**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Término - Liquidación de común acuerdo - Liquidación unilateral**

La impugnación simplemente se orientó a dejar sentado el hecho de que el contrato de consultoría tenía la misma vigencia que el contrato de obra objeto de supervisión, sin brindar información adicional y concreta que soportara su dicho y sin oponerse de manera expresa y sustentada a las razones que sobre el particular adujo el fallador de primera instancia, circunstancia que, en criterio de la Sala, determinaría la insuficiencia de las razones esgrimidas en el recurso para revisar a fondo la providencia atacada. (…) Frente a esto último, para la Sala cabe precisar que el plazo de dos años se otorgó para que dentro del mismo iniciara la obra objeto de supervisión y no para que la obra se agotara dentro de ese interregno, pues bien podía ocurrir que tal situación no se presentara, es decir, que la obra no culminara al cabo de los dos años de su inicio, evento en el cual el contrato de consultoría de todas maneras se habría de extender hasta la terminación de la obra. (…) Habiéndose evidenciado que el cumplimiento del objeto del Contrato de Consultoría No. 173 se agotó el 30 de mayo de 2008 con la culminación del frente No. 4 y teniendo en cuenta que el contrato materia de debate se encontraba gobernado por el Estatuto de Contratación Estatal, a partir de ese momento las partes tenían cuatro meses para lograr la liquidación bilateral del negocio jurídico, y desde entonces, dos meses más para ser liquidarlo unilateralmente por la entidad. De ahí que el término para su liquidación vencía el primero de diciembre de 2008. Así las cosas, el término de caducidad de la acción contractual habría de correr desde el 1 de diciembre de 2008 hasta el 2 de diciembre de 2010, siendo este último el plazo máximo para ejercer la correspondiente acción contractual. (…) Como consecuencia, al haberse interpuesto la demanda el 19 de diciembre de 2011, la Sala concluye que la acción se ejerció fuera del término legalmente establecido.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION A**

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELASQUEZ RICO**

Bogotá, D.C., trece (13) de junio de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2011-01590-01(49596)**

**Actor: JAVIER VERA LONDOÑO**

**Demandado: DISTRITO CAPITAL - SECRETARIA DE EDUCACION**

**Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

Temas: CADUCIDAD DE LA ACCIÓN CONTRACTUAL – Cómputo en el contrato de consultoría sujeto a la duración de la obra a la que sirvió de base técnica.

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 19 de septiembre de 2013, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, mediante la cual se dispuso:

“*PRIMERO: DECLARAR probada de oficio la excepción de caducidad de la acción de controversias contractuales, en los términos de la parte considerativa de esta sentencia.*

“*SEGUNDO: En consecuencia, NEGAR las pretensiones de la demanda, en los términos de la parte considerativa de esta sentencia.*

“*TERCERO: Sin condena en costas”.*

1. **A N T E C E D E N T E S**

**1. La demanda**

El 19 de diciembre de 2011, el señor Javier Vera Londoño presentó demanda, en ejercicio de la acción contractual, contra el Distrito Capital – Secretaría Distrital de Educación, con el fin de que se liquidara el Contrato de Consultoría No. 173 de 2004 y que dentro de dicha operación se reconociera, por concepto de honorarios, el valor del m2 de cada uno de los colegios respecto de los cuales se realizó el diseño arquitectónico objeto del contrato No. 173, de la siguiente manera:

* Colegio Riviera del Sur: $122’287.000.
* Colegio Líbano II: $192’505.000.
* Colegio Milenio: $150’305.000.
* Colegio Agua blanca $149’393.000.

**2. Los hechos**

En el escrito de demanda, en síntesis, la parte actora narró los siguientes hechos:

**2.1.** Como resultado del Concurso de Méritos No. SED-CPM-SCA-009-2004, adelantado con el objeto de seleccionar los modelos de anteproyectos arquitectónicos y urbanísticos para la construcción de 18 colegios distritales, el 30 de diciembre de 2004 el Distrito Capital - Secretaría de Educación Distrital y el arquitecto Javier Vera Londoño celebraron el Contrato de Consultoría No. 173.

**2.2.** El objeto del referido contrato lo constituyó la elaboración de los anteproyectos arquitectónicos y estudios técnicos para el nuevo modelo del Instituto de Educación Distrital en tres lotes de las localidades 7ª de Bosa, 8ª de Kennedy y 19ª de Ciudad Bolívar. El valor pactado ascendió a $767’822.211, incluido IVA.

