

DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO – Clausula penal – Aplicación – Plazo

[...]cuando la declaratoria de incumplimiento se circunscribe a hacer efectiva la cláusula penal, dada su naturaleza de mecanismo indemnizatorio por cuya virtud las partes valoran anticipadamente los perjuicios por la inobservancia de las obligaciones pactadas, el ejercicio de esta prerrogativa se extiende de forma posterior al vencimiento del plazo de ejecución del negocio jurídico, inclusive hasta su liquidación . “la declaratoria de incumplimiento encaminada a hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria podrá realizarse luego de expirar el plazo contractual, cuando el contratista no hubiere ejecutado la totalidad de las prestaciones a su cargo, puesto que vencido el plazo del contrato es cuando la entidad contratante puede exigir y evaluar su cumplimiento, definir si éste es satisfactorio y puede apreciar la magnitud de los atrasos en que incurrió el contratista” , atribución que se extiende hasta el fenecimiento del plazo establecido para la liquidación contractual, etapa que sigue a su terminación, en la cual se determina si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo o en favor de cada una de las partes y, de esta forma, realizar el balance final o corte definitivo de las cuentas derivadas de la relación negocial, definiéndose en últimas quién debe y cuánto, bien por las partes de común acuerdo, por la Administración unilateralmente, o en su caso por el juez, con el propósito de dar finiquito a la relación negocial.



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

Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., primero (01) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 440012340000201700009 01 (63.918)
Demandante: Consorcio LF RIO
Demandado: Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Temas: *LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – los actos administrativos de liquidación unilateral del contrato proferidos por fuera de los dos años del término de caducidad no son susceptibles del medio de control de controversias contractuales, sino de nulidad y restablecimiento del derecho / NULIDAD LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO – falta de competencia por el factor temporal*

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia de primera instancia que declaró la configuración de la caducidad del medio de control.

La controversia gira alrededor de la pretensión de nulidad de los actos que liquidaron unilateralmente un contrato de obra pública. En el recurso, el actor señala que el cómputo de la caducidad iniciaba a partir de la notificación de los actos de liquidación unilateral del negocio jurídico.

I. SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la proferida por el Tribunal Administrativo de La Guajira, el 13 de febrero de 2019, que resolvió la demanda ¹ cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos de derecho son, los siguientes:

Pretensiones²

2. El Consorcio LF RIO³ presentó demanda de controversias contractuales contra la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil -en adelante Aerocivil o UAEAC-, con el fin de obtener las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe conforme obra incluyendo eventuales errores):

¹ Folio 45 (reverso) del cuaderno 1; presentada 13 de octubre de 2016

² Con las modificaciones realizadas en escrito de corrección de la demanda -folios 53 a 61 del cuaderno 1-.

³ Integrado por la Constructora Herreña Fronpeca Sucursal Colombia y LOPESAN Asfaltos y Construcciones Sucursal Colombia, cada uno con participación del 50%, según documento de constitución del consorcio.

“1.1. DECLARACIONES

“1.1.1. Que se declare la NULIDAD, por violación de la Ley y la Constitución Política de Colombia, de la RESOLUCIÓN No. 02276 de mayo 05 de 2014, por medio de la cual EL CONTRATANTE, **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONAUTICA CIVIL – DIRECCION GENERAL**, declaró el siniestro de incumplimiento del contrato y ordenó hacer efectivo el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo del Contrato de Obra Pública No. 12000042-OK-2012 de abril 30 de 2012; que había celebrado con el CONSORCIO LF RIO.

“1.1.2. Que se declare la NULIDAD, por violación de la Ley y la Constitución Política de Colombia, de la RESOLUCIÓN No. 03916 del 24 de julio de 2014 que confirmó la RESOLUCIÓN No. 02276 de mayo 05 de 2014 al resolver dos RECURSOS DE REPOSICION interpuestos por el CONSORCIO LF RIO y la COMPAÑÍA DE SEGUROS CONFIANZA S.A., contra la RESOLUCIÓN No. 02276 de mayo 05 de 2014.

“1.1.3. Que se declare la NULIDAD, por violación de la Ley y la Constitución Política de Colombia, de la RESOLUCIÓN No. 00987 del 13 de Abril de 2016, mediante la cual se resolvió Liquidar Unilateralmente el Contrato de Obra Pública No. 12000042-OK-2012 celebrado entre la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONAUTICA CIVIL y el CONSORCIO LF RIO.

“1.1.4. Que, como consecuencia de las anteriores decisiones, se resuelva declarar el RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO y se condene, a título de INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS ocasionados por su actuación y actos administrativos, a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONAUTICA CIVIL – DIRECCIÓN GENERAL, al pago a favor del CONSORCIO LF RIO y a las empresas que lo integran ... de los siguientes montos de dinero, UN MIL TREINTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS (\$1.039.573.699) M/CTE.

“1.1.4.1. Por lucro Cesante

“DOSCIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS (\$239.573.699) M/CTE.

“1.1.4.2. Daño Emergente y Costo de Oportunidad

“OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$800.000.000) M/CTE.

“1.1.5. Que se resuelva condenar en costas judiciales y agencias en derecho (...)

“1.1.6. Que se resuelva declarar que el monto indemnizatorio debe actualizarse o corregirse monetariamente, a fin de que se compensen los efectos de la pérdida de poder adquisitivo del dinero (inflación) entre la época de causación del daño y la fecha de pago efectivo; al igual que los intereses de esas sumas de dinero que se ocasionaron entre la fecha de causación del daño y la fecha de pago efectivo.

“1.1.7. A la sentencia que le ponga fin al proceso se le dará cumplimiento en los términos de los Artículos 192 y siguientes del NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEY 1437 DE 2011)”⁴.

Hechos relevantes

3. Entre el Consorcio LF RIO y la UAEAC se celebró el contrato de obra pública 12000042-OK-2012, para el “mantenimiento de la pista y mejoramiento de las zonas de seguridad y canales del aeropuerto Almirante Padilla de la ciudad de Riohacha” con plazo de ejecución de 240 días que inició el 25 de octubre de 2012 y un precio de \$6.548’499.810.

