62 cuaderno 3).

**15.** El señor Héctor Saavedra Ortiz, quien para la fecha de los hechos se desempeñó como interventor del contrato del *sub lite*, en su calidad de funcionario del IDU, interrogado por las prestaciones ejecutadas por la sociedad SODEIC Ltda., afirmó:

*“Según recuerdo los diseños fueron terminado y liquidados quedando pendiente por parte del consultor la entrega de las aprobaciones de las empresas de servicios y los documentos como planos correspondientes a dichas aprobaciones, si bien los estudios los recibe el IDU a satisfacción basado en los documentos entregados por el consultor, esto no garantiza que la calidad de los diseños entregados sea tal que permita que puedan ser implementados sin requerir modificación, ajustes, que solo se pueden determinar así como la calidad en el momento en el cual se ejecuta la obra”.*

El testigo sostuvo que conoció que *“(..) hubo variaciones durante la ejecución de la obra a los diseños elaborados por SODEIC Ltda. en temas relacionados con pavimentos debido a los estudios de suelos y a redes de servicios públicos, pero como lo mencioné no tengo información exacta de las implicaciones que tuvieron los estudios y diseños elaborados por SODEIC y si la calidad de dichos diseños fue la responsable de las modificaciones que tuvieron que realizarse durante la ejecución de la obra”*. Así mismo, recordó que *“(..) la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá solicitó cambios al proyecto diseñado por SODEIC que obligaron a modificar el diseño inicial, pero no tengo conocimiento exacto de mala calidad del diseño inicial”* (folios finales del cuaderno 2).

**16.** En el plenario obra el dictamen pericial practicado a instancias de la parte actora, con el objeto de establecer *"(..) cuáles fueron las situaciones no previstas en los diseños elaborados por el demandado, y las deficiencias, que obligaron al IDU a reconocer y pagar al contratista de la obra mayores cantidades en la construcción del tramo de la Avenida Ciudad de Cali en el tramo Avenida el Dorado - Carrera 91 y costos por mayor permanencia del contratista en la obra"*. De igual forma, *"(..) cuantificar los mayores costos que debió asumir el Instituto de Desarrollo Urbano, por el pago a los contratistas de los tramos Avenida el Dorado - Diagonal 91 y Diagonal 91 - Carrera 91 de la Avenida Ciudad de Cali, por las mayores cantidades de obra y la mayor permanencia del contratista en ella"*, con la respectiva actualización de las sumas que se determinen (cuaderno 5).

La experticia da cuenta de haber consultado la documentación que reposa en el expediente y *“los pocos documentos encontrados en el archivo del IDU y en otros suministrados por el demandado”*. Puso de presente la *“(..) falta de colaboración del IDU para tener acceso a documentos que necesariamente poseen y para conseguir que coordinaran reuniones con los interventores del diseño y construcción de las obras”*.

No obstante las falencias documentales, el perito respondió los interrogantes del IDU, soportado en los términos de referencia del concurso de méritos y el contrato; las actas de liquidación y de compromisos suscritas por las partes; la garantía de cumplimiento; la declaración del interventor inicial; los informes y diseños de la firma interventora Consultoría Colombiana S.A., contratada con posterioridad al vencimiento del plazo; la correspondencia cruzada entre los contratantes y los registros fotográficos.

Con fundamento en lo anterior, concluyó:

-. *“(..) que los mayores costos que se presentaron en la construcción del pavimento de la Avenida Ciudad de Cali en el tramo diseñado originalmente por SODEIC Ltda. no tuvieron como causas fallas en el diseño de SODEIC. Los sobrecostos se presentaron porque se rediseñó y construyó una vía con características diferentes y se adoptaron soluciones más costosas que la diseñada por SODEIC. Además, al cambiar el bombeo de las calzadas por desagües al separador central, los cruces a la derecha quedaron en el peralte invertido”*.