**2.3.** El 24 de noviembre de 2005, las partes suscribieron la Modificación – Aclaración No. 1 al Contrato de Consultoría No. 173, de conformidad con la cual precisaron que el plazo de ejecución sería de dos años y cinco meses, discriminados así: a) Tres meses para la entrega del proyecto arquitectónico definitivo; b) dos meses para la entrega de la licencia de construcción; c) dos años para la supervisión arquitectónica, contados a partir de la vigencia de la licencia de construcción.

**2.4.** Mediante documento modificatorio No. 2, de la misma fecha que el anterior, las partes adicionaron el valor de Contrato No. 173 en la suma de $256’706.546.

**2.5.** A través de escrito de modificación No. 3 al ContratoNo. 173 del 27 de diciembre de 2007, las partes convinieron incrementar su precio en el monto de $90’743.263.

**2.6.** Según la demanda, el Contrato No. 173 terminó el 7 de abril de 2009.

**2.7.** También se afirma que en la propuesta de liquidación[[1]](#footnote-1) del contrato, formulada por la entidad, se pretendió reconocer los honorarios del consultor con base en un valor fijo de $580.000 por m2, valor que, a juicio del libelista, en aplicación de las bases para su cálculo establecidas en el concurso de méritos que dio origen al contrato, resultaba inferior a la suma que debía reconocerse en su favor.

**2.8.** La anterior circunstancia, en criterio de la parte actora, configuró un incumplimiento contractual atribuible a la entidad pública accionada.

**2.9.** Para la época en que se interpuso la presente demanda el Contrato No. 173 no se había liquidado.

**3. Fundamento de derecho**

Al explicar el sustento jurídico de sus pretensiones, la parte actora sostuvo que dentro de los principios que regían la contratación estatal se encontraba inmerso el de la buena fe que, al mismo tiempo, constituía una regla de interpretación contractual en cuya virtud se imponía considerar al contratista como un colaborador de la Administración para la consecución de los fines públicos.

Descendido lo anterior al caso concreto, indicó que resultaba contrario al referido principio que la entidad, a través de sus funcionarios, transformara injustificadamente las relaciones jurídicas derivadas del acuerdo. En ese orden, adujo que la entidad contratante incumplió las obligaciones contraídas en la celebración del contrato, al desconocer las previsiones ensambladas en los términos de referencia en punto al pago de los honorarios al contratista.

**4. Actuación procesal**

**4.1.** El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia del 13 de abril de 2012, admitió la demanda y ordenó notificar de la misma al Distrito Capital – Secretaría de Educación.

**4.2.** Por auto del 17 de agosto de 2012, la primera instancia abrió el debate probatorio.

**5. Contestación de la demanda**

Mediante escrito allegado dentro del término legal, la entidad demandada ejerció su derecho de contradicción.

En primer término, se opuso parcialmente a las pretensiones de la demanda por carecer de soporte fáctico y legal.

En cuanto a los hechos, la entidad advirtió que en el Contrato No. 173 se estipuló claramente la forma de pago de los honorarios del consultor y coincidió en señalar que a esa fecha no se había suscrito el acta de liquidación.

Como razones de la defensa señaló que la presente acción contractual se hallaba caducada comoquiera que, según la Universidad Nacional, interventora del Contrato No. 173, el referido acuerdo culminó el 7 de abril de 2009, cuestión que implicaba que la competencia para liquidar el negocio jurídico y con ello la oportunidad para incoar la presente acción venció el 7 de octubre de 2011.

Precisó que para la época en que se llevó a cabo la audiencia de conciliación prejudicial, 24 de enero de 2012, ya había operado la caducidad de la acción.

Adicionalmente, formuló los medios exceptivos que denominó “Inexistencia de la ruptura de la ecuación contractual”, “Inexistencia de perjuicios”, “Insuficiencia de pruebas en relación con la mayor permanencia”, “Inexistencia de sobrecostos de materiales utilizados”, “Cobro indebido de la actualización de precios”, “Improcedencia del cobro de intereses financieros por mora”, “Improcedencia del cobro del valor no conciliado”, “Buena fe”, “Ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones” e “Inexistencia del derecho reclamado”.

