**ACTOS ADMINISTRATIVOS - Nulidad del contrato - Liquidación unilateral del contrato - Caducidad de la acción**

De suerte que cuando la demanda recoge en sus pretensiones la anulación de los actos administrativos de caducidad y liquidación unilateral, la ejecutoría de esta última es el momento a partir del cual empieza a computarse el término de caducidad de la acción. En ese orden, no le asiste razón al *a quo* cuando contó de manera separada la caducidad para los actos administrativos que declararon la caducidad del contrato, en tanto se imponía hacer el ejercicio desde la ejecutoria de la liquidación unilateral…De lo expuesto se tiene que la resolución n.° 507 del 14 de octubre de 2000, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el contrato en estudio, quedó ejecutoriada el día de su notificación que se produjo el 20 de octubre de 2000...Así las cosas, en la línea con jurisprudencial citada y lo dispuesto en el literal d) del numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, con la reforma introducida por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, vigente para el momento en que inició el cómputo de la acción, desde ese día se tenía dos años para demandar, es decir, hasta el 20 de octubre de 2002. Sin embargo, como el 18 de octubre de 2002, a dos días de que se cumpliera el término de caducidad, la parte actora presentó solicitud de conciliación extrajudicial…, lo que suspendió el término que corría, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001. Ahora, el trámite de conciliación finalizó el 15 de enero de 2003…, es decir, sin que se cumplieran los tres meses de suspensión. De lo expuesto, es claro que desde el día siguiente al 15 de enero de 2003 se reinició el cómputo de la caducidad de la acción, al que le faltaban dos días. Es decir, hasta el 17 de enero de 2003 (viernes, día hábil) se tenía oportunidad para presentar la demanda; sin embargo, esta última se presentó el 21 de enero de 2003…, es claro que lo fue en forma extemporánea. Ahora, en gracia de discusión, de aceptarse que el acta del 15 de enero de 2003 no hace las veces de las constancias a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001, lo cierto es que los tres meses de suspensión se cumplían el 18 de enero de 2003 por lo que los días restantes del término de caducidad vencían el 20 enero de 2003, es decir, la demanda aún en ese hipotético estaría caducada. Otra forma de ver esa misma suspensión es aumentarle los tres meses de suspensión a la caducidad original que vencía el 20 de octubre de 2002, es decir que iría hasta el 20 de enero de 2003, lo que confirma el anterior ejercicio y ratifica que la acción estaría caducada. Además, en gracia de discusión, de aceptarse que, como se ha hecho en otras oportunidades, el término de caducidad debió computarse desde el vencimiento de los seis meses para liquidar (cuatro para la bilateral, siempre que no se pacte uno distinto, y dos para la unilateral), se tiene que el contrato finalizó el 13 de junio de 1999, razón por la cual los referidos seis meses, vencían el 13 diciembre de 1999, desde ese día inició el cómputo de la caducidad de la acción, es decir, que se tenía para demandar hasta el 13 de diciembre de 2001, sin que para ello influya el hecho de que la liquidación unilateral se produjera el 14 de octubre de 2000. En consecuencia, como el trámite de conciliación se produjo en el año de 2002, cuando la caducidad ya estaba verificada, tampoco se dio la suspensión. Por lo tanto, presentada la demanda el 21 de enero de 2003, es claro, que aún en ese escenario la caducidad se verificó.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente**: **RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 05001-23-31-000-2003-00318-01(39426)**

**Actor: ELOY DE JESÚS TAVERA CRESPO**

**Demandado: ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ**

**Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

*Temas: Caducidad de la acción cuando se demanda conjuntamente el acto administrativo de declaratoria de caducidad del contrato y la liquidación unilateral del mismo.*

Sin que se observe nulidad de lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia del 27 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda (fls. 267 a 282, c. ppal 1).

**SÍNTESIS DEL CASO**

El señor Eloy de Jesús Tavera Crespo cuestiona la legalidad de las resoluciones n.° 076 y 281 del 23 de febrero y del 14 de junio de 2000, por medio de las cuales la demandada declaró la caducidad del contrato de consultoría n.° 252 del 6 de octubre de 1998; igualmente, solicita la nulidad de las resoluciones n.° 346 y 507 del 24 de julio y del 4 de octubre de 2000 que liquidaron unilateralmente el referido contrato. Consecuencialmente, pide el reconocimiento de los perjuicios causados. En el sub lite, se observa que la acción contractual fue presentada cuando el término para presentarla estaba caducado.

1. **ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA**

El 21 de enero de 2003 (fl. 17, c. ppal), el señor Eloy de Jesús Tavera Crespo, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, prevista en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda en contra del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (fls. 2 a 17, c. ppal), con base en los siguientes:

**1.1. Hechos**

Los fundamentos fácticos se resumen así (fls. 25 a 40, c. ppal 1):

1.1.1. Previos los trámites del proceso de selección de contratación directa, el 6 de octubre de 1998, el Área Metropolitana del Valle del Aburrá y el señor Eloy de Jesús Tavera Crespo suscribieron el contrato de consultoría n.° 252 para la evaluación del grado de acidez del agua lluvia del Valle de Aburrá. Como plazo de ejecución se fijaron ocho meses contados a partir del acta de iniciación y un valor de $39.000.000.

1.1.2. El 13 de octubre de 1998 las partes dieron por iniciada la ejecución del contrato.

1.1.3. El 8 de junio de 1999, mediante resolución n.° 233, la demandada impuso una multa al contratista debido a la renuencia de realizar los ajustes requeridos por la interventoría, decisión confirmada a través de la resolución n.° 291 del 27 de junio siguiente.