-. *“Respecto de los diseños de los sumideros considera el perito indicar que teniendo en cuenta que la sección transversal de la vía, a solicitud del IDU, se cambió de una sección con bombeo a una sección con drenaje dirigido hacia el separador central. Cambio que implicó que el caudal a recolectar por los sumideros se duplicara y en consecuencia el diseño de SODEIC Ltda. no funcionaba y se debía cambiar”*.

De igual forma, el perito dio cuenta que el rediseño del puente tuvo lugar por la entrada en vigencia de la Ley 400 de 1997, norma sismo resistente, más estricta y exigente que la anterior. Además, sostuvo que la mayor permanencia en las obras iniciadas con fundamento en los diseños elaborados por la sociedad SODEIC Ltda., tuvo origen en las exigencias de la interventoría adelantada por la firma Consultoría Colombiana S.A., vencido el plazo y entregados los estudios conforme las especificaciones acordadas. Además, en los requerimientos provenientes de la EAAB, Gas Natural y el DAMA.

Por último, el perito señaló que no cuantificó los mayores costos, por no contar con la información que requería de la entidad pública (fls. 1-27 cuaderno 5).

La parte actora solicitó aclaración y complementación. Al tiempo, objetó por error grave las conclusiones del dictamen (fls. 165-169, 179-183 cuaderno 1).

El perito aclaró la experticia. Insistió en la falta de colaboración del IDU para obtener documentación adicional a la que reposa en el expediente. Reprochó los argumentos de la objeción por error grave, en la medida en que interpreta a su conveniencia las conclusiones de la experticia. Reiteró que el dictamen se encuentra soportado en el material probatorio con el que contaron y concluyen:

*“Por lo expuesto anteriormente y que aparece suficientemente documentado en el expediente y los documentos al alcance del perito y como la aclaración y complementación del dictamen que solicitó el apoderado del demandante, el perito concluye que los cambios que se introdujeron a los diseños elaborados por la firma SODEIC Ltda., para la Avenida Ciudad de Cali en el sector Avenida El Dorado-Carrera 91 no fueron motivados por fallas en dichos diseños, sino en: diferencia de opiniones y criterios de los interventores, nuevas exigencias por parte del IDU, como la inclusión de una ciclovia y en lo referente al puente sobre el río San Juan Amarillo: las nuevas condiciones en cuanto a cargas admisibles del terreno provenientes del diseño y la construcción del canal del Río Juan Amarillo y las normas para los diseños sismoresistentes adoptadas por la ley, todo ello, con posterioridad a la elaboración de los diseños por parte de SODEIC Ltda.*

*(..) vista la documentación del proceso y en especial la relacionada y anexada al informe pericial, las mayores cantidades de obra que pagó el IDU al contratista de la obra, su mayor permanencia fueron motivadas por las modificaciones que el interventor introdujo en los diseños de SODEIC Ltda., en unos casos por discrepancia de criterio, otras veces por requerimientos del mismo IDU, otras (caso del puente) por exigencias de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y entrada en vigencia de nuevos requerimientos legales para los diseños estructurales. Todas circunstancias ajenas al cumplimiento por parte de la firma SODEIC Ltda., según los términos de referencia del concurso de méritos, el contrato suscrito con el IDU y el recibo final y liquidación del contrato, por lo tanto no son atribuibles a SODEIC Ltda. los mayores costos de la obra ni la mayor permanencia del contratista en ella. En consecuencia no se encuentran sumas a cuantificar ni actualizaciones o correcciones que calcular.*

*Finalmente, el perito considera del caso recalcar que las modificaciones y los nuevos diseños fueron contratados por el IDU con la firma Consultoría Colombiana S.A., la cual simultáneamente era y continuó desempeñándose como interventora de la obra, práctica que de tiempo atrás se consideró, por decir lo menos, inconveniente en la contratación administrativa y tanto es así que desde el año 1975 mediante el Decreto 1670 se prohibió expresamente que la interventoría se contratase con el autor del diseño (art. 98). Tal prohibición se mantuvo en el decreto 222 de 1983 (art. 122)”.*

**2.2. Carácter definitivo del acta de liquidación del contrato**

Teniendo en cuenta los argumentos del recurrente, fundados, en esencia en los trabajos pendientes de que dan cuenta las actas de liquidación y de compromiso, así como las deficiencias evidenciadas en el informe de la interventoría elaborado con posterioridad al vencimiento del plazo, debe la Sala resolver previamente la procedencia de la reclamación judicial, con fundamento en la liquidación conjunta de las partes, para a su turno establecer la incidencia de la misma en la caducidad de la acción contractual.