⁴ Folios 11 y 12 del cuaderno 1.

4. El plazo del contrato venció el 21 de junio de 2013, sin haber podido ejecutar la totalidad de la obra por causas atribuibles a la contratante, en tanto: (i) la interventoría inició su labor 73 días después de haberse suscrito el acta de inicio de obra; (ii) la Aerocivil entregó tardíamente al contratista los estudios y diseños, no informó el procedimiento para hacer las bermas exigidas, ni entregó diseños de la rasante; y, (iii) no elaboró el documento modificatorio para reconocer la ejecución de obras no contratadas y las mayores cantidades de obra realizadas.

5. A través de la Resolución 2276 del 5 de mayo de 2014, la entidad pública contratante declaró el incumplimiento del contrato de obra e hizo efectivo el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, afianzado por la Compañía de Seguros Confianza S.A.; determinación que fue recurrida y luego confirmada por la entidad mediante la Resolución 3916 del 24 de julio de 2014, acto en el que, a su vez, se ordenó realizar la liquidación del negocio jurídico.

6. El 13 de abril de 2016 la Aerocivil expidió la Resolución 987, con la que liquidó unilateralmente el contrato 12000042-OK-2012, habiendo transcurrido 33 meses y 22 días desde que venció el plazo de ejecución del negocio jurídico⁵.

Fundamentos de derecho

7. El consorcio adujo que la Aerocivil desconoció los artículos 6, 29 y 121 de la Constitución Política, 11 y 17 de la Ley 1150 de 2007, pues los actos enjuiciados fueron expedidos sin competencia. Afirmó que para el momento en que se declaró el incumplimiento (2014) había vencido el plazo fijado en la ley para la liquidación del contrato -20 de diciembre de 2013- sin que la entidad pudiera ejercer dicha facultad de forma posterior. Lo propio ocurrió frente al acto de liquidación unilateral expedido en abril de 2016, en tanto habían transcurrido 4 meses para liquidarlo de forma bilateral y los 2 meses para hacerlo unilateralmente, sin que fuese posible superar tales términos so pena de contravenir la facultad temporal fijada en la ley sobre la materia, quedando en cabeza del juez tal definición.

La defensa

8. La entidad demandada se opuso a las pretensiones. Insistió en la legalidad de sus actos, pues declaró el incumplimiento atendiendo el procedimiento sancionatorio, y existieron razones de fondo suficientes para adoptar esa decisión, toda vez que (i) a la finalización del plazo negocial sólo se había ejecutado el 53,83% de la obra; (ii) no hubo amortización total del valor del anticipo; (iii) el contratista tardó en el inicio de las labores por falta del equipo adecuado; (iv) el consorcio sólo ejecutó 10 de 41

⁵ La actora no recurrió la Resolución 987 de 2016 y dicha conducta surgió por la propia actuación de la Aerocivil que en el ordinal décimo del referido acto consignó que *“contra la presente resolución no procede recurso alguno”*, escenario que condujo a la contratista a obviar la presentación del medio de impugnación en sede administrativa; no obstante lo anterior, la aseguradora sí debatió dicha determinación y, mediante la Resolución 2061 de 2016, la entidad rectificó su decisión, al manifestar que *“el acto mediante el cual la Aerocivil liquidó de manera unilateral el contrato de obra pública No. 12000042-OK-2012, se cataloga como un acto definitivo ... surgiendo para las partes el derecho a interponer el recurso de reposición”*⁵, escenario que evidencia que la Resolución 987 de 2016 cobró firmeza entonces hasta que aconteció la notificación de la Resolución 2061 de 2016.

reparaciones requeridas, quedando las demás sin arreglo; y, (v) los faltantes impiden garantizar la seguridad en la operación aérea.

9. Afirmó su competencia para declarar el incumplimiento, pues podía hacerlo durante el plazo de ejecución o de liquidación; y, como es posible liquidar el contrato mientras transcurre el término de caducidad, la declaratoria de incumplimiento en ese lapso fue oportuna. Subrayó que el término para la liquidación empezó a correr “*el 24 de julio de 2014, fecha en que se expidió la Resolución No. 03916, significa esto que, para el 13 de abril de 2016, fecha de la expedición de la Resolución No 00987 por la cual se liquidó el contrato, la Entidad contaba con la facultad temporal para realizar la liquidación unilateral del contrato*”⁶.

10. Como medios exceptivos propuso los de “*inepta demanda, por indebido agotamiento del requisito de procedibilidad*”, dado que la actora no recurrió ante la entidad la Resolución 987 de 2016, requisito que se debe surtir para llevar a juicio un acto administrativo⁷ e “*incumplimiento del contratista*”.

Pronunciamiento de Confianza S. A⁸.

11. Expuso que “*no le asiste ningún interés de formular argumentos para apoyar las pretensiones económicas del demandante, ni mucho menos excepciones frente a las mismas*”⁹; pero, en caso de que prosperen las pretensiones, pidió el reintegro de \$529'554.479 indexados que pagó el 5 de enero de 2017, en virtud de lo ordenado en las resoluciones discutidas.

Alegatos en primera instancia

12. Surtido el debate probatorio ¹⁰, y en el término para alegar de conclusión, la Aeronáutica Civil reiteró los argumentos que expuso como sustento de su defensa y precisó que el actor no acreditó los pedimentos indemnizatorios¹¹.

El consorcio LF RIO insistió en los fundamentos de su libelo introductorio ¹²; el Ministerio Público no se pronunció.

Fundamentos de la providencia recurrida

13. El Tribunal declaró la caducidad del medio de control instaurado¹³; indicó que este término se debe contabilizar una vez transcurran los cuatro meses para la

⁶ Folio 186 del cuaderno 1.