1.1.4. El 11 de junio de 1999, el contratista entregó a la demandada el informe final de la consultoría.

1.1.5. El 20 de septiembre de 1999, mediante resolución n.° 360, la demandada declaró el incumplimiento del contrato por la renuencia del contratista de ajustar sus productos a los requerimientos de la interventoría e hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria.

1.1.6. El 23 de febrero de 2000, a través de la resolución n.° 076, la demandada declaró la caducidad del contrato debido al incumplimiento advertido en los otros actos administrativos. La anterior decisión se confirmó a través de la resolución n.° 281 del 14 de junio de 2000.

1.1.7. El 14 de junio de 2000, por medio de la resolución n.° 283, la demandada liquidó unilateralmente el contrato y definió que el contratista le adeudaba la suma de $9.945.000; sin embargo, mediante resolución n.° 346 del 24 de julio de 2000, la demandada revocó la citada resolución n.° 283, en tanto aún no se ejecutoriaba la decisión de caducidad. Además, en esa misma resolución se dispuso la liquidación unilateral y mediante resolución n.° 507 del 4 de octubre de 2000 se la aprobó.

1.1.8. El 18 de octubre de 2002, la parte actora inició el trámite conciliatorio ante la Procuraduría General de la República, que finalizó el 15 de enero de 2003 sin acuerdo entre las partes.

**1.2. Las pretensiones**

Con fundamento en los anteriores hechos, la parte actora formuló las siguientes pretensiones (fls. 14 a 16, c. ppal):

*1. Que se declare la nulidad de las resoluciones metropolitanas Aros* (sic) *076 del 26 de febrero de 2000, expedida por el Subdirector del Área Metropolitana del Valle de Aburrá por medio de la cual se declara la caducidad de un contrato; y 281 del 14 de junio de 2000, expedida por el Director del Área Metropolitana del Valle del Aburrá, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición; conjuntamente que se declare la nulidad de las resoluciones metropolitanas n.° 346 del 24 de julio de 2000, proferida por el Subdirector Técnico del Área Metropolitana, por medio de la cual se hace una revocatoria directa y resuelve realizar unilateralmente la liquidación del contrato 252 de 1998; 507 del 4 de octubre de 2000, por medio de la cual se aprueba una liquidación.*

*En consecuencia se condene a la entidad a reconocerle por concepto de perjuicios materiales y morales.*

*PERJUICIOS MATERIALES:*

*Daño emergente:*

*$13.650.000 – Saldo insoluto de la ejecución del contrato.*

*$7.000.0000 – Asesoría legal del abogado Mario Weimar Cardona por un término aproximado de un (1) año.*

*$2.400.000 – Pagos insolutos al grupo de profesionales que hacía parte del grupo que desarrolló el contrato.*

*Sumas que deben ser indexadas a la fecha de hoy.*

*Lucro cesante:*

*$215.358.750 – Tomando como punto de referencia la declaración de renta aportada con esta solicitud en la que se cuenta que los ingresos del señor Eloy Tavera Crespo, para 1996, era de un promedio mensual de $7.976.250; desde la fecha en que se declaró la caducidad al momento actual han transcurrido 27 meses, sumados dan el valor inicial; pero actualizados al valor del dinero actual, dicho monto puede ascender otro tanto.*

*Perjuicios morales:*

*Perjuicios que comprenden el daño el buen nombre como profesional reputado en el medio, con un ejercicio laboral intachable de más de dieciocho años, de manera continua; demostrable con los documentos arrimados con esta solicitud; un perjuicio psicológico y traumático que le ocurre a cualquier persona puesta en estas mismas circunstancias de injusticia, arbitrariedad e indignidad en que tratado, máxime cuando en su vida profesional anterior a este insuceso, no se habían presentado situaciones a la acontecida.*

*Además su familia, esposa e hijos, LUZ STELLA MONTOYA (esposa), ALEJANDRA TAVERA MONTOYA, LAURA TAVERA MONTOYA, ELOY DAVID TAVERA MONTOYA (hijos) también se vieron afectado moral y psicológicamente, a raíz de las decisiones de marras tomadas por el Área Metropolitana de Valle de Aburrá.*

*Familia esta que siempre se ha caracterizado por los estrechos lazos fraternales, y vínculos familiares afectivos, aunados a una permanente vocación de entrega y devoción.*

*Perjuicios que se tasan en 300 salarios mínimos legales mensuales.*

**1.3. Concepto de la violación**

Como cargos de nulidad, la parte actora formuló:

*1.3.1. Falta de competencia temporal para caducar el contrato*, en tanto se declaró por fuera del plazo de ejecución. En efecto, el acuerdo tenía una duración de ocho meses, contados a partir del acta de iniciación. Esta última se firmó el 13 octubre de 1998, razón por la cual el contrato finalizó su ejecución el 13 de junio de 1999, al tiempo que la caducidad se declaró el 23 de febrero de 2000, mediante resolución n.° 076, confirmada a través de la resolución n.° 281 del 14 de junio de 2000.

Lo mismo sostuvo frente a la liquidación unilateral, toda vez que, a su juicio, esta debió producirse a más tardar el 13 de diciembre de 1999, vencidos los seis meses para hacerla bilateral o unilateralmente, y tan sólo se verificó el 24 de julio de 2000, mediante la resolución n.° 346, confirmada por la resolución n.° 507 del 4 de octubre de 2000.

