

## **TERMINOS PARA DEMANDAR – Plazo – Liquidación**

De conformidad con el artículo 164, numeral 2, literal j), del CPACA, “[e]n las [controversias] relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”. De igual manera, el apartado v) de esta disposición prevé que, “[e]n los [negocios] que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, [se computará] una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga” .

## **TÉRMINO DE CADUCIDAD – Entidades públicas – Artículo 11 de la Ley 1150**

Los contratos celebrados por entidades públicas, no sometidos a ningún régimen especial ni exceptuado, se encuentran gobernados por las reglas previstas en el EGCAP, incluyendo las relativas a su liquidación.

En materia de controversias contractuales, el término de caducidad se debe contabilizar en función del vencimiento del término para efectuar la liquidación del negocio, en caso de que el mismo requiera de tal ejercicio y la controversia no encuentre fuente en una situación posterior a ese momento o en un motivo de hecho anterior respecto del cual pueda ser exigible un derecho. En virtud de lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1150, este plazo corresponderá, en primera medida, al que las partes pacten para efectuar el ajuste de cuentas de forma bilateral, y solo en caso de que no se haya fijado, el mismo será de cuatro (4) meses -por previsión legal- contados a partir del vencimiento del término de ejecución del negocio. Una vez vencido este plazo (el pactado o el supletorio), la entidad sometida al EGCAP contará con el término de dos (2) meses para adelantar ese ejercicio de forma unilateral, y en caso de que el mismo venza sin realizarlo, a partir de allí se habrá de contabilizar el plazo de dos (2) años para acudir ante la jurisdicción y ventilar las controversias que se busque resolver.

Las normas que regulan la caducidad de la acción judicial son de orden público y de obligatorio cumplimiento, por lo que la falta de gestión oportuna por parte del demandante impone declarar que el plazo para acudir ante la jurisdicción feneció.

La suscripción de un acta posterior al vencimiento del plazo de ejecución del contrato, que no fue firmada por la contratante, no implicó que se hubiera consentido, de manera expresa o tácita, la ampliación del plazo del contrato, comoquiera que en la misma se reconoció la fecha en la que esa terminación ya había ocurrido.

El operador judicial debe declarar la caducidad de la acción judicial cuando la encuentre configurada, comoquiera que -se itera- la oportunidad del ejercicio de dicho derecho corresponde a un presupuesto procesal, que debe ser analizado aun cuando no se haya alegado, ni analizado por el a quo.

Ante la presencia de ese fenómeno jurídico de la caducidad, se torna inviable examinar los motivos de reproche planteados por el apelante en su recurso.

En definitiva, valorando que la demanda se presentó por fuera del término de dos años siguientes a que venciera el plazo para la liquidación unilateral del negocio, que a su vez tuvo lugar ante la ausencia del ejercicio bilateral, se impone concluir que dicho libelo fue extemporáneo, aspecto que implica revocar la sentencia de primer grado que se refirió al fondo de la controversia.



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

**Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

**Radicación:** 13001-23-33-000-2014-00146-01 (71.272)  
**Demandante:** Dragados Hidráulicos S.A.  
**Demandado:** Instituto Nacional de Vías –INVIAS  
**Referencia:** Controversias contractuales

*Temas: LIQUIDACIÓN – Contrato estatal de obra, negocio jurídico que requiere liquidación de conformidad con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y de acuerdo con los términos previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN JUDICIAL– el término para presentar la demanda se debe contabilizar según la regla prevista en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, numeral 2, del literal j), apartado v), esto es, a partir del vencimiento del plazo para llevar a cabo la liquidación unilateral. El demandante no puede determinar según su conveniencia el momento en que inicia a contar el término para demandar, por tratarse de un instituto de orden público. / CONFIGURACIÓN DE LA CADUCIDAD – impide abordar el fondo de la controversia.*

1. La Sala define la segunda instancia, a propósito del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 30 de mayo de 2023, proferida por la Sala de Decisión No. 1 del Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante la cual declaró liquidado el contrato materia de discusión, estableció que no existe saldo pendiente entre las partes y negó las demás pretensiones de la demanda.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

2. La controversia gira en torno al supuesto incumplimiento del Instituto Nacional de Vías de lo pactado en el contrato de obra 2275 de 2008, que suscribió con Dragados Hidráulicos S.A. para realizar el dragado de ampliación del canal de acceso a la Bahía de Cartagena, en el sector de Bocachica, en relación con: (i) el reconocimiento de mayores cantidades de obra por el volumen del dragado de taludes entre el K0+300 al K0+720 y (ii) los costos indirectos correspondientes al 25% del valor de las actividades adicionales. Además, el demandante solicitó la liquidación judicial del negocio jurídico y que, en ese balance final, se reconocieran los saldos no contemplados por la entidad demandada. El actor contabilizó el periodo de caducidad de la acción judicial a partir de un acta suscrita con posterioridad a la terminación del plazo contractual, pese a circunscribir sus pretensiones a situaciones acontecidas durante este último.