⁷ En el curso de la audiencia inicial, el Tribunal negó esta excepción, “*por cuanto el ente territorial indicó que contra el acto enjuiciado no procedían recursos, luego entonces, la parte actora no estaba obligada a ejercerlos, conforme lo dispone el artículo 161-2 ibidem*” (folio 435 del cuaderno 3).

⁸ Mediante auto del 13 de julio de 2017, el a quo vinculó a la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A. Confianza, puesto que el consorcio actor amparó el riesgo de incumplimiento del contrato de obra 12000042-OK-2012.

⁹ Folio 148 del cuaderno 1.

¹⁰ En la audiencia inicial del 12 de abril de 2018, el Tribunal decretó las pruebas documentales aportadas en la demanda y en su contestación –folios 67 a 110, 157 a 167 del cuaderno 1; cuaderno 2; folios 404 a 431 del cuaderno 3 y cuaderno 4-. Asimismo, decretó los testimonios de los señores Luis Hernán Castellanos García y Plinio Bustamante Escalante –pedidos por la Aerocivil-, estas pruebas no se practicaron debido a la inasistencia de los declarantes a la audiencia de pruebas (folio 510 del cuaderno 3).

¹¹ Folios 532 a 549 del cuaderno 3.

¹² Folios 550 a 582 del cuaderno 3.

liquidación de común acuerdo, o el plazo convenido, seguidos de los dos meses que facultan a la Administración para hacerlo unilateralmente. Si bien la entidad conserva la facultad de liquidar el negocio dentro de los dos años en que transcurre la caducidad, ello en modo alguno impide el inicio del cómputo de la misma, pues ni la liquidación bilateral ni la unilateral tienen la virtualidad de revivir el plazo para actuar, ya que ello llevaría a dejar dicho fenómeno procesal sujeto a la voluntad de las partes.

14. Como el plazo contractual venció el 21 de junio de 2013, los cuatro meses pactados para la liquidación bilateral fenecieron el 21 de octubre de ese año y los dos meses consagrados para la liquidación unilateral expiraron el 22 de diciembre de 2013, así que el término de caducidad corrió hasta el 22 de diciembre de 2015; como la demanda se instauró el 13 de octubre de 2016, concluyó que fue extemporánea, al igual que la solicitud de conciliación extrajudicial presentada el 25 de julio de 2016.

15. Agregó que la entidad liquidó unilateralmente el contrato mediante Resolución 987 del 13 de abril de 2016, por lo que fue expedida sin competencia; y precisó que dicho acto no habilita para que se contabilice el término para demandar desde su expedición, puesto que ello conduciría a que el inicio del conteo de la caducidad *“quedara en manos de la administración y que esta carecería de límite temporal para hacer el balance contractual, aserto que no estaría acorde con los principios de legalidad y seguridad jurídica”*¹⁴.

Síntesis del recurso de apelación:

16. El actor pidió que se revocara en su totalidad la sentencia de primer grado y se acceda a sus pretensiones. Señala que el Tribunal estimó erróneamente que el *petitum* de la demanda era obtener la liquidación judicial del contrato, cuando ello no fue lo pedido, y por esta vía concluyó que operó la caducidad. Afirmó que la fijación del litigio se ciñó a la declaratoria de nulidad del acto de liquidación unilateral del negocio jurídico, y como el término para demandar inició al día siguiente de la *expedición* de la Resolución 987 del 13 de abril de 2016, éste quedó en firme el 1 de mayo de ese año, por lo que su presentación fue oportuna.

17. Además, como el centro de la pretensión de la demanda es la nulidad del acto de liquidación unilateral del contrato y éste se expidió por fuera del plazo con que contaba la Administración -hasta el 20 de diciembre de 2015-, reiteró que la Aerocivil carecía de competencia para proferirlo.

Alegaciones en segunda instancia

18. El actor insistió en los argumentos que expuso en su alzada¹⁵. La Aerocivil solicitó confirmar la sentencia ya que el cómputo de la caducidad se ajustó a los

¹³ Folios 584 a 593 del cuaderno principal, con salvamento de voto visible a folio 598 del cuaderno principal.

¹⁴ Folio 592 del cuaderno principal.

¹⁵ Folios 637 a 662 del cuaderno principal.

lineamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado; además, para no cercenar el derecho de acceso a la administración de justicia, indicó que en los casos en que se hubiere liquidado el contrato fuera del término fijado en la norma procesal, el interesado podía debatir ese acto a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que también está caducado, pues los 4 meses previstos para instaurarlo vencieron en agosto de 2016. El Ministerio Público guardó silencio.

III. CONSIDERACIONES

El objeto de la apelación

19. Bajo el alcance y términos señalados en el recurso interpuesto, la Subsección procede a verificar si la demanda fue presentada en tiempo; en el evento que así sea, pasará a estudiar el vicio de nulidad alegado.

Oportunidad para ejercer la acción

20. Dos tesis se confrontan en la apelación. Para el Tribunal, el término de caducidad inició al concluir los seis meses para la realización de la liquidación sin que la expedición del acto de liquidación unilateral altere dicho cómputo, pues son términos que corren de forma simultánea; la apelante señala que la oportunidad para demandar corresponde al momento de expedición del acto de liquidación unilateral, ya que ésta es la decisión que se pide invalidar.

21. Sobre el cómputo de la caducidad en contratos que requieren liquidación y ésta se realizaba por fuera del término convencional o legal, hubo discrepancias en la jurisprudencia. Para superarlas, la Sección Tercera de esta Corporación unificó su criterio en relación con la liquidación bilateral precisando que cuando ésta “*se haya practicado luego de vencido el término pactado o supletorio (de 4 meses) para su adopción por mutuo acuerdo y del período (de 2 meses) en que la administración es habilitada para proferirla unilateralmente, pero dentro de los dos (2) años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato ...*”¹⁶; sin hacer precisiones relacionadas con el acto de liquidación unilateral expedido extemporáneamente.