*1.3.2. Falta y falsa de motivación,* por cuanto en las decisiones de caducidad la administración se limitó a exponer unas razones genéricas de incumplimiento, sin precisar y explicar los fundamentos jurídicos y fácticos de esa afirmación. Además, sostuvo que entregó el informe final el 11 de junio de 1999, dentro del plazo contractual, razón por la cual es inaceptable estimar incumplido o paralizado el contrato, cuando este para cuando se caducó ya tenía vencido su plazo de ejecución. Igualmente, sostuvo que en la resolución n.° 281 del 14 de junio de 2000, por medio de la cual se desató el recurso de reposición en contra de la decisión de caducidad, se expuso nuevas razones técnicas de las cuales no pudo defenderse.

**2. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA[[1]](#footnote-1)**

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá (fls. 280 a 290, c. ppal) estimó que los actos administrativos demandados se ajustaron a las prescripciones legales. Para el efecto, sostuvo que en reiteradas oportunidades la jurisprudencia ha expresado que sólo cuando se finaliza el plazo de ejecución se puede calificar el cumplimiento del contrato, razón por la cual bien puede caducarse el contrato durante el plazo de liquidación.

Con base en el contrato y los términos de referencia, estimó claramente demostrados los incumplimientos reiterativos del contratista, que se mostró renuente a corregirlos y ajustarlos a las indicaciones de la interventoría. Los trabajos entregados no se ajustaron a lo exigido y tampoco el contratista se mostró presto a corregirlos y a ajustarlos.

Frente a la liquidación unilateral agregó que se limitó a reflejar el balance de ejecución del contrato.

Propuso como excepción la ineptitud sustantiva de la demanda, en tanto frente a la resolución n.° 507 del 4 de octubre de 2000, que liquidó unilateralmente el contrato en estudio, no se agotó la vía gubernativa.

**3. LOS ALEGATOS[[2]](#footnote-2)**

En esta oportunidad, la demandada reiteró los argumentos de su defensa (fls. 360 a 363, c. ppal).

1. **LA SENTENCIA APELADA**

Mediante sentencia del 27 de mayo de 2010 (fls. 267 a 282, c. ppal 2ª instancia), el *a quo* negó las pretensiones de la demanda. Para el efecto, sostuvo que no era posible revisar los actos administrativos de caducidad, en tanto sobre estos operó el fenómeno procesal de la caducidad de la acción. En efecto, toda vez que la resolución que resolvió el recurso de reposición en contra de la decisión de caducidad fue notificada el 24 de julio de 2000, es claro que entre esa fecha y el 21 de enero de 2003, cuando se presentó la demanda, ya se había vencido el bienio para presentar la acción contractual.

Frente a las resoluciones de liquidación unilateral no abordó el anterior estudio, sino que las estudió de fondo. Al respecto, señaló que la liquidación se produjo dentro de los cuatro meses siguientes a la ejecutoria de la caducidad, que se verificó el 24 de julio de 2000, en tanto la resolución n.° 507, que liquidó unilateralmente el contrato, se expidió el 4 de octubre de 2000.

Con base en lo expuesto desestimó las pretensiones de la demanda.

1. **SEGUNDA INSTANCIA**

**1. DE LA APELACIÓN**

Inconforme con la decisión de primera instancia, el 25 de junio de 2010, la parte actora interpone y sustenta recurso de apelación (fls. 284 a 288, c. ppal 2ª instancia), así:

Sostiene la parte actora que *“el Área Metropolitana del Valle de Aburrá al declarar la caducidad del contrato 252 de 1998 lo hizo por fuera del término legal y sin ningún fundamento fáctico ni jurídico, ya que aquel había terminado hacía más de 10 meses, cuando la misma entidad había declarado su incumplimiento y no tenía razón de ser tomar ese medida exorbitante cuando ya no era factible prever su eventual paralización, toda vez que en la vida jurídica ya no existe; (ii) la liquidación unilateral del contrato se hizo mediante la resolución 507 del 4 de octubre de 2000, notificada el 20 de octubre; (iii) la solicitud de conciliación prejudicial radicada en la Procuraduría Delegada ante el Tribunal se radicó el 18 de octubre de 2000, suspendiendo el término de caducidad”* (fl. 285, c. ppal 2ª instancia)*.*

La parte apelante prosigue con la cita *in extenso* de una sentencia de la Sección Tercera de esta Corporación que define como límite máximo para declarar la caducidad del contrato el plazo de ejecución del contrato[[3]](#footnote-3); finaliza diciendo que *“al contar el término de caducidad se está dentro del término legal para incoar la acción”* (fl. 288, c. ppal 2ª instancia).

**2. LOS ALEGATOS**

En esta oportunidad, la demanda reiteró los argumentos de sus intervenciones (fl. 299 a 302, c. ppal 2ª instancia).

**IV. CONSIDERACIONES**

**1. PRESUPUESTOS PROCESALES**

**1.1. La jurisdicción, competencia y acción procedente**

1.1.1. En tanto uno de los extremos es una entidad pública, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá[[4]](#footnote-4), es esta la jurisdicción a quien le corresponde asumir el conocimiento del presente asunto.

2.1.2. Ahora, esta Corporación es la competente para conocer de esta controversia, dado que el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo le asignaba el conocimiento en segunda instancia, entre otros asuntos, de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por parte de los tribunales administrativos[[5]](#footnote-5).