Sobre el objetivo de la liquidación final de los contratos y la oportunidad para elevar observaciones, la jurisprudencia ha sostenido:

*“**La liquidación final del contrato tiene como objetivo principal, que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado queda después de cumplida la ejecución de aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes. La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende no puede con posterioridad demandarse reclamaciones que no hicieron en ese momento”[[5]](#footnote-5).*

Ahora, como el acta de liquidación final deberá contener los pronunciamientos de las partes sobre la ejecución y desarrollo contractual, constituyéndose en el fiel reflejo de lo acontecido, de aquello que quedó definido y de lo pendiente de definición, en ella el contratista tendrá que consignar su inconformidad con la ejecución y dejar las salvedades a que haya lugar, de manera detallada y concreta, pues, de dejar pasar la oportunidad, perdería la posibilidad de efectuar reclamaciones judiciales posteriores.

Es por ello que el acta de liquidación final constituye el marco para evaluar el desequilibrio contractual y los incumplimientos, si estos llegaren a invocarse ante la jurisdicción.

En este orden de ideas, no cabe iniciar una acción contractual para volver sobre lo acordado. Admitir lo contrario desconocería la fuerza de la voluntad negocial para finiquitar las situaciones jurídicas que la autonomía de las partes genera y contrariar su fuerza legal.

En el presente caso está acreditado que el 15 de noviembre de 1996, las partes liquidaron por mutuo acuerdo el contrato. En el acta consta que el saldo final del balance de cuenta, esto es el estado financiero del contrato, quedó en ceros, por lo que las partes se declararon a paz y salvo por todo concepto.

Así mismo, la entidad contratante dejó constancia de que los estudios fueron recibidos a satisfacción. Esto, por cuanto lo acordado cumplió con las especificaciones previstas.

El material probatorio que obra en la actuación no evidencia el incumplimiento alegado por la entidad pública, en tanto el contratista entregó los diseños conforme los plazos convenidos y conforme los parámetros técnicos. En ningún momento la administración demandada reparó en las labores ejecutadas, tampoco realizó observaciones concretas o específicas a los estudios realizados por el contratista dentro del plazo contractual. Solo señaló que no cumplían técnicamente, con fundamento en un informe elaborado por otro consultor, contratado para tales efectos, luego de vencido el plazo y recibidos los productos por el interventor inicial, sin reproche alguno.

De conformidad con el material probatorio que reposa en el plenario, la Sala encuentra acreditado que los mayores costos que alega el IDU en las obras iniciadas con base en los diseños elaborados por la sociedad SODEIC Ltda., tuvieron origen en las modificaciones introducidas como consecuencia de las exigencias de la interventoría adelantada por la firma Consultoría Colombiana S.A. y las provenientes de las empresas de servicios públicos como la EAAB, Gas Natural y el DAMA, auspiciadas por la entidad pública.

De ello da cuenta el dictamen pericial que reposa en la actuación, el cual, si bien fue objetado por quien solicitó su práctica, los argumentos esgrimidos no constituyen por sí mismos un error grave, comoquiera que no controvierten su esencia sino sus conclusiones, con argumentos que, en lugar de confrontarlas, ponen de presente que abogan porque se atienda a sus planteamientos. Cabe destacar, además, que el IDU, contando con los antecedentes del contrato, no suministró la información que requería el perito para rendir la experticia.