22. El caso que ahora se examina escapa a la citada regla de unificación pues, como se desprende del ámbito de la apelación, el actor insiste en que no se configuró la caducidad del medio de control de cara al momento en que fue expedido el acto de liquidación unilateral por la contratante; con esta mira, la Sala pasa a constatar si la demanda fue o no instaurada en oportunidad.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 1 de agosto de 2019, radicación 05001-23-33-000-2018-00342-01(62009).

23. En el contrato de obra 12000042-OK-2012 se pactó un plazo de ejecución de 240 días calendario contados a partir de la suscripción del acta de inicio, que tuvo lugar el 25 de octubre de 2012 y se extendió hasta el 21 de junio de 2013. Según lo anterior, el plazo de cuatro meses para la liquidación bilateral¹⁷ corrió entre el 22 de junio y el 22 de octubre de 2013, y los dos meses para la liquidación unilateral entre el 23 de octubre y el 23 de diciembre de 2013; por ende, el término de dos años para demandar bajo el medio de control de controversias contractuales transcurrió entre el 24 de diciembre de 2013 y el 24 de diciembre de 2015 y, en dicho lapso, no se alcanzó una liquidación bilateral.

24. El escenario temporal indicado permite precisar que al haberse demandado (a) la declaratoria de incumplimiento y de ocurrencia del siniestro; y, (b) el acto de liquidación unilateral, se debe abordar el cómputo de la caducidad frente a cada una de estas pretensiones, de manera separada, pues más allá de que estos actos estén relacionados entre sí -en la medida que el primero anunció que se procedería seguidamente a la liquidación del contrato- lo cierto es que la declaratoria de incumplimiento contiene una situación jurídica autónoma e independiente respecto del acto de liquidación, razón por la cual no se impone analizarlos de manera concatenada para efectos de definir si la demanda se presentó en oportunidad¹⁸.

25. En estos términos, se observa que la Resolución 3916 del 24 de julio de 2014 que resolvió los recursos de reposición instaurados contra la Resolución 2276 que declaró el incumplimiento del contrato y la ocurrencia del siniestro cobró firmeza el 29 de agosto de 2014, de modo que respecto de tal pretensión no operó el fenómeno de la caducidad del medio de control instaurado, puesto que el plazo para demandar, bajo este supuesto, se extendió hasta el 30 de agosto de 2016; no obstante, ese plazo se suspendió en razón de la solicitud de conciliación prejudicial que presentó la actora desde el 25 de julio de 2016, esto es, faltando 37 días para su operancia y se reanudó el 14 de octubre de 2016 -día siguiente a la expedición de la constancia por parte de la Procuraduría 137 Judicial II para asuntos administrativos¹-, razón por la cual el plazo para demandar se extendió, en este evento, hasta el 19 de noviembre de 2016; por ende y comoquiera que el libelo introductorio se instauró el 13 de octubre de ese año, resulta forzosamente concluir que ello ocurrió en tiempo¹⁹.

¹⁷ “31. LIQUIDACIÓN. Se procederá a la liquidación del contrato en cualquiera de los eventos previstos en los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007 y en el presente asunto ... El presente contrato deberá liquidarse 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”.

¹⁸ Lo anterior es acorde con los pronunciamientos de esta Subsección, en los cuales se ha precisado que cuando se pretende la nulidad de actos administrativos de naturaleza contractual no es necesario demandar el acto administrativo de liquidación unilateral, en tanto se entiende que, aunque unos y otros están relacionados entre sí, cada uno tiene un contenido sustancial propio y autónomo; así que, *mutatis mutandis*, el juicio de legalidad del acto que declara el incumplimiento no está condicionado al juicio de legalidad del acta de liquidación, al punto que ni siquiera se exige para desatar aquel que este último se hubiese demandado; lo que no obsta para reconocer la interrelación que puede existir entre ellos y, de estar en término ambas pretensiones, analizarlas de forma integral. Al respecto se pueden consultar, entre otras, las siguientes providencias de la Sección Tercera de esta Corporación: Subsección A, sentencia del 13 de noviembre de 2013 (Exp. 31755) C.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencias del 30 de julio de 2021 (Exp. 48957), 16 de agosto de 2022 (Exp. 56779) y 22 de agosto de 2023 (61378) C.P. José Roberto SÁCHICA; Subsección B, sentencia del 10 de mayo de 2018 (Exp. 39689) C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

¹⁹ Los dos años del término de caducidad comenzaron a correr desde la “ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”, literal j del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, en este caso, desde que quedaron en firme las resoluciones que declararon el incumplimiento contractual.

26. De otra parte, la Resolución 2061 del 11 de julio de 2016, que confirmó la liquidación unilateral contenida en la Resolución 987 del 13 de abril de 2016, quedó en firme el 4 de agosto de 2016, fecha en que fue desfijado el edicto respectivo²⁰. Como es apenas evidente, la expedición y posterior firmeza del citado acto carecía de aptitud legal para revivir un término de caducidad que ya había expirado en sede de controversias contractuales y no hay en el ordenamiento jurídico norma que autorice su extensión, adición o prórroga, por tal circunstancia.

Entonces, para el momento en que los actos que liquidaban unilateralmente el contrato cobraron firmeza, el medio de control instaurado ya no estaba disponible en virtud de la configuración de la caducidad, como concluyó el *a quo*.

27. Con todo, la Sala no desconoce que la Administración expidió unos actos administrativos, que en un Estado Social de Derecho no pueden quedar desprovistos de control jurisdiccional cuando escapen al marco temporal del dispositivo de controversias contractuales. Así, en casos como el que ahora se analiza resultaría un contrasentido que la configuración del término de caducidad de dicho medio de control sirviera de patente para impedir su escrutinio judicial, principalmente, de cara a la presunción de legalidad y al atributo de ejecutividad que acompaña a los actos administrativos y a los efectos que de allí pueden desprenderse, razón por la que debe existir un camino que posibilite su remoción del ordenamiento jurídico por vía judicial.