2.1.3. De otro lado, como la controversia se concreta en la discusión sobre la legalidad de unos actos administrativos dictados en el marco de un contrato estatal y de su actividad contractual, la acción procedente es la contractual, en los términos del artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, como efectivamente se hizo.

**1.2. La legitimación en la causa**

Las partes se encuentran legitimadas, toda vez que son autores y destinatarios de los actos jurídicos cuestionados.

**1.3. La caducidad**

De entrada es preciso advertir que en la demanda se pidió la nulidad conjunta de las resoluciones que declararon la caducidad y liquidaron unilateralmente el contrato de consultoría n.° 252 del 6 de octubre de 1998. En tal sentido, frente a ese mismo asunto, la Subsección A, con argumentaciones que en este asunto se recogen, tuvo la oportunidad de precisar que debía computarse la caducidad de la acción contractual desde la ejecutoria del acto administrativo de liquidación unilateral, así[[6]](#footnote-6):

*2.2. Relación entre el acto administrativo de caducidad del contrato y el acto de liquidación unilateral.*

*Acerca de la noción de acto administrativo, la doctrina distingue varias categorías, de especial trascendencia en relación con la firmeza de los actos, los medios de impugnación y el control jurisdiccional de los mismos; así por ejemplo, se refiere a la clasificación por razón del contenido instrumental o sustancial entre los actos preparatorios o de trámite, los actos definitivos o resolutorios, los actos confirmatorios o reproductorios, siendo estos últimos los que simplemente confirman en todas sus partes la resolución sustancial.*

*Igualmente, en lo que importa para el caso en exámen, la siguiente clasificación, ayuda a apreciar la relación y a la vez la diferencia que existe entre el acto que declara la caducidad del contrato y el que, como consecuencia del mismo, adopta la liquidación unilateral: se distingue entre los actos resolutorios y actos confirmatorios sustantivos, los cuales tienen cada uno contenido sustancial y autónomo pero se encuentran relacionados, dando lugar a los que la doctrina ha denominado actos encadenados, así:*

*“La sustantividad propia del acto confirmatorio se da cuando se trata de un acto vinculado a otro anterior en el seno de un “iter procedimental”, como ocurre en el caso de los actos de ejecución y los denominados “actos encadenados”.*

*(…)*

*En el caso de los “actos encadenados” también se utiliza como criterio para aplicar o no la excepción de acto confirmatorio, la idea de que tenga o no “sustantividad impugnatoria propia”. La figura de los actos encadenados se presenta muy singularmente en los procedimientos de expropiación, contratación y selección de personal. “[[7]](#footnote-7)*

*Se trata entonces de dos clases de actos resolutorios, esto es que cada uno contiene una decisión sustancial con efectos jurídicos diversos entre sí, los cuales presentan un contenido diferente pero encadenado o secuencial.*

*Una vez establecida la relación entre los actos administrativos que se vienen comentando –caducidad y liquidación unilateral-, se plantea ahora el problema jurídico consistente en determinar el momento en que se debe iniciar el cómputo de la caducidad de la acción en el caso de la impugnación conjunta de ambos actos, tal como sucede cuando se acude a demandarlos mediante la acción que corresponde, en este caso la acción contractual.*

*Dicho problema consiste en establecer si en el caso planteado la caducidad de la acción contractual se encuentra sometida a dos términos independientes -con plazos que, en caso afirmativo, se establecerían en forma separada de acuerdo con las fechas de ejecutoria de cada uno de los respectivos actos-* ***o, por el contrario, si para este evento se predica un solo término y único término de caducidad de la acción contractual, el cual correría a partir de la ejecutoria del acto de liquidación del contrato****.*

*Para la Sala el asunto planteado se resuelve claramente en favor de la segunda hipótesis mencionada, de conformidad con lo dispuesto expresamente en la letra d) del numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo[[8]](#footnote-8), norma legal en cuya virtud se determina la oportunidad para el ejercicio de la acción, sin distinguir entre sus posibles pretensiones, tanto las referidas al acto de caducidad del contrato como la de obtener la nulidad judicial de la liquidación unilateral que sucede como consecuencia del anterior, conclusión que se robustece con la identificación de las siguientes relaciones que existen entre los mencionados actos administrativos:*

*El artículo 18 de la Ley 80 de 1993 establece el contenido del acto administrativo que decreta la caducidad del contrato y dispone que en el mismo acto se debe ordenar su liquidación en el estado en que se encuentre, por lo cual se confirma aquí una secuencia obligada entre los dos actos administrativos que en este sentido se encuentran “encadenados” sin perder la sustantividad propia de cada uno y permite concluir que en el caso de la caducidad contractual, el acto de liquidación del contrato cumple, desarrolla y concreta una disposición contenida en el acto de caducidad.*

*Desde el punto de vista del contenido material, en el acto de liquidación del contrato se establece el estado financiero del mismo al momento de su terminación, el cual determina las sumas a favor o a cargo de cada una de las partes. Tratándose del acto administrativo de liquidación unilateral que se presenta como consecuencia de la caducidad, normalmente el estado financiero final arroja una cuenta por cobrar a cargo del contratista por virtud del incumplimiento contractual que se declara en la decisión de caducidad, toda vez que implica la devolución del anticipo no invertido y por lo tanto no amortizado con la obra incumplida, la exigibilidad de la cláusula penal pecuniaria que se hubiere pactado, así como la exigibilidad de la garantía de cumplimiento, además de que la caducidad conlleva la exclusión o rechazo de cualquier indemnización, esto último de acuerdo con los dictados del artículo 18 de la Ley 80 de 1993.*