**7. La sentencia impugnada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró probada la excepción de caducidad de la acción contractual, con fundamento, esencialmente, en las siguientes razones:

Después de realizar un recuento del clausulado que integró el Contrato de Consultoría No. 173, celebrado el 30 de diciembre de 2004, concluyó que el plazo de ejecución se pactó en dos años y cinco meses, es decir, hasta el 30 de mayo de 2007.

Igualmente evidenció que, si bien las partes habían suscrito la modificación No. 2 del 24 de noviembre de 2005 y la No. 3 del 27 de diciembre de 2007, ciertamente, en ninguna de las dos se había convenido una prórroga al plazo contractual, pues el acuerdo allí consignado versó únicamente sobre adiciones presupuestales.

En suma, señaló que la supuesta ampliación del plazo no se acreditó como correspondía y advirtió que dicha situación no estaba llamada a demostrarse a través de un informe de interventoría, debido a que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 39 del Estatuto de Contratación Estatal, la formalidad del escrito no se refería únicamente al texto que diera nacimiento al acuerdo de voluntades sino también a cada una de las modificaciones que pesaran sobre el mismo.

De conformidad con lo anotado, el Tribunal estimó que en atención a que el plazo contractual terminó el 30 de mayo de 2007, el plazo legal para liquidarlo bilateral y unilateralmente feneció el 30 de noviembre de 2007, por manera que el cómputo de caducidad venció el 1 de diciembre de 2009 sin que a esa fecha se hubiere formulado la presente demanda.

**8. El recurso de apelación**

La actora, a través de su apoderado, presentó oportunamente recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

Como sustento de la alzada precisó que el contrato cuya liquidación se pretendía contemplaba dos grandes actividades. Por un lado, la elaboración de diseños y, por otro, la supervisión al contratista de la obra.

Siguiendo esa línea, manifestó que, de conformidad con el clausulado, la ejecución del contrato de consultoría se extendería hasta que el contratista de obra terminara la construcción del colegio.

Teniendo en cuenta lo anterior, afirmó que la terminación del contrato No. 173 habría de coincidir con la terminación del contrato de obra, siendo a partir de este último momento cuando debía empezar a contabilizarse los términos a efectos de determinar la caducidad de la acción.

Finalmente, alegó que el Tribunal no tuvo en consideración el hecho de que el término de caducidad se interrumpió por cuenta de la solicitud de conciliación formulada por el demandante y añadió que, en todo caso, la demanda se interpuso antes de vencerse los tres meses que duró la interrupción.

**9. Actuación en segunda instancia**

**9.1.** Mediante providencia del 30 de enero de 2014, la Sección Tercera de esta Corporación admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

**9.3.** Por medio de providencia del 21 de marzo de 2014, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones finales y al Ministerio Público para que rindiese su concepto.

En el término otorgado, la parte demandante allegó escrito en el cual, además de reiterar los argumentos del recurso y los de la demanda, indicó que según la certificación de la Universidad Nacional que obraba en el plenario, el último colegio construido y sobre el cual el demandante ejerció la supervisión fue el de Agua Blanca que culminó el 7 de abril de 2009, por lo que a partir de esa fecha debía contarse el término legal con que contaban las partes para liquidar el contrato.

A su turno, la entidad pública sostuvo que el Contrato No. 173 se suscribió el 30 de diciembre de 2004 por una duración de 2 años y cinco meses que vencían el 30 de mayo de 2007, razón por la cual al haberse vencido el término para su liquidación el 30 de noviembre del mismo año, el demandante, a partir de esa calenda, contaba con dos años para incoar la acción correspondiente.

El Ministerio Público guardó silencio.

**II. C O N S I D E R A C I O N E S**

Para resolver la segunda instancia de la presente litis se abordarán los siguientes temas: **1)** competencia del Consejo; **2)** procedencia de la acción; **3)** legitimación en la causa; **4)** análisis de la apelación; **4.1)** oportunidad de la acción y **5)** costas.

**1.- Competencia del Consejo de Estado**

**1.1.-** Esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación en virtud de lo dispuesto por el artículo 75[[2]](#footnote-2) de la Ley 80, expedida en el año de 1993, el cual prescribe, expresamente, que la competente para conocer de las controversias generadas en los contratos celebrados por las entidades estatales es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por su parte, el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, que a su vez fue reformado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006, consagra que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para decidir las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas.

En esta oportunidad se pretende la liquidación del Contrato No. 173 de 2004, celebrado entre el Distrito Capital – Secretaría de Educación Distrital y el arquitecto Javier Vera Londoño.