28. Entonces, la Sala reitera²¹ que cuando ello ocurre es posible cuestionar la legalidad de tales actos dentro de los 4 meses siguientes al de la notificación o comunicación del respectivo acto a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

29. Teniendo en cuenta que la Resolución 2061 de 2016 quedó en firme el 4 de agosto de esa anualidad, el plazo para demandar corrió del 5 de agosto al 5 de diciembre de 2016²²; como la demanda se presentó el 13 de octubre de 2016²³, su presentación fue oportuna bajo esta ruta procesal²⁴. A esta conclusión se

²⁰ Folio 427 del cuaderno 3. Si bien

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de septiembre de 2023, rad. 250002336000201300396 02 (63.380).

²² De acuerdo con los antecedentes, si bien el actor no impugnó la Resolución 2061 de 2016 (que confirmó la liquidación unilateral del contrato) lo que ocurrió por la propia conducta de la Aerocivil que le otorgó la creencia que contra la Resolución 987 de 2016 no procedía recurso alguno -como se explicó en la nota al pie 5-; ello no obsta para que la figura procesal de la caducidad se contabilice desde que concluyó el procedimiento administrativo (art. 87 del CPACA), esto es, a partir del momento que cobró firmeza la Resolución 2061 de 2016 que resolvió el recurso interpuesto por la aseguradora contra tal decisión, en tanto a partir de allí se concreta el interés jurídico de los interesados en ejercer su derecho de acción, que es presupuesto del inicio del cómputo del citado fenómeno. Con todo, si se contabilizara el período para demandar desde la expedición de la Resolución 987 de 2016, lo cierto es que tampoco operó la figura de la caducidad, toda vez que los 4 meses fijados para ello transcurrieron del 17 de abril al 17 de agosto de 2016; como ese plazo se suspendió por cuenta de la solicitud de conciliación prejudicial que presentó la actora el 25 de julio de 2016, esto es, faltando 24 días para su operancia y se reanudó el 14 de octubre de 2016 -día siguiente a la expedición de la constancia por parte de la Procuraduría 137 Judicial II para asuntos administrativos²²-, el plazo para demandar se habría extendido hasta el 5 de noviembre de 2016; por ende, comoquiera que el libelo introductorio se instauró el 13 de octubre de ese año, resulta forzoso concluir que ello ocurrió en oportunidad".

²³ Folio 46 (reverso) del cuaderno 1.

²⁴ Se aclara que si bien la actora sólo demandó la primera resolución, dicha conducta surgió por la propia actuación de la Aerocivil que en el ordinal décimo del referido acto consignó que "*contra la presente resolución no procede recurso alguno*", lo que condujo al contratista a obviar la presentación de un recurso en sede administrativa; no obstante, la aseguradora sí debatió dicha determinación y, mediante la Resolución 2061 de 2016, la entidad rectificó su decisión, y manifestó que "*el*

agrega que el actor presentó solicitud de conciliación prejudicial el 25 de julio de 2016 quedando suspendido el término de caducidad hasta el 13 de octubre de ese año, fecha en que se expidió la constancia por parte de la Procuraduría 137 Judicial II para asuntos administrativos²⁵.

Análisis de los cargos de nulidad

30. Precisa la Sala que analizará el cargo de falta de competencia aducido como vicio de nulidad contra las dos decisiones adoptadas en las resoluciones demandadas -declaratoria de incumplimiento del contrato y liquidación unilateral del mismo- en la medida que, más allá del énfasis argumentativo del apelante en torno al segundo de tales actos, lo cierto es que superado el análisis de la caducidad, se impone avanzar en el examen de ambas determinaciones, que fueron objeto de las pretensiones para definir si se configuró o no el vicio de incompetencia aducido; por supuesto, con la aclaración de la senda procesal que atañe a cada cual.

31. El elemento relativo a la *competencia*, entendido como uno de aquellos requisitos esenciales que constituyen y determinan la validez de toda manifestación unilateral de la Administración, llamada a producir efectos jurídicos, consiste en “*la facultad o poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinada función*”²⁶ la cual está fijada en la ley; por lo que, ante su inobservancia, “*el acto nace, pero viciado de ilegalidad*”²⁷.

32. Este elemento está integrado por 3 factores estructurantes: (i) la competencia material “*ratione materiae*”, relativa a las funciones específicas que una autoridad puede ejercer, rige este aspecto el principio de la especialidad; (ii) la competencia territorial “*ratione loci*”, que corresponde al espacio geográfico en el cual la autoridad puede hacer uso de sus facultades; y, (iii) la competencia temporal “*ratione temporis*”, que refiere al lapso durante el cual la autoridad puede ejercer legalmente sus atribuciones, “*puede acontecer que la competencia se halle sujeta a un plazo de duración, vencido el cual cesa la misma, o bien, que corresponda a partir de cierto término*”²⁸.

33. En vigencia de la Ley 80 de 1993, en su concepción original, se discutía si la autoridad administrativa tenía la potestad para imponer multas y para declarar el incumplimiento contractual, con la salvedad relativa a la declaratoria de la caducidad contractual, facultad que sí ostentaba de forma expresa -patente de un incumplimiento grave-; no obstante, podía aplicar la cláusula penal pecuniaria y hacer efectiva la póliza de garantía. Luego, con las modificaciones introducidas por la Ley 1150 de 2007, se estableció la facultad de la Administración de imponer

acto mediante el cual la Aerocivil liquidó de manera unilateral el contrato de obra pública No. 12000042-OK-2012, se cataloga como un acto definitivo ... surgiendo para las partes el derecho a interponer el recurso de reposición”, escenario que corrobora que la Resolución 987 de 2016 cobró firmeza hasta que aconteció la notificación de la Resolución 2061 de 2016.

²⁵ Folio 126 del cuaderno 4.