*Es importante reflexionar que en lo sustancial el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato estatal tiene un contenido técnico, mediante el cual se concretan las cifras, con base en la realidad fáctica y jurídica, que reflejan la ejecución y terminación del contrato, acerca de lo cual se particulariza que tratándose de la liquidación que se despliega como consecuencia de la caducidad contractual, la realidad contractual se encuentra determinada por el incumplimiento decretado por virtud del acto administrativo de caducidad, el cual precisamente se cuantifica en el estado financiero de liquidación.*

*La relación estrecha que existe entre el acto administrativo de caducidad contractual y el acto de liquidación unilateral que se expide como consecuencia del primero, permite explicar que sólo cuando el acto administrativo de liquidación unilateral se expida y adquiera firmeza se habrá determinado el quántum de las sumas que, a su favor, la Administración exige y, por lo tanto, mediante el acto de liquidación se concreta el efecto financiero directo de la caducidad impuesta.*

*Teniendo en cuenta las anotaciones anteriores, las cuales permiten confirmar la relación existente entre de los comentados actos encadenados, se encuentra la justificación plena de la pertinencia de demandar ambos actos a través de una sóla* (sic) *y misma acción judicial, caso en el cual, por razón de la misma cadena o secuencia obligada entre los actos se debe tener como único término de caducidad de la acción contractual el que estableció la Ley 446 de 1998 para los contratos sujetos a liquidación, contemplado para la época en que se presentó la demanda en el numeral 10, letra d) del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo[[9]](#footnote-9), el cual se establece precisamente a partir de la firmeza del acto de liquidación del contrato y no desde la fecha del acto que decretó la caducidad contractual o confirmó la misma.*

*En este sentido se reitera la tesis jurisprudencial que ha sostenido el Consejo de Estado acerca del cómputo de la acción contractual, en el supuesto de la demanda conjunta a los actos de caducidad y liquidación unilateral:*

*“Es válido sostener, como lo hace el Municipio de Gama, que el término de caducidad de la acción no puede empezar a contarse desde el momento en que la entidad resolvió la solicitud de revocatoria directa que presentó el contratista, pues si bien es cierto que cuando no se interponen recursos contra una decisión cabe formular esta solicitud, en cualquier tiempo -art. 70 CCA.-, también lo es que el artículo 72 del CCA. previene que “Ni la petición de revocatoria de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contenciosas...”.*

*De lo anterior se deduce que la respuesta a dicha solicitud no puede constituir el punto de partida del cómputo de la caducidad, y, en su lugar, deber serlo el de la decisión inicial, esto es, la que no fue recurrida.*

*No obstante, lo anterior no significa que la acción se encuentre caducada, pues si la resolución que caducó el contrato fue proferida el 1 de diciembre de 1998,* ***los dos años de la caducidad de la acción no se deben contar desde la fecha en que quedó ejecutoriada esta decisión -como lo sugiere el Municipio de Gama****-, pues a partir de esa fecha se debe contar el plazo para la liquidación del contrato, el cual, a falta de pacto expreso sobre el término en que las partes debían hacerlo será el legal, esto es, cuatro (4) meses para la liquidación bilateral -art. 60 de la ley 80-, y dos meses más para la liquidación unilateral -art. 136, numeral 10 literal d) del artículo 136 del C.C.A-*

*Es necesario aclarar que el deber de efectuar la liquidación de un contrato no sólo procede cuando el contrato se termina de manera normal -por cumplimiento de las obligaciones-, sino también cuando tal cosa ocurre de manera anormal, como cuando se declara la caducidad del mismo.*

*Este deber se encuentra expresamente consagrado en el artículo 18, inc. 1, de la ley 80, el cual establece que en el acto en el cual se declare la caducidad se “... ordenará la liquidación del contrato en el estado en que se encuentre.”*

*De la norma citada debe entenderse que, una vez se encuentre en firme la caducidad, se debe proceder a liquidar el contrato, en forma bilateral, dentro del término pactado por las partes, o en su defecto en el previsto por la ley.*

*En caso de que no se logre la liquidación bilateral, la administración deberá hacerlo unilateralmente, dentro de los 2 meses siguientes, término a partir del cual se debe empezar a contar el plazo de 2 años para la caducidad de la acción contractual.”[[10]](#footnote-10)* (se destaca y resalta)*.*

De suerte que cuando la demanda recoge en sus pretensiones la anulación de los actos administrativos de caducidad y liquidación unilateral, la ejecutoría de esta última es el momento a partir del cual empieza a computarse el término de caducidad de la acción. En ese orden, no le asiste razón al *a quo* cuando contó de manera separada la caducidad para los actos administrativos que declararon la caducidad del contrato, en tanto se imponía hacer el ejercicio desde la ejecutoria de la liquidación unilateral.

Ahora, para el cómputo de la caducidad de la acción se tiene probado:

1.3.1. El 6 octubre de 1998, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el señor Eloy de Jesús Tavera Crespo suscribieron el contrato de consultoría n.° 252 para la evaluación del grado de acidez del agua lluvia del Valle de Aburrá (fls. 149 a 153, c. ppal). Como plazo de ejecución se fijaron ocho meses contados a partir del acta de iniciación (cláusula tercera, fl. 15, c. ppal) y un valor de $39.000.000 (cláusula cuarta, fl. 150, c. ppal). Frente al trámite liquidatorio nada se dispuso.