Hechas las anteriores precisiones, teniendo en cuenta que el ente territorial que conforma el extremo pasivo, según los dictados del literal a), numeral 1) del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, es una entidad estatal, resulta del caso concluir que es esta Jurisdicción la competente para conocer de la presente controversia.

**1.2.-** También le asiste competencia a la Sala para conocer de la presente causa en segunda instancia, toda vez que las pretensiones de contenido económico se dirigieron a obtener el pago de la suma de $614’490.000 por concepto honorarios debidos por la ejecución del Contrato No. 173, monto que resulta superior al valor equivalente a 500  S.M.L.M.V.  ($267’800.000,oo)[[3]](#footnote-3), exigida en la Ley 954, promulgada el 28 de abril de 2005, para que el proceso tuviera vocación de doble instancia.

**2. Procedencia**

A través de la presente demanda se aspira obtener la liquidación judicial del Contrato de Consultoría No. 173 de 2004, celebrado entre el Distrito Capital – Secretaría de Educación Distrital y el señor Javier Vera Londoño, aspecto que al tenor de lo dispuesto en el artículo 87 del C.C.A., corresponde ventilarse por conducto de la acción contractual impetrada.

**3. Legitimación en la causa**

La Sala encuentra que le asiste legitimación en la causa por activa al arquitecto Javier Vera Londoño para integrar el extremo demandante, en su condición de contratista dentro del negocio jurídico No. 173 de 2004 cuya liquidación se pretende a instancia judicial.

Igualmente halla la Sala legitimado en la causa por pasiva al Distrito Capital – Secretaría de Educación, dada su calidad de entidad contratante dentro del negocio jurídico que se somete a examen.

**4. Análisis de la apelación**

Como se observa en precedencia, el cargo en el cual se fundó la alzada estribó en censurar la configuración de la caducidad de la acción declarada por el juez de primer grado, bajo el único argumento de que la terminación del Contrato de Consultoría No. 173 coincidía con la terminación de los contratos de obra sobre los cuales habría de recaer la supervisión por parte del contratista consultor.

Dicho lo anterior, de entrada la Sala evidencia que los argumentos de la apelación son precarios en cuanto parten de una premisa general, sin detenerse a refutar, desde el punto de vista fáctico y jurídico, las razones en las que se fundamentó el Tribunal para arribar a la conclusión final.

En efecto, nada se dice en la impugnación acerca de las fechas en que se basó el *a quo* para determinar el inicio del respectivo cómputo de caducidad; es más, dejó de lado el hecho de que, como se verá más adelante, el *a quo* sí tuvo en cuenta que el plazo del contrato de consultoría, efectivamente, cobijaba la etapa de supervisión de la obra, pero que, no obstante ello, consideró que su término feneció al culminar el período contractual pactado.

Tampoco objetó la consideración en torno a la cual el Tribunal se sustrajo de otorgar mérito al concepto suscrito por la interventoría para, a partir de su contenido, tener como fecha de terminación del contrato de consultoría una distinta a la concluida en el fallo con apoyo en la información extraída del documento contractual y de sus adiciones.

La impugnación simplemente se orientó a dejar sentado el hecho de que el contrato de consultoría tenía la misma vigencia que el contrato de obra objeto de supervisión, sin brindar información adicional y concreta que soportara su dicho y sin oponerse de manera expresa y sustentada a las razones que sobre el particular adujo el fallador de primera instancia, circunstancia que, en criterio de la Sala, determinaría la insuficiencia de las razones esgrimidas en el recurso para revisar a fondo la providencia atacada.

Se agrega a lo anterior, que a pesar de que en el escrito de alegatos presentados por el apelante en el curso de la segunda instancia se explicaron los motivos de hecho en los que cimentaba su inconformidad, no puede perderse de vista que no era esa la oportunidad procesal consagrada por el legislador para ese efecto[[4]](#footnote-4), toda vez que la sustentación de los argumentos de censura necesariamente deben incorporarse, de manera ineludible y preclusiva, en el escrito en que se formula la alzada o en aquel que, en cumplimiento de la orden impartida para que se sustente, sea presentado en el término otorgado por el juez de segunda instancia.