²⁶ RODRÍGUEZ, Libardo, “*Derecho Administrativo General y Colombiano*”, Editorial Temis, 18ª edición: 2013, Bogotá, p.382.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ CASSAGNE, Juan Carlos: “*El Acto Administrativo*”, Segunda Edición, Bogotá, Temis, 2013, p, 174.

multas pactadas y declarar el incumplimiento a aquellos contratos regidos por el derecho público.

34. Esta Corporación ya ha tenido oportunidad de precisar que cuando la declaratoria de incumplimiento se circunscribe a hacer efectiva la cláusula penal, dada su naturaleza de mecanismo indemnizatorio por cuya virtud las partes valoran anticipadamente los perjuicios por la inobservancia de las obligaciones pactadas, el ejercicio de esta prerrogativa se extiende de forma posterior al vencimiento del plazo de ejecución del negocio jurídico, inclusive hasta su liquidación²⁹.

35. En este sentido, ha reiterado que *“la declaratoria de incumplimiento encaminada a hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria podrá realizarse luego de expirar el plazo contractual, cuando el contratista no hubiere ejecutado la totalidad de las prestaciones a su cargo, puesto que vencido el plazo del contrato es cuando la entidad contratante puede exigir y evaluar su cumplimiento, definir si éste es satisfactorio y puede apreciar la magnitud de los atrasos en que incurrió el contratista”*³⁰, atribución que se extiende hasta el fenecimiento del plazo establecido para la liquidación contractual, etapa que sigue a su terminación, en la cual se determina si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo o en favor de cada una de las partes y, de esta forma, realizar el balance final o corte definitivo de las cuentas derivadas de la relación negocial, definiéndose en últimas quién debe y cuánto, bien por las partes de común acuerdo, por la Administración unilateralmente, o en su caso por el juez, con el propósito de dar finiquito a la relación negocial.

36. En el asunto de la referencia, el contrato 12000042-OK-2012 fue suscrito en vigencia de la Ley 1150 de 2007, de modo que la Aerocivil tenía la facultad legal de declarar el incumplimiento y hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el numeral 25 del acuerdo negocial³¹; por tanto, la Sala pasa a revisar si tal atribución excedió el límite temporal de la competencia.

37. Mediante la Resolución 2276 del 5 de mayo de 2014, la Aerocivil resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar el incumplimiento del contrato No. 12000042 OK-2012 celebrado entre la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y el Consorcio LF RIO, cuyo objeto era (...)”.

“ARTÍCULO SEGUNDO: Declarar la ocurrencia de los siniestros de incumplimiento y de buen manejo y correcta inversión del anticipo que fueron pactados en el Contrato de obra No. 12000042 OK-2012, amparados por la aseguradora de Fianzas S.A. CONFIANZA, con la garantía única de Seguros de cumplimiento a favor de entidades estatales, identificada con el No. 16 GU 041428, certificado GU 055881 y GU 059872.”

²⁹ Así lo ha sostenido esta Subsección, entre otras, en sentencia del 24 de abril de 2020, expediente 64154, Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 8 de octubre de 2021, radicación 85001-23-33-000-2013-00256-01(53195).

³¹ *“25- CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA. En caso de declaratoria de incumplimiento o caducidad, LA UNIDAD impondrá al CONTRATISTA una pena pecuniaria por una suma equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato, a título de estimación anticipada de perjuicios”.*

“ARTÍCULO TERCERO: Como consecuencia de la declaratoria anterior, exigir el pago al contratista o su garante y hacer efectiva a título de cláusula penal, la prevista en la cláusula 25 del contrato de obra No. 12000042 OK-2012, que establece que en caso de declaratoria de incumplimiento la UNIDAD impondrá al contratista una pena pecuniaria por una suma equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato a título de estimación anticipada de perjuicios, cuyo valor es la suma de MIL TRESCIENTOS NUEVE MIL MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y DOS PESOS MCTE (\$1.309.699.962).

“ARTÍCULO CUARTO: Como consecuencia de la declaratoria del siniestro de buen manejo y correcta inversión del anticipo, ordenar al CONSORCIO LF RIO o en su defecto a la COMPAÑÍA DE SEGUROS CONFIANZA, el pago de la suma de dinero que está pendiente de amortizar del anticipo y que corresponde a la suma de NOVECIENTOS SEIS MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS MCTE (\$906.747.987)”³².

38. La Resolución 3916 del 24 de julio de 2014 confirmó el anterior acto administrativo, y determinó:

“ARTÍCULO PRIMERO. Confirmar la decisión de declaratoria del siniestro de buen manejo y correcta inversión del anticipo, así como de incumplimiento del contrato de obra No. 12000042 OK de 2012, (...), dosificando el valor de la sanción en proporción al porcentaje de obra no cumplido por el contratista, de conformidad a lo expuesto en la parte considerativa del presente proveído.

“ARTÍCULO SEGUNDO: Modificar el artículo tercero de la Resolución No. 2276 de 2014, el cual quedará así: Como consecuencia de la declaratoria del siniestro de buen manejo y correcta inversión del anticipo y de incumplimiento del contrato, exigir el pago al contratista o su garante y hacer efectiva a título de cláusula penal, la prevista en la cláusula 25 del contrato de obra No. 12000042 OK-2012, una pena pecuniaria por la suma equivalente al veinte por ciento (20%) del valor no ejecutado del contrato, esto es, por el valor de SEISCIENTOS DOS MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y UN MIL SEISCIENTOS SETENTA PESOS CON OCHENTA CENTAVOS (\$602.661.670,80) M/CTE a título de estimación anticipada de perjuicios.

“ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR la liquidación del contrato de obra No. 12000042 OK de 2012, suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y el Consorcio LF RIO”³³.

Este último acto cobró firmeza el 29 de agosto de 2014, según certificación expedida por el Jefe del Grupo de Asistencia Legal de la Aerocivil³⁴.

39. La pregunta que debe absolver la Sala impone precisar hasta cuándo podía la Aerocivil ejercer esta atribución legal, entendiendo que es posible declarar el incumplimiento del contrato hasta el vencimiento de la oportunidad estatuida para su liquidación.