1.3.2. El 13 de octubre de 1998, las partes dieron por iniciada la ejecución del contrato (fls. 156 y 157, c. ppal). En consecuencia, el plazo de ejecución vencía el 13 de junio de 1999.

1.3.3. El 17 de noviembre de 1998, las partes suscribieron un acta de acuerdo para aclarar la forma de pago contenida en la cláusula cuarta (fl. 158, c. ppal).

1.3.4. El 23 de febrero de 2000, mediante resolución n.° 076, la demanda declaró la caducidad del contrato en estudio (fls. 186 a 188, c. ppal); esta decisión fue confirmada al resolver el recurso de reposición a través de la resolución n.° 281 del 14 de junio de 2000 (fls. 190 a 193, c. ppal), notificada a través de edicto desfijado el 24 de julio de 2000 (fls. 194 y 195, c. ppal).

1.3.5. El 14 de julio de 2000, por medio de la resolución n.° 283, la demandada liquidó unilateralmente el contrato (fls. 196 a 198, c. ppal).

1.3.6. El 24 de julio de 2000, a través de la resolución n.° 346, la demandada revocó la resolución n.° 283 de 2000, arriba referida, en tanto cuando se produjo aún no estaba ejecutoria la decisión de caducidad del contrato. En consecuencia, ordenó proceder a la liquidación del contrato (fls. 199 y 200, c. ppal).

1.3.7. El 4 de octubre de 2000, por medio de la resolución n.° 507, la demandada liquidó unilateralmente el contrato (fls. 201 a 203, c. ppal). Dicha resolución fue notificada personalmente al actor el 20 de octubre de 2000 (fl. 203, c. ppal).

1.3.8. El 18 de octubre de 2002, el actor presentó ante la Procuraduría General de la Nación solicitud de conciliación extrajudicial (fls. 18 a 30, c. ppal).

1.3.9. El 15 de enero de 2003, la Procuraduría 31 en lo Judicial, ante la falta de ánimo conciliatorio, declaró agotada la instancia prejudicial y ordenó el desglose para el solicitante (fls. 31 y 32, c. ppal, acta de la fecha).

De lo expuesto se tiene que la resolución n.° 507 del 14 de octubre de 2000, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el contrato en estudio, quedó ejecutoriada el día de su notificación que se produjo el 20 de octubre de 2000 (fl. 203, c. ppal). Así las cosas, en la línea con jurisprudencial citada y lo dispuesto en el literal d) del numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, con la reforma introducida por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998[[11]](#footnote-11), vigente para el momento en que inició el cómputo de la acción[[12]](#footnote-12), desde ese día se tenía dos años para demandar, es decir, hasta el 20 de octubre de 2002.

Sin embargo, como el 18 de octubre de 2002, a dos días de que se cumpliera el término de caducidad, la parte actora presentó solicitud de conciliación extrajudicial (fls. 18 a 30, c. ppal), lo que suspendió el término que corría, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001[[13]](#footnote-13). Ahora, el trámite de conciliación finalizó el 15 de enero de 2003 (fls. 31 y 32, c. ppal, acta de la fecha), es decir, sin que se cumplieran los tres meses de suspensión.

De lo expuesto, es claro que desde el día siguiente al 15 de enero de 2003 se reinició el cómputo de la caducidad de la acción, al que le faltaban dos días. Es decir, hasta el 17 de enero de 2003 (viernes, día hábil) se tenía oportunidad para presentar la demanda; sin embargo, esta última se presentó el 21 de enero de 2003 (fl. 17, c. ppal), es claro que lo fue en forma extemporánea.

Ahora, en gracia de discusión, de aceptarse que el acta del 15 de enero de 2003 no hace las veces de las constancias a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001[[14]](#footnote-14), lo cierto es que los tres meses de suspensión se cumplían el 18 de enero de 2003 por lo que los días restantes del término de caducidad vencían el 20 enero de 2003, es decir, la demanda aún en ese hipotético estaría caducada. Otra forma de ver esa misma suspensión es aumentarle los tres meses de suspensión a la caducidad original que vencía el 20 de octubre de 2002, es decir que iría hasta el 20 de enero de 2003, lo que confirma el anterior ejercicio y ratifica que la acción estaría caducada.

Además, en gracia de discusión, de aceptarse que, como se ha hecho en otras oportunidades[[15]](#footnote-15), el término de caducidad debió computarse desde el vencimiento de los seis meses para liquidar (cuatro para la bilateral, siempre que no se pacte uno distinto, y dos para la unilateral), se tiene que el contrato finalizó el 13 de junio de 1999, razón por la cual los referidos seis meses, vencían el 13 diciembre de 1999, desde ese día inició el cómputo de la caducidad de la acción, es decir, que se tenía para demandar hasta el 13 de diciembre de 2001, sin que para ello influya el hecho de que la liquidación unilateral se produjera el 14 de octubre de 2000. En consecuencia, como el trámite de conciliación se produjo en el año de 2002, cuando la caducidad ya estaba verificada, tampoco se dio la suspensión. Por lo tanto, presentada la demanda el 21 de enero de 2003, es claro, que aún en ese escenario la caducidad se verificó.

En esos términos, la Sala modificará la sentencia de primera instancia, para declarar la caducidad de la acción y negar las pretensiones de la demanda[[16]](#footnote-16).