Con todo, sin perjuicio de lo expuesto y por tratarse de un presupuesto procesal de la acción cuya configuración, por la circunstancia anotada, según lo ha precisado de manera reiterada la jurisprudencia de esta Corporación[[5]](#footnote-5), de suyo prescribe un examen oficioso por el juez, la Sala abordará su examen en orden a determinar, a la luz de las pruebas que obran en el plenario, si la presente demanda fue interpuesta o no dentro del término legal.

**4.1. Oportunidad de la acción**

Al respecto, la Sala advierte que, de conformidad con el numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, el cómputo del término de caducidad de la acción contractual seguía las siguientes reglas:

“*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:*

*“(…).*

*“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; (…)”.*

Ambas partes del Contrato No. 173 coinciden en sostener que el acuerdo no se ha liquidado, al extremo que precisamente la pretensión formulada en esta causa procura su liquidación en sede judicial.

Así pues, a continuación, se impone establecer la fecha en que se incumplió la obligación de liquidar el negocio jurídico que ocupa la atención de esta instancia para, a partir de entonces, precisar la fecha en que empezó el respectivo cómputo.

Con ese propósito se observa que el Contrato de Consultoría No. 173 fue celebrado por las partes de esta controversia el 30 de diciembre de 2004, con el objeto de realizar los anteproyectos arquitectónicos y consultorías de proyectos definitivos arquitectónicos y estudios técnicos para el nuevo modelo de Instituto de Educación Distrital en tres lotes de las localidades de Bosa, Kennedy y Ciudad Bolívar.

El plazo de ejecución se acordó en la cláusula sexta al siguiente tenor:

*“El CONSULTOR se compromete a entregar el proyecto arquitectónico definitivo en el plazo de tres meses (3) y dos meses (2) más la licencia de construcción; contados a partir de la firma del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución. PARÁGRAFO PRIMERO: Supervisión arquitectónica: la duración o plazo de la supervisión arquitectónica estará determinada por la duración o plazo de la construcción de la obra que se da como resultado de los diseños del proyecto arquitectónico. PARAGRAFO SEGUNDO: El plazo de ejecución será por cada lote entregada e iniciará de manera independiente por frentes de trabajo”[[6]](#footnote-6).*

Posteriormente, el 24 de noviembre de 2005 las partes suscribieron la Modificación – Aclaración No. 1 al Contrato No. 173 en la que señalaron que en consideración a que, inicialmente, se pactaron plazos parciales y sucesivos, resultaba necesario aclarar su plazo total de ejecución, el cual quedaría definido por la suma de los plazos parciales, esto es, diseño, licencia y supervisión arquitectónica. De conformidad con lo expuesto, convinieron:

*“PRIMERO: aclarar la CLÁUSULA SEXTA del Contrato de Consultoría No. 173 del 30 de diciembre de 2004 la cual quedará así: el plazo de ejecución del contrato es de dos (2) años y cinco (5) meses, discriminados así: tres (03) meses para la entrega del proyecto arquitectónico definitivo; dos (2) meses para la entrega de la licencia de construcción y dos (2) años para iniciar la supervisión arquitectónica contados a partir de la vigencia de la licencia de construcción. El plazo de ejecución será contado a partir de la firma del acta de inicio. PARÁGRAFO PRIMERO: El plazo de la supervisión arquitectónica, estará determinado por la duración o plazo de la construcción de la obra, que se da como resultado de los diseños del proyecto arquitectónico. En todo caso, este plazo se establecerá de manera específica mediante acta en el momento en que se inicie la construcción. Si transcurridos los dos años iniciales previstos para la supervisión de la obra, no se ha iniciado, cesará la obligación del contratista y se procederá al pago según lo establecido en el parágrafo quinto de la cláusula novena del presente contrato. PARÁGRAFO SEGUNDO: El plazo de ejecución será por cada lote entregado e iniciará de manera independiente por frentes de trabajo”[[7]](#footnote-7).*

El 24 de noviembre de 2005, es decir el mismo día que la anterior, los extremos co-contratantes celebraron el acuerdo Modificatorio No. 2 al Contrato de Consultoría, en cuya virtud decidieron incrementar el precio en cuantía de $256’706.546[[8]](#footnote-8).

Finalmente, el 27 de diciembre de 2007 se realizó la Modificación No. 3 al Contrato No. 173, en la que las partes acordaron aumentar el valor en la suma de $90’743.263.

La ejecución del Contrato No. 173 recayó sobre cuatro frentes de trabajo a saber: Colegio Líbano II, Colegio Nuevo Milenio, Colegio Aguablanca y Colegio Riviera del Sur.