### **ANTECEDENTES**

#### **La demanda**

3. El 25 de marzo de 2014<sup>1</sup>, la sociedad Dragados Hidráulicos S.A. (*en adelante, también, el contratista o demandante*), a través de apoderado judicial, presentó

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 19 del cuaderno principal.



Radicación: 13001-23-33-000-2014-00146-01 (71.272)  
Demandante: Dragados Hidráulicos S.A.  
Demandado: Instituto Nacional de Vías –INVIAS  
Referencia: Controversias contractuales

demanda de controversias contractuales contra el Instituto Nacional de Vías (*en lo sucesivo, INVIAS, entidad contratante o demandada*), con el fin de que se declare el incumplimiento del contrato No. 2275 de 2008 y que se realice la liquidación judicial del negocio.

4. Sobre el particular, elevó las siguientes pretensiones (se transcribe de forma literal, incluso con los posibles errores):

*“Primera: Declárese la liquidación judicial del Contrato Estatal No. 2275 de 2008, celebrado el 18 de noviembre de 2008 entre el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), como parte contratante, y Dragados Hidráulicos S.A., como parte contratista, en virtud de que dicho contrato no se liquidó de mutuo acuerdo ‘dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su vencimiento’, ni el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) lo liquidó unilateralmente dentro ‘de los dos (2) meses siguientes’ al vencimiento del plazo convenido para la liquidación bilateral, “de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007”.*

*Segunda: Declárese que el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) incumplió el Contrato Estatal No. 2275 de 2008 por no pagar a favor de Dragados Hidráulicos S.A. las sumas de dinero correspondientes: (1) al saldo del volumen dragado en los taludes del Sector A K0+300 a K0+720 (8.824 m3); y (2) los costos indirectos (AIU) pactados en el contrato, aplicables, igualmente, al pago de los reembolsables.*

*Tercera: Como consecuencia de la anterior declaración, condénese al Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) a pagar a favor de Dragados Hidráulicos S.A. las siguientes sumas de dinero: (1) TRESCIENTOS SESENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS CUARENTA PESOS (\$369.593.240) M/Cte., correspondiente al saldo del volumen dragado en los taludes del Sector A K0+300 a K0+720 (8.824 m3), con los correspondientes intereses moratorios pactados en el Contrato Estatal No. 2275 de 2008 (subsidiariamente, con la actualización monetaria según el IPC), liquidados desde el 13 de enero de 2011 (fecha en que se solicitó dicho pago a través de la comunicación DH.C2275-135-11) y hasta la fecha de su pago efectivo; y (2) NOVENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS VEINTINUEVE PESOS (\$92.366.329) M/Cte., correspondiente a los costos indirectos (AIU) pactados en el contrato, aplicables, igualmente, al pago de los reembolsables, con los correspondientes intereses moratorios pactados en el Contrato Estatal No. 2275 de 2008 (subsidiariamente, con la actualización monetaria según el IPC), liquidados, en cada evento, desde la fecha de las Actas de Avance Nos. 13 (20 de diciembre de 2010), 14 (8 de noviembre de 2011) y 15 (16 de diciembre de 2011) y hasta la fecha de su pago efectivo.*

*Cuarta: Condénese al Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) a pagar a favor de Dragados Hidráulicos S.A. el monto de las costas y de los gastos que cause la presente actuación judicial, incluidas las agencias en derecho<sup>2</sup>.*

5. Como fundamentos, en síntesis, se mencionaron los siguientes.
6. El INVIAS, a través de la licitación pública No. LP-SGT-SMF-008-2008, seleccionó a la empresa Dragados Hidráulicos S.A., con el fin de realizar “*el dragado de ampliación de canal de acceso a la Bahía de Cartagena, sector Bocachica*”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Según el escrito de demanda, específicamente, en el folio 2 del cuaderno principal.