No obstante las falencias documentales, el experto respondió los interrogantes del IDU, soportado en los términos de referencia del concurso de méritos y el contrato; las actas de liquidación y de compromisos suscritas por las partes; la garantía de cumplimiento; la declaración del interventor inicial; los informes y diseños de la firma interventora Consultoría Colombiana S.A., contratada con posterioridad al vencimiento del plazo; la correspondencia cruzada entre los contratantes y los registros fotográficos.

De ahí que las conclusiones del perito son suficientes para infundir certeza sobre la realidad de lo acontecido.

Ahora, en lo que respecta a la última frase plasmada en el acta, relativa a que *“el recibo de los estudios objeto del contrato no exime al contratista de los compromisos contractuales en él estipulados”*, la misma deviene en una manifestación genérica e imprecisa que no desvirtúa la verificación sobre el incumplimiento del contrato, consignada desde un principio en el acta de liquidación.

De ahí que, tal y como lo concluyó el *a quo*, la salvedad de que da cuenta el acta de liquidación bilateral del contrato de consultoría n.º 073 de 1995 no cuestiona la calidad de los estudios y diseños realizados por SODEIC Ltda. En consecuencia, resulta improcedente toda reclamación judicial futura que tenga que ver con el punto, como lo pretende la parte actora.

En efecto, el IDU solicita que se declare el incumplimiento de la sociedad SODEIC Ltda., fundado en las presuntas deficiencias halladas con posterioridad al vencimiento del plazo contractual y el recibo de los diseños. Es decir, pretende controvertir la calidad, no discutida ni cuestionada en el acta de liquidación. Tampoco durante la ejecución y plazo contractual.

Esta Sección ha sostenido reiteradamente[[6]](#footnote-6) que la liquidación bilateral de los contratos sólo puede enjuiciarse por las materias relacionadas con las salvedades y observaciones contenidas en el acta, las cuales, para que se salvaguarde el derecho a reclamar posteriormente, deben ser claras, concretas y referirse a puntos específicos de inconformidad, sin que puedan consistir en frases de cajón, generales y vagas.

Lo anterior, sin perjuicio de los cargos por vicios que conduzcan a la invalidación del consentimiento (error, fuerza o dolo).

Lo expuesto, porque para que resulte obligatorio el contenido de un contrato o convención es necesario que quien conviene en él sea legalmente capaz, concurra voluntariamente y exprese su consentimiento con libertad, libre de apremios, errores o engaños y convenga un objeto lícito, como lo dispone el artículo 1502 del Código Civil.

En el *sub lite* nada indica que la entidad contratante haya sido compelida a suscribir el acta de liquidación sin observaciones, contrariando su voluntad, al punto de nublar su facultad de decidir y recibir las labores convenidas, las cuales, según el contenido del documento cumplieron con las cláusulas del contrato.

Siendo así y dado que ningún vicio se alega en la formación del consentimiento, al respecto nada se puede controvertir.

Ahora, no es de recibo que en el acta de liquidación se deje constancia del cumplimiento contractual, para posteriormente pretender desvirtuarlo o controvertirlo con fundamento en una nueva interventoría técnica, desarrollada en el marco de un ulterior contrato de consultoría.

Si bien la interventoría contratada por la entidad afirmó que los trabajos entregados por la sociedad SODEIC Ltda. no cumplían con los requisitos técnicos, lo hizo fundado en la revisión adelantada por la entidad, a través de otro consultor, el 22 de julio de 1998, esto es luego de vencido el plazo y recibido las obras a satisfacción.

Lo anterior si se considera que las partes acordaron un plazo de seis (6) meses, el cual transcurrió entre el 17 de enero y el mismo día del mes de julio de 1996.

Finalmente, es importante destacar que las partes no convinieron que la revisión de la ejecución del contrato se confiaría a un tercero; de donde las observaciones formuladas por la interventoría devienen en inoponibles al contratista, sin perjuicio de la libertad de la actora para apoyarse en la consultoría, contratada a la postre para realizar sus propios análisis, sin repercusiones en el cumplimiento del contrato que se valora en el *sub lite*.

Lo anterior para concluir el carácter definitivo del acta de liquidación del contrato suscrita por las partes el 15 de noviembre de 1996.