De lo expuesto hasta ahora la Sala observa que el plazo del Contrato de Consultoría No. 173, si bien, en términos cronológicos, se pactó en 2 años y cinco meses, lo cierto es que su duración estuvo determinada por el agotamiento de las etapas que integraban el cumplimiento de su objeto y, por ello, dependiendo de la dinámica de cada evento podían o no contarse de corrido.

Así, la primera etapa del contrato correspondió a la elaboración de diseños del proyecto arquitectónico definitivo, actividad para la cual se otorgó un término de tres meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio que se elevaría de manera independiente para cada uno de los frentes de trabajo.

La segunda etapa fue destinada a la obtención de la licencia de construcción, cuestión que debía adelantarse dentro del término de dos meses contados a partir de la culminación del período de elaboración de diseños.

La última fase se reservó a la supervisión de las cuatro obras que se construirían con sustento en los diseños adelantados en la primera etapa. Para comenzar este ciclo se convino un término de dos años contados a partir de la vigencia de la licencia de construcción. En este evento se acordó que si la obra objeto de supervisión no iniciaba dentro de ese lapso, el consultor quedaría liberado de la obligación de inspeccionar su desarrollo y, en todo caso, se le reconocería un porcentaje por esa labor.

Frente a esto último, para la Sala cabe precisar que el plazo de dos años se otorgó para que dentro del mismo iniciara la obra objeto de supervisión y no para que la obra se agotara dentro de ese interregno, pues bien podía ocurrir que tal situación no se presentara, es decir, que la obra no culminara al cabo de los dos años de su inicio, evento en el cual el contrato de consultoría de todas maneras se habría de extender hasta la terminación de la obra.

En síntesis, se tiene que el vencimiento del plazo del contrato de consultoría se sujetó a la terminación de las obras que se realizarían con base en los diseños arquitectónicos elaborados en la primera fase, siempre que las mismas se iniciaran dentro de los dos años pactados para la ejecución de la tercera etapa.

Ahora bien, en el expediente reposan veinticinco actas suscritas por el contratista, el interventor (Universidad Nacional), el Coordinador Zonal y el Subdirector de Plantas Físicas de la entidad, en las que se refleja la ejecución del Contrato No. 173 en sus tres etapas, respecto de los cuatro frentes de trabajo objeto del mismo, así como las fechas de inicio, los períodos de suspensión, los valores y porcentaje de actividades ejecutados.

En el contenido de esos documentos se pusieron de presente las fechas de inicio de ejecución en relación con cada frente de trabajo, como se detalla:

Frente 1 – Agua Blanca – Localidad Bosa: 25 de enero de 2005.

Frente 2 - Nuevo Milenio – Localidad Usme: 25 de enero de 2005.

Frente 3 - Líbano II - Localidad Usme: 12 de octubre de 2005.

Frente 4 - Riviera del Sur – Localidad 19 – Ciudad Bolívar: 16 de junio de 2005.

Las veinticinco actas en referencia dan cuenta de la ejecución del Contrato de Consultoría No. 173 en el lapso comprendido entre el 25 de enero de 2005 al 30 de mayo de 2008, es decir, por un término total de tres años y cuatro meses, sin que se evidencie que el cumplimiento de su objeto, incluso en el componente de supervisión de obra, se hubiera prolongado por un período superior, pues no obra en el plenario un acta suscrita por la partes en donde se hubiera dejado constancia de que su terminación se llevó a cabo en una fecha distinta a la que aquí se refiere.

De ahí, resulta viable concluir que la finalización de los trabajos encomendados por cuenta de la celebración del contrato de consultoría, según el acta No. 25, tuvo lugar el 30 de mayo de 2008 y se concretó en el frente No. 4 Riviera del Sur – Localidad 19 – Ciudad Bolívar.

Ahora bien, no desconoce la Sala que en el expediente reposa un documento[[9]](#footnote-9) suscrito el 21 de diciembre de 2010 por la Universidad Nacional, interventora del Contrato No. 173, en el cual, a petición de la entidad pública, rindió un concepto acerca de la reclamación elevada por el contratista ante la entidad encaminada a lograr el reconocimiento de los mayores valores ejecutados y de la ruptura del equilibrio económico.