<sup>3</sup> Pliego de condiciones definitivo que obra en los folios 2 a 24 del cuaderno de pruebas.



Radicación: 13001-23-33-000-2014-00146-01 (71.272)  
Demandante: Dragados Hidráulicos S.A.  
Demandado: Instituto Nacional de Vías –INVIAS  
Referencia: Controversias contractuales

7. Como consecuencia de lo anterior, el 18 de noviembre de 2008 se suscribió el contrato de obra número 2275, con el objeto descrito desde el procedimiento de selección. Las partes pactaron la modalidad de pago de precios unitarios por un valor de trece mil sesenta y siete millones cuatrocientos cuarenta y nueve mil ochocientos cuarenta pesos (\$13.067'449.840) y el plazo de ejecución inicial fue de 9 meses a partir de la orden de inicio<sup>4</sup>, la cual se suscribió el 4 de mayo de 2009. Sin embargo, posteriormente se acordaron múltiples prórrogas y suspensiones, que extendieron el término para la ejecución del negocio hasta el 3 de junio de 2011.
8. El 4 de noviembre de 2009, las partes suscribieron la adición No. 1, por el valor de ochocientos millones de pesos (\$800'000.000), con la finalidad de desarrollar una inversión social en beneficio la comunidad de la zona que vio afectada su actividad de pesca artesanal como consecuencia de las actividades desarrolladas durante la ejecución del negocio jurídico.
9. El 2 de diciembre de 2009 se firmó el contrato adicional No. 2, en el que se acordó aumentar el precio del negocio jurídico por tres mil quinientos millones de pesos (\$3.500'000.000), con el fin de garantizar las obras de protección de los Fuertes de San José y San Fernando en la Bahía de Cartagena.
10. El contratista, mediante oficio DH-C2275-135-11 del 13 de enero de 2011, informó a la empresa Ingeniería de Proyectos Ltda. (interventor del negocio) que, durante el desarrollo de las actividades, se encontró arena fina en los taludes del sector K0+300 al K0+720, material que no estaba previsto y que generó gran inestabilidad, por lo que tuvo que dragar un volumen de material mayor al establecido en los diseños iniciales entregados por el INVIAS.
11. Dragados Hidráulicos S.A., a través de la comunicación DH-C2275-149-11- del 4 de febrero de 2011, solicitó a la interventoría la suscripción del acta de modificación de cantidades No. 7. Sin embargo, esta última se abstuvo de darle trámite a esa petición ante la entidad contratante, porque: (i) los hechos advertidos se derivaron de circunstancias del proceso constructivo y no atribuibles al diseño; (ii) las partes acordaron en el contrato que la ejecución de las actividades de excavación y remoción de material se daría por cuenta y riesgo del contratista; y (iii) en la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 0783 de 1997 se especificó que, previo a las obras de dragado, se debieron realizar enroques de protección para los taludes.
12. Por otra parte, el demandante señaló que, en la cláusula décima del contrato, se definieron las obras complementarias y adicionales como aquellas que, *“por su naturaleza, pueden ejecutarse con las especificaciones originales del contrato o variaciones no sustanciales de los mismos y en donde todos los ítems tengan precios unitarios pactados”*<sup>5</sup>. Con fundamento en lo convenido, el contratista alegó tener derecho al reconocimiento y pago de \$92.366.329, monto correspondiente a los costos indirectos (AIU), a partir del 25% el valor adicionado del negocio jurídico.

<sup>4</sup> Folio 136 del cuaderno de pruebas.

<sup>5</sup> Cláusula décima del contrato 2275 de 2008 (folios 27 a 43 del cuaderno principal).



Radicación: 13001-23-33-000-2014-00146-01 (71.272)  
Demandante: Dragados Hidráulicos S.A.  
Demandado: Instituto Nacional de Vías –INVIAS  
Referencia: Controversias contractuales

13. En el escrito de demanda se adujo que las pretensiones formuladas encuentran soporte legal en la Ley 80 de 1993, en armonía con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 679 de 1994.

### **Contestación de la demanda**

14. El INVIAS se opuso a las pretensiones de la demanda<sup>6</sup> y propuso las excepciones de cobro de lo no debido e inexistencia de obligación, las cuales sustentó así:

15. Adujo que el contrato terminó el 3 de junio de 2011, y no el 16 de diciembre de 2011, como lo pretendió hacer ver la parte actora. Además, indicó que el documento denominado "*pre acta de recibo de obra No. 15*", suscrito por el contratista y el interventor, contenía una serie de imprecisiones que debían aclararse previo a realizar la liquidación del contrato.