40. El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 establece que la fase de liquidación del negocio jurídico comprende tanto la liquidación de común acuerdo como la unilateral. Vencido este período, la liquidación podrá realizarse en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes, de mutuo acuerdo o unilateralmente, a

³² Folios 80 y 81 del cuaderno 4.

³³ Folio 98 del cuaderno 4.

³⁴ Folio 90 del cuaderno 1.

menos que el interesado acuda a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial en esos dos años.

41. Como el plazo de ejecución del contrato 12000042-OK-2012 se extendió hasta el 21 de junio de 2013 y la etapa liquidatoria hasta el 23 de diciembre de 2013³⁵, los dos años siguientes corrieron hasta el 24 de diciembre de 2015; lo que confirma que estos actos -que cobraron firmeza en 2014- fueron proferidos con competencia. Por lo que este cargo, único que fue formulado contra los citados actos, será negado.

42. El mismo vicio de falta de competencia fue propuesto contra las Resoluciones 987 y 2061 de 2016, en las cuales se decidió lo siguiente:

- Resolución 987 del 13 de abril de 2016

“PRIMERO: Liquidar unilateralmente el contrato de obra pública No. 12000042-OK de 2012, a partir de la expedición del presente acto administrativo, (...).

“SEGUNDO: Ordenar el reconocimiento del saldo a favor al (sic) contratista CONSORCIO LF RIO por valor de NOVENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS VEINTICINCO PESOS (\$92.295.925). Del contrato de obra pública No. 12000042-OK de 2012, de conformidad con los considerandos de la presente Resolución.

“TERCERO: Ordenar el reconocimiento del saldo a favor a la (sic) UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL por valor de SEISCIENTOS DOS MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y UN SEISCIENTOS SETENTA PESOS (602.661.670), por concepto de la cláusula penal del contrato de obra pública No. 12000042-OK de 2012, (...)

“CUARTO: Ordenar el reconocimiento del saldo a favor a la (sic) UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL por valor de NOVECIENTOS OCHENTA MILLONES TRECIENTOS (sic) DOS MIL CIENTO NOVENTA Y TRES PESOS CON CUARENTA Y DOS CENTAVOS (980.302.193,42) por concepto de la declaración del siniestro de buen manejo y correcta inversión del anticipo del contrato de obra pública No. 12000042-OK de 2012 (...)

“QUINTO: Ordenar la compensación a favor de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL del saldo a favor del contratista CONSORCIO LF RIO del contrato de obra pública No. 120000OK de 2012, por valor de NOVENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS VEINTICINCO PESOS (\$92.295.925), (...).

“SEXTO: Reconocer un saldo a favor después de realizada la compensación a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL por valor de MIL CUATROCIENTOS NOVENTA MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE NOVECIENTOS TREINTA Y OCHO MIL PESOS (\$1.490.667.938), de conformidad con los considerandos de la presente resolución.

“(...

“DECIMO: Contra la presente resolución no procede recurso alguno.”³⁶.

43. La Resolución 2061 del 11 de julio de 2016, dispuso:

³⁵ Se recuerda que el término de 4 meses para la liquidación bilateral se extendió hasta el 22 de junio de 2013; y los 2 meses para la liquidación unilateral corrieron hasta el 22 de diciembre de 2013.

³⁶ Folio 103 del cuaderno 1.

“ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR el artículo **DÉCIMO** en el sentido de aclarar que contra la Resolución No. 00987 del 13 de abril de 2016, procede el recurso de reposición.

“ARTÍCULO SEGUNDO: MODIFICAR el artículo **CUARTO**, el cual quedará así:

“Ordenar el reconocimiento del saldo a favor de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL por valor de DIECINUEVE MILLONES CIENTO OCHENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS TREINTA Y DOS PESOS CON OCHENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$19.188.732.89) M/CTE por concepto de la declaración del siniestro de buen manejo y correcta inversión del anticipo del contrato de obra pública No. 12000042-OK de 2012, de conformidad con la parte motiva de esta resolución.

“ARTÍCULO TERCERO: MODIFICAR el artículo **SEXTO**, el cual quedará así:

“Reconocer un saldo a favor de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL por valor de QUINIENTOS VEINTINUEVE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS CON SESENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$529.554.478.69) M/CTE, de conformidad con la parte motiva de esta Resolución.

“ARTÍCULO CUARTO: Los demás términos, condiciones y obligaciones establecidas en el Resolución No. 00987 del 13 de abril de 2016, quedan plenamente vigentes.

“(…)

“ARTÍCULO SEXTO: Contra la presente Resolución no procede recurso alguno³⁷.

44. De la fecha en que cobró firmeza esta determinación, el 4 de agosto de 2016³⁸ salta a la vista la configuración del vicio de falta de competencia, en la medida que fueron proferidos cuando la contratante ya no tenía la potestad para liquidar el contrato, pues esa facultad venció el 24 de diciembre de 2015. Se precisa, además, que la expedición de un acto posterior al vencimiento del medio de control de controversias contractuales, si bien habilita su enjuiciamiento por vía del dispositivo de nulidad y restablecimiento, ello no conduce a reactivar la competencia para absolver asuntos de índole contractual³⁹ por fenecimiento del marco temporal en que se habilita el despliegue de la etapa de liquidación del contrato. Razón por la cual, habiéndose configurado el vicio de falta de competencia, la Sala declarará la nulidad de estos actos administrativos.

Indemnización de perjuicios

45. A título de indemnización de perjuicios, la parte actora solicitó el pago de \$1.039'573.699, monto obtenido al sumar los pedimentos relativos a lucro cesante

³⁷ Folio 167 del cuaderno 1.

³⁸ Folio 427 del cuaderno 3

³⁹ La Subsección C de esta Corporación ha precisado al respecto: “5. En los términos referidos y a efectos de resolver el asunto que ahora es objeto de decisión, es preciso preguntarse cuál sería la acción procedente para impugnar un acto mediante el cual la administración ordena la liquidación unilateral del contrato, cuando ya ha operado la caducidad de la acción contractual.