En ese documento, el ente interventor refirió que la culminación de las actividades efectuadas en desarrollo del Contrato No. 173 tuvo lugar el 7 de abril de 2009, información que fue reiterada por esa misma Universidad en oficio del 5 de agosto de 2010[[10]](#footnote-10).

Sin embargo, la Sala observa que el mencionado escrito contiene información que, en varios aspectos, no guarda coincidencia con aquella plasmada por las partes y por la misma interventora en las veinticinco actas suscritas en desarrollo del Contrato No. 173 que se acaban de mencionar.

En efecto, no existe concordancia entre algunas fechas de inicio de actividades consignadas en las actas y las que refiere la Universidad interventora en su escrito. Muestra de ello, es que en las actas números 10 y 11 las partes hicieron constar que el inicio del frente No. 4 se produjo el 16 de junio de 2005, mientras que, según el concepto del ente universitario, ello tuvo lugar el 21 de diciembre de 2005.

Así también de conformidad con el acta No. 3 las partes indicaron que la fecha de inicio del frente Nuevo Milenio fue el 25 de enero de 2005, en tanto que en el escrito de la interventoría se señaló que su inicio se dio el 16 de junio de 2005.

La misma ausencia de correspondencia se presenta en lo que concierne a los términos de suspensión del plazo de varios de los frentes de trabajo. Un ejemplo de ello es que en el documento suscrito por la Universidad se alude a que el frente de Agua Blanca tuvo una suspensión de 383 en la etapa de diseños. Sin embargo, en el acta No. 4 solo se documentó una suspensión por espacio de 122 días.

Tal cual aconteció en el caso del frente Nuevo Milenio en cuya acta No.3 se indicó que los trabajos se suspendieron por 150 días, al paso que la interventoría en su escrito afirmó que la suspensión en ese frente se presentó por espacio de 180 días.

Similar situación se observa en lo que atañe al frente 3 - Líbano II - Localidad Usme, pues mientras que en las actas de Ejecución del Contrato No. 193, al describir el cronograma, no se documentó que el mismo hubiere sido objeto de suspensión alguna, en el oficio enviado por el ente universitario se consignó que las actividades de ese frente de trabajo estuvieron suspendidas por 150 días calendario.

Las inconsistencias halladas en el concepto de la interventoría en relación con las actas que, en desarrollo del Contrato No. 173, se suscribieron por las partes y por la misma Universidad, en su condición de interventora, aunado al hecho de que, como se explicó anteriormente, en el recurso de apelación no se expusieron argumentos concretos dirigidos a cuestionar la falta de valoración del escrito del ente universitario por parte del a quo, constituyen circunstancias que impiden a la Sala acoger la información que allí se registró.

Se recuerda al efecto que las razones que esgrimió el *a quo* para apartarse del escrito remitido por la Universidad Nacional se fundamentaron en el hecho de que, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 39 del Estatuto de Contratación Estatal, la formalidad del escrito no se refería únicamente al texto que diera nacimiento al acuerdo de voluntades sino también a cada una de las modificaciones que pesaran sobre el mismo, razones que, en sentir de la Sala, resultan ajustadas si se tiene en consideración que el concepto de la interventoría, aunque importante y relevante para los fines de su función, no tiene la virtualidad de mutar el acuerdo de las partes que se pone de manifiesto en los documentos contractuales por ellas suscritos.

De otro lado, la Sala conviene la necesidad de precisar que aun cuando la entidad demandada en la contestación del libelo introductor, al formular la excepción de caducidad, sostuvo que la fecha en que venció la posibilidad de liquidar el contrato correspondía al 7 de abril de 2011, lo cierto es que, según se desprende de la proposición del medio exceptivo, dicha afirmación se basó en el oficio No. 1-2011-057389[[11]](#footnote-11) del 27 de octubre de 2012, suscrito por el Dirección de Construcción y Conservación de Establecimiento Educativos, el que, a su turno, se sustentó en el mencionado concepto rendido por la Universidad Nacional, respecto del cual ya han quedado expuestas las razones que se oponen a su favorecimiento.

Además, tampoco se puede dejar de lado el hecho de que la entidad pública, en la etapa de alegatos de segunda instancia, se retrajo de lo dicho en la oportunidad anterior y, por el contrario, anotó que el término contractual había vencido el 30 de mayo de 2007 y, por contera, el plazo para su liquidación había concluido el 30 de noviembre de 2007.