16. Sobre las mayores actividades de obra por presencia arena fina encontrada alrededor de los taludes, indicó que fue un hecho que podía presentarse en cualquier labor de dragado, motivo por el cual, desde los pliegos de condiciones, se establecieron los parámetros de cómo proceder frente a dicha hipótesis. Aunado a ello, refutó que el contratista tuvo conocimiento de los diseños desde antes de la ejecución de la obra, y que, en virtud de la amplia experiencia en dragados en la zona<sup>7</sup>, no podía argumentar que el diseño tenía una "*evidente falla*", cuando no se pronunció al respecto durante el procedimiento de selección, especialmente, cuando en los pliegos de condiciones se estableció que el proponente debía inspeccionar y examinar el sitio y los alrededores de la obra e informarse por su cuenta acerca de la naturaleza del terreno y del subsuelo.

17. Respecto de la solicitud de reconocimiento del AIU, indicó que, con el contrato adicional 2, se incluyeron obras para la protección de los fuertes de San Fernando y San José, cuyos ítems fueron incorporados al proyecto. Para tal efecto, se levantaron las siguientes actas: a) fijación de ítems no previstos, b) comparación de precios unitarios de ítems y c) formatos de análisis de precios unitarios; por lo que el reconocimiento reclamado se realizó en el negocio.

18. Por último, solicitó vincular -como llamado en garantía- a la empresa Ingeniería de Proyectos S.A.S., que ejerció como interventora del contrato No. 2275 de 2008.

### **Llamamiento en garantía**

19. El Tribunal *a quo*, a través de auto del 6 de marzo de 2015<sup>8</sup>, admitió el llamamiento en garantía de Ingeniería de Proyecto S.A.S. y ordenó notificarla personalmente<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Como excepciones planteó las siguientes (i) legalidad de los actos administrativos demandados, sin que existe irregularidad e ilegalidad en su conformación; (ii) cumplimiento de los fines contractuales del Estado al proferir las resoluciones acusadas; (iii) inexistencia de perjuicio indemnizable, porque la entidad no provocó ningún daño antijurídico al contratista y (iv) culpa exclusiva de la víctima en la producción del daño y perjuicio. Folios 111 y ss. del cuaderno principal.

<sup>7</sup> Al respecto, en el escrito de contestación de la demanda se indicó: "*Dragados Hidráulicos participó en la primera y segunda fase del dragado de profundización del canal de acceso al puerto de Cartagena en el sector de Bocachica, con lo cual es claro que tenía un amplio conocimiento en las condiciones del subsuelo a remover con antelación a la ejecución del contrato 2275 de 2008*".

<sup>8</sup> Folios 178 a 180 del cuaderno principal.

<sup>9</sup> Notificación llevada a cabo el 10 de marzo de 2015, folio 182 del cuaderno principal.





Radicación: 13001-23-33-000-2014-00146-01 (71.272)  
Demandante: Dragados Hidráulicos S.A.  
Demandado: Instituto Nacional de Vías –INVIAS  
Referencia: Controversias contractuales

20. La llamada en garantía no contestó la demanda<sup>10</sup>.

### **Sentencia de primera instancia<sup>11</sup>**

21. El Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión No. 1, profirió sentencia de primera instancia el 30 de mayo de 2023, mediante la cual (i) declaró liquidado el contrato 2275 de 2008; (ii) estableció la inexistencia de saldo pendiente entre las partes; y (iii) negó las demás pretensiones de la demanda.