**2.3. Caducidad de la acción**

El numeral 10 del artículo 136 del C.C.A. regula lo concerniente a la caducidad de las acciones. En cuanto a la acción de controversias contractuales dispone:

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

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

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

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

La presentación oportuna constituye uno de los presupuestos procesales para el ejercicio de la acción, en tanto el término de caducidad permite racionalizar su ejercicio y limita el acceso a la justicia, para darle estabilidad a las relaciones jurídicas. La caducidad no se suspende ni interrumpe por ningún motivo, su causación es objetiva sin consideración a las partes. Es así como la doctrina y la jurisprudencia la han considerado como un fenómeno jurídico procesal a través del cual el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho para acceder a la jurisdicción, con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable y la posibilidad de ser declarada de oficio, por parte del juez, cuando verifique su ocurrencia.

Comoquiera que el asunto que ocupa la atención de la Sala tiene que ver con una acción contractual, ejercida en vigencia del numeral 10 del artículo 136 del Decreto 01 de 1984 con la modificación introducida por la Ley 446 de 1998**[[7]](#footnote-7)** y dado que los contratos de que se trata son de ejecución sucesiva, significa que se encontraban sometidos a la etapa de liquidación, conforme lo prevé el artículo 60 de la Ley 80 de 1993**[[8]](#footnote-8)**.

A lo anterior se suma que no resulta aplicable el artículo 55 de la Ley 80 de 1993, en cuanto determinó que la acción civil derivada de las actuaciones y omisiones antijurídicas a que se refieren los artículos 50, 51, 52 y 53 ibídem prescribirá en el término de veinte (20) años, contados a partir de su ocurrencia, en cuanto que la Ley 446 de 1998 reguló, entre otros aspectos, lo atinente a la caducidad de la acción en materia contractual[[9]](#footnote-9).

Sobre lo que el particular, la Sala ha sostenido:

*“Como es bien sabido, el término de caducidad consagrado en las disposiciones legales para el caso de la acción de controversias contractuales ha variado de manera significativa durante los últimos años, de conformidad con la reseña que se sintetiza a continuación: El texto original del artículo 136 del Decreto-ley 01 de 1.984, contentivo del Código Contencioso Administrativo -C.C.A.-, estableció que las acciones relativas a contratos “… caducarán a los dos (2) años de expedidos los actos u ocurridos los hechos que den lugar a ella”. Posteriormente, el artículo 23 del Decreto-ley 2.304 de 1.989 modificó el aludido artículo 136 del C.C.A., para efectos de señalar que esas mismas acciones contractuales “… caducarán en dos (2) años de ocurridos los motivos de hechos o de derecho que le sirvan de fundamento”. En 1993, haciendo referencia expresa a la responsabilidad de las entidades estatales prevista en el artículo 50 de la Ley 80 -norma que dice relación con “… las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que les sean imputables y causen perjuicios a sus contratistas …”-, en su artículo 55 determinó que “La acción civil derivada” precisamente de esas actuaciones u omisiones “… prescribirá en el término de veinte (20) años, contados a partir de la ocurrencia de los mismos.” Si bien el texto de la norma menciona la prescripción de las acciones, esta Corporación entendió que la misma regulaba, en rigor, el término de caducidad para los eventos de conductas contractuales antijurídicas, mientras que asuntos diferentes como la impugnación de actos contractuales o el cuestionamiento de conductas no imputables a las partes seguiría rigiéndose por el término de caducidad contemplado en el Decreto-ley 2.304 de 1.989.* ***La Ley 446 expedida en 1.998, regulación actualmente vigente, modificó la normatividad anterior para efectos de concretar, en el artículo 136 del C.C.A., la regla general de que en las acciones “… relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento****”. A lo anterior se agrega que esa misma norma legal incluyó algunas variaciones en cuanto a la caducidad de la acción contractual, dependiendo de algunas hipótesis fácticas relacionadas con la clase, modalidad o características de algunos contratos, así: “a) En los de ejecución instantánea, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato; “b) En los que no requieran de liquidación, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes, contados desde la terminación del contrato por cualquier causa; “c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la firma del acta; “d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar; “e) La nulidad absoluta del contrato podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos (2) años siguientes a su perfeccionamiento. Si el término de vigencia del contrato fuere superior a dos (2) años, el término de caducidad será igual al de su vigencia, sin que en ningún caso exceda de cinco (5) años, contados a partir de su perfeccionamiento. …”. “f) La nulidad relativa del contrato, deberá ser alegada por las partes dentro de los dos (2) años, contados a partir de su perfeccionamiento"[[10]](#footnote-10) (Se resalta).*