3.5. No habrá lugar a condena en costas, por cuanto no se dan los supuestos de que trata el art. 171 del Código Contencioso Administrativo, reformado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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

**F A L L A**

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia del 27 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, la cual quedará así:

***PRIMERO:*** *Declarar probada la excepción de caducidad de la acción, en los términos de la parte considerativa de esta sentencia.*

***SEGUNDO:*** *Negar las pretensiones de la demanda.*

**SEGUNDO: SIN COSTAS**,toda vez que en la presente instancia no aparecen probadas.

**TERCERO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** la actuación al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Presidente

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO DANILO ROJAS BETANCOURTH**

Magistrada Magistrado

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN CONTRACTUAL DEBE HACERSE DESDE EL VENCIMIENTO DEL TÉRMINO LEGAL O CONTRACTUAL PARA EFECTUAR LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO** - Contabilización del término

El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, estableció el deber de liquidar los contratos de tracto sucesivo, esto es, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, de mutuo acuerdo, dentro del término fijado en los pliegos de condiciones y en su defecto, dentro de los 4 meses siguientes a su terminación. Por su parte, el artículo 61 ibídem, consagró que en caso de no ser posible la liquidación bilateral porque no se llegue a un acuerdo o porque el contratista no se presenta, la liquidación será practicada unilateralmente por la entidad mediante acto administrativo motivado, el cual, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 que modificó el numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, deberá ser proferido dentro de los 2 meses siguientes al plazo pactado por las partes o el legal de 4 meses. Ese mismo precepto legal, establece que en aquellos contratos que requieran de liquidación y la misma no se haya efectuado unilateralmente por la entidad dentro de los 2 meses que tiene para ello —literal d-, el término de caducidad de la acción será de 2 años, contados a partir del incumplimiento de la obligación de liquidar…Por lo tanto, la contabilización del término de caducidad de la acción contractual debe hacerse como se planteó en los párrafos precedentes, esto es, una vez se configuren los presupuestos allí expuestos, los dos años se contabilizan desde el vencimiento del término legal o contractual para efectuar la liquidación del contrato.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente**: **RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 05001-23-31-000-2003-00318-01(39426)**

**Actor: ELOY DE JESÚS TAVERA CRESPO**

**Demandado: ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ**

**Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO DANILO ROJAS BETANCOURTH**

1. Con el acostumbrado respeto a las decisiones tomadas por la Sala, debo señalar que si bien suscribo el presente fallo por estar de acuerdo con la decisión adoptada en el mismo, era pertinente precisar que el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, estableció el deber de liquidar los contratos de tracto sucesivo, esto es, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, de mutuo acuerdo, dentro del término fijado en los pliegos de condiciones y en su defecto, dentro de los 4 meses siguientes a su terminación. Por su parte, el artículo 61 ibídem, consagró que en caso de no ser posible la liquidación bilateral porque no se llegue a un acuerdo o porque el contratista no se presenta, la liquidación será practicada unilateralmente por la entidad mediante acto administrativo motivado, el cual, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 que modificó el numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo[[17]](#footnote-17), deberá ser proferido dentro de los 2 meses siguientes al plazo pactado por las partes o el legal de 4 meses.

2. Ese mismo precepto legal, establece que en aquellos contratos que requieran de liquidación y la misma no se haya efectuado unilateralmente por la entidad dentro de los 2 meses que tiene para ello —literal d-, el término de caducidad de la acción será de 2 años, contados a partir del incumplimiento de la obligación de liquidar. No obstante lo anterior, en la decisión proferida por la Sala se consignó:

Además, en gracia de discusión, **de aceptarse que, como se ha hecho en otras oportunidades[[18]](#footnote-18)**, el término de caducidad debió computarse desde el vencimiento de los seis meses para liquidar (cuatro para la bilateral, siempre que no se pacte uno distinto, y dos para la unilateral), se tiene que el contrato finalizó el 13 de junio de 1999, razón por la cual los referidos seis meses, vencían el 13 diciembre de 1999, desde ese día inició el cómputo de la caducidad de la acción, es decir, que se tenía para demandar hasta el 13 de diciembre de 2001, sin que para ello influya el hecho de que la liquidación unilateral se produjera el 14 de octubre de 2000. En consecuencia, como el trámite de conciliación se produjo en el año de 2002, cuando la caducidad ya estaba verificada, tampoco se dio la suspensión. Por lo tanto, presentada la demanda el 21 de enero de 2003, es claro, que aún en ese escenario la caducidad se verificó. (negrilla fuera de texto)

3. Por lo tanto, la contabilización del término de caducidad de la acción contractual debe hacerse como se planteó en los párrafos precedentes, esto es, una vez se configuren los presupuestos allí expuestos, los dos años se contabilizan desde el vencimiento del término legal o contractual para efectuar la liquidación del contrato.