22. El *a quo* negó el reconocimiento de las mayores cantidades de dragado entre el K0+300 al K0+720, porque: (i) en la etapa precontractual se precisó que el INVIAS no asumiría el riesgo originado en la descripción imprecisa del material de dragado y que era deber de los oferentes inspeccionar y examinar el sitio de la obra por su cuenta, con el fin de analizar la naturaleza del terreno; (ii) igualmente, le correspondía al contratista, previo a realizar la obra, informar a la interventoría sobre cualquier replanteamiento en el diseño que pudiese llegar a exigir, para que, a partir de ello, se suscribiera un acuerdo en el que se especificaran las modificaciones en la cantidad del proyecto de obra, cosa que no ocurrió; (iii) el dictamen pericial aportado por el actor no fue idóneo para demostrar la afectación alegada, porque el perito no tuvo en cuenta los informes presentados por la interventoría, no reseñó las profesiones de quienes adujo haber obtenido la información que sí analizó, no aportó la información que soportara su experticia y se fundó en el contenido del acta de preentrega del proyecto que no fue firmada, ni reconocida por la entidad contratante. Además, sobre el valor correspondiente a los costos indirectos (AIU) derivados de la ejecución de obras de protección a los Fuertes de San José y San Fernando previstas en el contrato adicional No. 2, concluyó que no se demostró la causación efectiva de costos indirectos.

23. Seguidamente, realizó la liquidación del contrato y estableció que no existió saldo pendiente entre las partes del negocio.

24. Por último, no condenó en costas con fundamento en los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, porque la parte actora respaldó su líbello introductorio en fundamentos legales y jurisprudenciales.

### **El recurso de apelación<sup>12</sup>**

25. La parte demandante presentó recurso de apelación, en el que manifestó su inconformidad con la sentencia de primera instancia, alegando que: (i) se desvió del centro del debate, que consistió en determinar si existió o no la obligación de pagar el valor adicional del volumen de dragado en los taludes del sector K0+300 a K0+7520, correspondiente a 19.348 metros cúbicos ejecutados por ella y que debieron reconocérsele, lo cual -según su criterio- se demostró con el dictamen

---

<sup>10</sup> Según el informe secretarial que dio ingreso al despacho. Se advierte que Ingeniería de Proyectos S.A.S. fue debidamente notificada al correo electrónico info@inproyectos.com, que corresponden con el email de notificación judicial del certificado de existencia y representación legal de la empresa (folios 147 a 179 del cuaderno principal).

<sup>11</sup> Actuación digital, consultada en el índice 2 del aplicativo Samai.

<sup>12</sup> *Ibid.*



Radicación: 13001-23-33-000-2014-00146-01 (71.272)  
Demandante: Dragados Hidráulicos S.A.  
Demandado: Instituto Nacional de Vías – INVIAS  
Referencia: Controversias contractuales

pericial aportado; y (ii) el fundamento del reclamo de los valores por concepto de costos indirectos (AIU) de los acuerdos adicionales deviene directamente de lo pactado por ese rubro en el contrato estatal No. 2275 de 2008, de manera que, a su juicio, no media ninguna razón para exigir la demostración efectiva de imprevistos, ya que, en virtud de la cláusula décima del negocio jurídico, a las actividades agregadas les aplicaban todas las disposiciones del contrato primigenio, por lo que se entiende incluido el ítem reclamado en el *sub lite*.

26. Concluyó que el *ad quem* debe revocar providencia impugnada, para declarar el incumpliendo contractual y ordenar el pago de los 8.824 m<sup>3</sup> de material dragado no reconocido y de los costos indirectos (AIU) del acuerdo adicional No. 2.

### Trámite en segunda instancia

27. El recurso fue admitido mediante auto del 8 de julio de 2024<sup>13</sup> y, posteriormente, el Ministerio Público conceptuó y solicitó la confirmación de la sentencia de primera instancia<sup>14</sup>. Las partes guardaron silencio.

### CONSIDERACIONES

28. Corresponde a la Sala a definir la segunda instancia de la presente controversia, en la que, en primer lugar, se debe dilucidar si en el caso concreto se configuró o no la caducidad de la acción judicial, por tratarse de un presupuesto procesal para resolver sobre las pretensiones de la demanda<sup>15</sup>, en función del recurso de apelación. Al respecto, se resalta que el Tribunal *a quo* no se refirió a ello en el trámite de la primera instancia ni en la sentencia impugnada<sup>16</sup>.
29. Así, por tratarse de un asunto sobre el que cual debe pronunciarse el *ad quem*, incluso oficiosamente<sup>17</sup>, para definir la oportunidad de la presentación de la demanda, se deben disipar estos interrogantes: (i) ¿El contrato 2275 de 2008 requería liquidación? y, en caso afirmativo, (ii) ¿De qué forma corrió el plazo para la liquidación bilateral y unilateral de ese negocio?; (iii) ¿Cuál es la regla aplicable al caso concreto para determinar el supuesto o hito que dio lugar al inicio del término

<sup>13</sup> Índice 4 de Samai.