Ya en anteriores oportunidades esta Subsección había tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto, para señalar que: ‘Indudablemente no es la acción contractual porque ésta se ha extinguido en virtud de la caducidad pero como quiera que se ha proferido un acto administrativo ilegal, ya que modifica los términos creados por el legislador o revive los que de acuerdo con la ley se han extinguido, y que ningún acto de la administración puede quedar sin control, pues de lo contrario se vulneraría el derecho al acceso a la justicia, es conclusión obligada que el camino en este caso es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho’. Sentencia del 16 de marzo de 2015, rad. 52001-23-31-000-2003-00665-01 (32797).

por \$ 239'573.699 y daño emergente por valor de \$800'000.000; sin embargo, al examinar el libelo introductorio no se observa fundamento que detalle tales sumas y tampoco obran insumos probatorios en el expediente que las soporten.

46. Asimismo, si bien los efectos *ex tunc* derivados de la declaratoria de nulidad de los actos enjuiciados implicarían, a primera vista, la devolución de lo cancelado a título la cláusula penal que allí fue ordenada, lo cierto es que no hay lugar al reembolso de las sumas pagadas por dicho concepto, comoquiera que su sustento se remonta a las Resoluciones 2276 y 3916 de 2014, que no quedaron afectadas por el único vicio propuesto en su contra bajo el *sub lite*, a través de las cuales se declaró el incumplimiento del negocio jurídico y se exigió al contratista osu garante el pago la cláusula penal.

47. En este punto, vale precisar que el acto que declara el incumplimiento y el relativo a la liquidación unilateral del negocio jurídico provienen del ejercicio de prerrogativas públicas otorgadas a la Administración en el marco de la ejecución del contrato estatal, y cuando ésta las ejercita mediante la expedición de los respectivos actos administrativos adquieren la independencia y los atributos propios de cada una de tales determinaciones –valga señalar que ello es así aún en los casos en que la declaratoria de incumplimiento imponga llevar ciertos valores a la liquidación, pues tal circunstancia no resta autonomía ni efectos jurídicos a la primera, aunque estén relacionados entre sí, como se precisó líneas atrás –incluso puede ocurrir que ésta última no se realice, pero aquella decisión no se verá afectada. Por esta razón, y para el caso concreto, la invalidación de la liquidación unilateral no conlleva a la anulación de la declaratoria de *incumplimiento* y los efectos que de ello se impusieron, pues contra esta calificación no se pregonó la existencia de un motivo falso, únicamente se adujo como vicio de nulidad la falta de competencia, incorrección que la Sala no halló configurada.

48. Entonces, la decisión de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada, contenida en los actos que declararon el incumplimiento negocial, pervive pese a la anulación de la liquidación unilateral que en esta materia sólo incorporaron un valor contable de un saldo a pagar, en la que se incorporó el valor del crédito anterior. De manera que la invalidación del corte final de cuentas no conduce a desconocer la exigibilidad de la aludida deuda, pues tales manifestaciones de la Administración desatan efectos jurídicos diversos, en tanto el acto liquidatario se enmarcó en la elaboración del corte de cuentas o balance financiero y contable, mientras que las resoluciones de incumplimiento constataron la inobservancia de los compromisos adquiridos y la estimación proporcionada de los perjuicios ocasionados con tales omisiones; por tanto y como las decisiones invalidadas versan únicamente sobre ese finiquito económico y contable, más no sobre la determinación sustancial del incumplimiento declarado y la tasación de los perjuicios ocasionados a la contratante, no hay lugar a desconocer el contenido de tales créditos ya que su resultado se desplegó de forma autónoma desde el acto respectivo y no requería de una liquidación para su exigibilidad.

49. En conclusión, la actora no desvirtuó la legalidad de las resoluciones que declararon el incumplimiento contractual y exigieron el pago del porcentaje definido del valor no ejecutado del contrato; lo que sí ha sucedido en relación con la liquidación judicial del contrato sin que por este solo motivo se afecte la exigibilidad de los valores que se debieron pagar bajo las primeras indicadas

Costas

50. En los términos del artículo 188 del CPACA, la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas previstas en el Código General del Proceso, normativa que establece, en su artículo 365, numeral 4, que se condenará en costas por ambas instancias a la parte vencida *“cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior”*.

La liquidación de las costas se debe adelantar de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de acuerdo con lo que dispone el artículo 366 del Código General del Proceso.

51. En este orden de ideas, se fijan las agencias en derecho a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y a favor de la parte actora, de conformidad con las previsiones del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, así: por primera instancia, el monto de cinco millones ciento noventa y siete mil ochocientos sesenta y ocho pesos (\$5'197.868) y, por segunda instancia, el valor correspondiente a un salario mínimo legal mensual vigente para la fecha de ejecutoria de esta sentencia.

IV. PARTE RESOLUTIVA

52. 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 y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO. - REVOCAR la sentencia del 13 de febrero de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de La Guajira, de conformidad con las razones esgrimidas en esta providencia.

SEGUNDO. - DECLARAR LA NULIDAD de las Resoluciones 987 y 2061 de 2016, proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

TERCERO: NEGAR las demás súplicas de la demanda.

CUARTO: CONDENAR en costas a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil a pagar a favor de la parte actora: por primera instancia, el monto de cinco millones ciento noventa y siete mil ochocientos sesenta y ocho

Radicación: 44001234000201700009 01 (63.918)
Demandante: Consorcio LF RIO
Demandado: Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil
Asunto: Controversias contractuales

pesos (\$5'197.868) y, por segunda instancia, el valor correspondiente a un salario mínimo legal mensual vigente para la fecha de ejecutoria de esta sentencia.

Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal *a quo*.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE⁴⁰
NICOLAS YEPES CORRALES (E)

V.F

⁴⁰ Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema SAMAI.