Ahora, el literal d) del numeral 10 del artículo 136 C.C.A[[11]](#footnote-11) considera dos supuestos para que opere la caducidad de la acción en los contratos de ejecución sucesiva o aquellos cuya ejecución se prolongue en el tiempo, para conocer en qué estado y en qué grado se ejecutaron las prestaciones a saber: i) si se trata de liquidación bilateral o ii) si la administración procedió a liquidarlo unilateralmente.

En este escenario, es claro que en materia de liquidación de los contratos no todas las normas son dispositivas. Así, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, en cuanto permite a las partes convenir el término para liquidar de común acuerdo, es claro que responde a esta naturaleza; empero como el deber de liquidar no admite pacto en contrario a falta de este o en el caso de que en el término acordado no se cumpla, la administración deberá proceder a liquidarlo en forma unilateral, tratándose de contratos de tracto sucesivo, esto es cuya ejecución se prolongue en el tiempo.

Cosa distinta son las normas relacionadas con la caducidad de la acción, de naturaleza imperativa, en cuanto tiene que ver con el acceso a la justicia, de orden público y de estricto cumplimiento. Siendo así, con independencia del acto posterior a la liquidación y las comunicaciones entre las partes sobre aspectos pendientes, lo cierto es que la oportunidad comenzó a computarse al vencimiento de los dos años posteriores a la liquidación final y definitiva suscrita por las partes[[12]](#footnote-12), esto es el 15 de noviembre de 1996, por lo que la demanda presentada el 21 de febrero de 2000 deviene en extemporánea.

**2.4. Las prestaciones ejecutadas por fuera del plazo no pueden ser reconocidas. Jurisprudencia unificada sobre la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa**

Cabe anotar que la acción contractual procede cuando la controversia gira en torno al contrato, por actos, hechos u omisiones que tienen que ver con la celebración, ejecución o liquidación, de modo que corresponde establecer que los pagos reclamados no comportan ejecuciones por fuera de lo previamente acordado. Esto sin perjuicio del derecho de las partes a la definición de todas las controversias, surgidas al margen del contrato aunque en razón del mismo y la reparación de los daños causados. De ahí que no proceda por esta vía el reconocimiento de prestaciones ejecutadas por fuera del plazo contractual.

Al respecto, si bien la jurisprudencia ha admitido su concesión a través de la acción de reparación directa por enriquecimiento sin causa, el caso sometido a consideración de la Sala no se enmarca dentro de las excepciones previstas en la sentencia de unificación.

En los términos de la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección[[13]](#footnote-13), la *actio de in rem verso* no puede ser utilizada para reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado en favor de la administración sin contrato alguno o al margen de este, eludiendo así el mandato imperativo de la ley que prevé que el contrato estatal es solemne porque debe celebrarse por escrito, y por supuesto agotando previamente los procedimientos señalados por el legislador.

Lo anterior significa que se admite hipótesis en las que resultaría procedente la *actio de in rem verso* sin que medie contrato alguno pero, se insiste, estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó.

Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la *actio de in rem verso* a juicio de la Sala, serían entre otros los siguientes:

1. *Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.*
2. *En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.*
3. *En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993”.*

El reconocimiento judicial del enriquecimiento sin causa y de la *actio de in rem verso*, en estos casos excepcionales deberá ir acompañada de la regla según la cual, el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio y por consiguiente el demandante, de prosperarle sus pretensiones, sólo tendrá derecho al monto del enriquecimiento.