4. En los términos anteriores dejo consignado mi aclaración de voto.

Fecha ut supra

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**

1. El 9 de julio de 2003, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá presentó demanda de reconvención (fls. 1 a 6, c. reconvención). El 23 de junio de 2005, el *a quo* rechazó la reconvención por caducidad de la acción (fls. 35 a 38, c. reconvención). La demanda interpuso recurso de súplica (fls. 39 y 40, c. reconvención), el cual fue resuelto el 6 de diciembre de 2005, en el sentido de revocar el rechazo y admitir la reconvención, en tanto la reconvención fue oportuna (fls. 41 a 49, c. reconvención); sin embargo, el 24 de marzo de 2006 la demandada desistió de su demanda de reconvención, en tanto estaba tramitando un proceso ejecutivo para el cobro de los créditos contenidos en los actos administrativos demandados (fls. 303 y 304, c. ppal), solicitud que fue aceptada por el *a quo* mediante auto del 28 de febrero de 2007 (fls. 305 a 307, c. ppal). [↑](#footnote-ref-1)
2. En este punto vale advertir que como consecuencia de la entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos les fue remitido el presente proceso por competencia; sin embargo, mediante auto del 6 septiembre de 2006, el Juzgado 21 Administrativo de Medellín se abstuvo de avocar conocimiento y remitir el asunto al Tribunal Administrativo de Antioquia dada la cuantía del asunto (fls. 298 y 299, c. ppal). En consecuencia, el referido Tribunal por medio del auto del 9 de noviembre siguiente dispuso seguir con el trámite (fls. 300 y 301, c. ppal). [↑](#footnote-ref-2)
3. Refiere a la sentencia del 20 de noviembre de 2008, exp. 17.031, M.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-3)
4. Fue creada mediante Ordenanza n.° 34 del 27 de noviembre de 1980 de la Asamblea Departamental de Antioquia. Visto en la página oficial del Área Metropolitana del Valle de Aburra: <http://www.metropol.gov.co/institucional/Paginas/Presentacion.aspx>. Consultada el 30 de agosto de 2017; igualmente, en los términos del artículo 2 de la Ley 128 de 1994, las Áreas Metropolitanas están dotadas de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio autoridades y régimen especial. [↑](#footnote-ref-4)
5. Se tiene que dentro de la presente controversia contractual, la sola pretensión por perjuicios materiales suma $215.358.750 (fl. 15, c. ppal), de lo cual se sigue que el presente asunto tiene vocación de doble instancia. [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de noviembre de 2013, exp. 31.755, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Reiterada por esta Subsección en la sentencia del 8 de julio de 2016, exp. 32.532, M.P. Ramiro Pazos Guerrero. [↑](#footnote-ref-6)
7. Cita original: Muñoz Machado Santiago, Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo IV, La Actividad Administrativa, Editado por Iustel, Madrid - España, primera edición 2011, pg.45. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cita original: En el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se reguló, en similar forma, la oportunidad para presentar la demanda, en tratándose de la acción contractual respecto de los contratos sujetos a liquidación, de acuerdo con el numeral 2), letra j), subliteral v) del artículo 164, contenido en la ley 1437 de 2011, vigente para las demandas y procesos que se instauren con posterioridad al 2 de julio de 2012. [↑](#footnote-ref-8)
9. Cita original: Sustituido por el Artículo 164, numeral 2, letra j) subliteral v) de la Ley 1437 de 2011, aplicable a los procesos iniciados a partir de 2 de julio de 2012. [↑](#footnote-ref-9)
10. Cita original: Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, noviembre 30 de 2006, radicación número: 25000-23-26-000-2001-01008-01(30832), actor: Asesoramos SCA., demandado: Municipio de Gama, referencia: acción contractual. [↑](#footnote-ref-10)
11. Esa norma dispone: *“d) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe”.* [↑](#footnote-ref-11)
12. Sobre las normas aplicables a la caducidad que se produce en un tránsito legislativo ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 11 de octubre de 2006, exp. 30.566, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. En esa oportunidad, la Sala precisó: *“Teniendo en cuenta lo anterior, se modifica lo dicho por la Sala en la providencia del 27 de mayo de 2005, en los términos de este proveído, de manera que, en todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración salvo cuando se trate de leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del mismo, entre las cuales se consideran incluidas las normas que establecen términos de caducidad para el ejercicio de las acciones, que por ser de carácter procesal, son de aplicación inmediata. // En este orden de ideas, se tiene que la norma de caducidad aplicable deberá ser la vigente al momento en que ya hubieren empezado a correr los términos contemplados en normas legales anteriores, las cuales se aplicarán de manera preferente”.* [↑](#footnote-ref-12)
13. Ese artículo prescribe: *“SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN O DE LA CADUCIDAD. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable”*. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ese artículo dispone: *“El conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos: // 1. Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo. // 2. Cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia. En este evento deberán indicarse expresamente las excusas presentadas por la inasistencia si las hubiere. // 3. Cuando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley. En este evento la constancia deberá expedirse dentro de los 10 días calendario siguientes a la presentación de la solicitud. // En todo caso, junto con la constancia se devolverán los documentos aportados por los interesados. Los funcionarios públicos facultados para conciliar conservarán las copias de las constancias que expidan y los conciliadores de los centros de conciliación deberán remitirlas al centro de conciliación para su archivo”.* [↑](#footnote-ref-14)
15. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 5 de diciembre de 2016, exp. 37069, M.P. Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-15)
16. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 2 de marzo de 2017, exp. 28.510, M.P. Danilo Rojas Betancourth. En efecto, en esa oportunidad se dijo: *“12.23 Ahora bien, no se puede perder de vista que la caducidad la acción no conlleva a que el juez deba declararse inhibido para fallar o proferir una sentencia inhibitoria que no resuelve sobre el mérito del asunto, como se consideró en la sentencia de primera instancia, puesto que el efecto de la configuración de dicho fenómeno jurídico es la negatoria de las pretensiones”*. [↑](#footnote-ref-16)
17. **ARTICULO 136. CADUCIDAD DE LAS ACCIONES.** Subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente: IO. 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; (.. .) [↑](#footnote-ref-17)
18. [15] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 5 de diciembre de 2016, exp. 37069, M.P. Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-18)