En ese orden de ideas, para la Sala no se presenta una unidad lógica en la argumentación de la defensa del ente público que contribuya a tener como fecha de terminación del plazo contractual una diferente a la que se colige de las actas de ejecución del Contrato No. 173, de conformidad con las cuales se advierte que la ejecución del contrato se extendió hasta el 30 de mayo de 2008.

Así pues, habiéndose evidenciado que el cumplimiento del objeto del Contrato de Consultoría No. 173 se agotó el 30 de mayo de 2008 con la culminación del frente No. 4 y teniendo en cuenta que el contrato materia de debate se encontraba gobernado por el Estatuto de Contratación Estatal, a partir de ese momento las partes tenían cuatro meses para lograr la liquidación bilateral del negocio jurídico, y desde entonces, dos meses más para ser liquidarlo unilateralmente por la entidad. De ahí que el término para su liquidación vencía el primero de diciembre de 2008.

Así las cosas, el término de caducidad de la acción contractual habría de correr desde el 1 de diciembre de 2008 hasta el 2 de diciembre de 2010, siendo este último el plazo máximo para ejercer la correspondiente acción contractual.

Cobra relevancia señalar que el 7 de octubre de 2011 la parte actora presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría 136 Judicial Administrativa II, trámite que culminó el 19 de diciembre del mismo año, sin haberse logrado un arreglo[[12]](#footnote-12). Empero, de conformidad con lo expuesto, para la fecha en que se radicó la solicitud de conciliación, ya había operado el fenómeno de la caducidad.

Como consecuencia, al haberse interpuesto la demanda el 19 de diciembre de 2011, la Sala concluye que la acción se ejerció fuera del término legalmente establecido.

Por los razonamientos que anteceden, la sentencia impugnada proferida el 19 de septiembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera – Subsección B, con apoyo en las consideraciones expuestas, merece ser confirmada.

**5. Condena en costas**

No hay lugar a la imposición de costas por cuanto no se evidencia en el subexamine que alguna de las partes hubiere actuado temerariamente.

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,

**F A L L A**

**PRIMERO.- CONFIRMAR,** por las razones expuestas,la sentencia proferida el diecinueve (19) de septiembre de dos mil trece (2013) por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección B.

**SEGUNDO.-** Sin condena en costas.

**TERCERO.-** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

1. Se precisa por la Sala que, aunque reposa en el expediente un acta de liquidación bilateral del Contrato No. 173 (fls. 60-63 c2), lo cierto es dicho escrito no pasa de ser un proyecto de acta que no se encuentra suscrito por las partes y que, por tal razón, no goza de mérito probatorio. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artículo 75, Ley 80 de 1993. *“Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa”.* [↑](#footnote-ref-2)
3. El salario mínimo legal para la fecha de presentación de la demanda, 11 de diciembre de 2011, correspondió a $535.600.oo. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ver sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, el 16 de julio de 2015, dentro del expediente No. 38.788, C.P. (e) Hernán Andrade Rincón.

   “*En este punto se conviene la necesidad de precisar que para la Sala no pasan desapercibidos los argumentos expuestos por la parte demandada dentro de los alegatos presentados en el trámite de la segunda instancia, de conformidad con los cuales afirma que la sentencia impugnada transgredió el principio de congruencia al reconocer en favor del contratista el valor equivalente a la cláusula penal cuando la misma no había sido expresamente solicitada en la demanda y, por lo tanto, debía revocarse la condena reconocida por ese concepto.*

   *“Sin embargo, al respecto cabe advertir que para la prosperidad de los argumentos de inconformidad planteados por la demandada, resultaba imperioso que los mismos se formularan a través de la interposición y oportuna sustentación del recurso de apelación, carga que, como se advirtió, en este caso no fue satisfecha”.* [↑](#footnote-ref-4)
5. Sobre el particular se puede consultar la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, del 30 de octubre de 2013, expediente No. 32.815, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-5)
6. Fls. 180-1891 c2. [↑](#footnote-ref-6)
7. Fls. 193-194 c2. [↑](#footnote-ref-7)
8. [↑](#footnote-ref-8)
9. Fls. 203-213 del C2. [↑](#footnote-ref-9)
10. Fls. 201 c2. [↑](#footnote-ref-10)
11. Es de precisar que aun cuando este oficio fue solicitado por el Tribunal como medio de prueba documental, el mismo no fue allegado al plenario. [↑](#footnote-ref-11)
12. Fls. 86 C2. [↑](#footnote-ref-12)