En el presente caso, la parte demandante reclama derechos económicos derivados de un contrato de consultoría, cuyas prestaciones fueron ejecutadas dentro del plazo, pero que, luego de su vencimiento y recibo a satisfacción, fueron modificadas, en razón de los requerimientos de la entidad pública, a través de la interventoría y de las empresas de servicios públicos encargadas de impartir aprobación a los estudios presentados.

El evento bajo análisis no se subsume dentro de las excepciones establecidas por la jurisprudencia, para el reconocimiento del enriquecimiento sin causa.

De ahí que la Sala habrá de confirmar la sentencia de primera instancia.

Sin condena en costas por no aparecer causadas.

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

**F A L L A**

**CONFIRMAR** la sentencia de 27 de noviembre de 2008, proferida la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Devolver el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente sentencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**

**Magistrada**

**Aclara el voto**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**

**Magistrado**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**

**Presidente Subsección**

1. De conformidad con el informe secretarial, no se surtió la notificación personal a la sociedad demandada, en la medida en que no se encontraba el sitio informado. Por tal razón, el IDU solicitó su emplazamiento. No obstante, no se logró su comparecencia y, por tanto, el a quo le designó curador ad litem. [↑](#footnote-ref-1)
2. El recurso fue interpuesto el 4 de diciembre de 2008 (fl. 193 cuaderno ppal.). [↑](#footnote-ref-2)
3. El 21 de febrero de 2000, la cuantía para que un proceso iniciado en ejercicio de la acción contractual tuviera vocación de doble instancia era de $26 390 000 -artículos 129 y 132 del C.C.A. subrogados por el Decreto 597/88- y la mayor de las pretensiones de la demanda fue estimada por el actor en dos mil millones de pesos, en razón de los perjuicios causados con el incumplimiento del contrato de obra, el cual se soportó en los estudios y planos realizados por el contratista demandado (fl. 13 cuaderno 1). [↑](#footnote-ref-3)
4. En virtud del concurso de méritos n.º IDU-CM-SPV-12-95 (fls. 12-26 cuaderno 3). [↑](#footnote-ref-4)
5. Sentencias de abril 10 de 1997, expediente 10608 y de marzo 9 de 1998, expediente 11101, M.P. Ricardo Hoyos Duque. [↑](#footnote-ref-5)
6. Sentencias de 25 de noviembre de 1999, exp. 10893; de 6 de mayo de 1992; exp. 6661; de 6 de diciembre de 1990, exp. 5165; de 30 de mayo de 1991, exp. 6665; de 19 de julio de 1995, exp. 7882; de 22 de mayo de 1996, exp. 9208; de 10 de mayo de 2001, M.P. Ricardo Hoyos Duque, expediente 13347; de 6 de julio de 2005, M.P. Alier E. Hernández Enríquez, expediente 14113; de 29 de agosto de 2007, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente 14854; de 14 de abril de 2010, M.P. Enrique Gil Botero, expediente 17322. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Código Contencioso Administrativo. Artículo 136 numeral 10. En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:*

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

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

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

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

   *e) <Literal condicionalmente EXEQUIBLE> La nulidad absoluta del contrato podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Min* *0. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.*  [↑](#footnote-ref-7)
8. ***Artículo 60º.-****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******61º.-****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.* [↑](#footnote-ref-8)
9. Sentencia de 9 de octubre de 2014, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo, exp. 30974. [↑](#footnote-ref-9)
10. *[ Sentencia del 4 de diciembre de 2006. Expediente: 15239.]* [↑](#footnote-ref-10)
11. Modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. [↑](#footnote-ref-11)
12. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, sentencia de 24 de julio de 2013, proceso n.º 42002. M.P. Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-12)
13. Sentencia de 19 de noviembre de 2012, exp. 24897, M.P. Jaime Orlando Santofimio. [↑](#footnote-ref-13)