<sup>14</sup> Índice 12 de Samai.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 6 de abril de 2018, expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth, a cuyo tenor: “*si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general (...) desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada*”.

<sup>16</sup> Durante la audiencia inicial celebrada el 9 de julio de 2015, únicamente indicó: “*La accionada no formuló excepciones previas, las de cobro de lo no debido e inexistencia de la obligación. Son excepciones de mérito*” (acta de la diligencia en folios 195 a 205 del cuaderno principal y archivo de audio en el índice 16 de Samai). A su vez, en la sentencia del 30 de mayo de 2023 tampoco se efectuó ningún razonamiento sobre la caducidad.

<sup>17</sup> *Idem*. Se debe destacar que la competencia del superior, al desatar el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, se encuentra circunscrito, por regla, a los cargos puntuales planteados por el recurrente, salvo -se itera- por aquellos aspectos que oficiosamente deben ser definidos por el juzgador conforme a la ley, como el de la caducidad de la acción judicial, según lo previsto en el artículo 328 del CGP, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, y en el artículo 187 de este cuerpo normativo.



Radicación: 13001-23-33-000-2014-00146-01 (71.272)  
Demandante: Dragados Hidráulicos S.A.  
Demandado: Instituto Nacional de Vías –INVIAS  
Referencia: Controversias contractuales

para demandar, según la controversia planteada?; (iv) ¿Ese hito estuvo determinado por fundamentos de hecho o de derecho posteriores al vencimiento del plazo de ejecución del contrato? y, en definitiva, (v) ¿La demanda se presentó de manera oportuna o extemporánea?

30. En caso de no haber operado la caducidad de la acción judicial, la Sala deberá acometer y resolver los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿Hay lugar a liquidar judicialmente el contrato suscrito entre el INVIAS y Dragados Hidráulicos S.A.? (ii) ¿Se ejecutó una mayor cantidad de obra por parte del contratista, que debió ser reconocida por la entidad contratante? y (iii) ¿Es procedente el reconocimiento de costos indirectos (AIU) por un valor de \$92.366.329, correspondientes al 25% del valor acordado en el contrato adicional No. 2?
31. Con aquellos propósitos, la Sala abordará: (i) el régimen jurídico y la naturaleza del negocio No. 2275 de 2008; (ii) el cómputo de la caducidad en el *sub lite*; (iii) las conclusiones; y (iv) la determinación sobre la condena en costas.

### **El régimen jurídico y la naturaleza del contrato No. 2275 de 2008**

32. En primera medida, es necesario referirse al plexo normativo que rigió el negocio jurídico fuente de la controversia, con el fin de establecer si se trató de uno de aquellos acuerdos de voluntades que debió ser objeto de liquidación, y con base en ello, determinar la forma de contabilizar el término de caducidad señalado en el artículo 164 del CPACA (literal “j” del numeral 2).
33. De los documentos aportados<sup>18</sup>, se corrobora que el INVIAS es un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Transporte, según lo dispuesto en el Decreto 2171 de 1992<sup>19</sup>, y se encuentra entre las entidades estatales relacionadas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993<sup>20</sup>.
34. Conforme a lo acreditado en el proceso, dicha autoridad adelantó un procedimiento de selección mediante la licitación pública No. LP-SGT-SMF-008-2008, regulado por el numeral primero del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

<sup>18</sup> Entre los que se encuentra el pliego de condiciones definitivo y sus anexos.

<sup>19</sup> Decreto 2171 de 1992. Artículo 1. “Integración del sector transporte. - El sector transporte está integrado por el Ministerio de Transporte y sus organismos adscritos y vinculados.

Son organismos adscritos: 1. El Instituto Nacional de Vías (...).”

Artículo 52. “Reestructuración del fondo vial nacional como el Instituto Nacional de Vías. - Reestructurase el Fondo Vial Nacional como el Instituto Nacional de Vías, establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio y adscrito al Ministerio de Transporte”.

Artículo 286: “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

<sup>20</sup> Artículo 2: “Para los solos efectos de esta ley: 1o. Se denominan entidades estatales:

a) **La Nación**, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; **los establecimientos públicos**, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, **en todos los órdenes y niveles**” (se destaca).





Radicación: 13001-23-33-000-2014-00146-01 (71.272)  
Demandante: Dragados Hidráulicos S.A.  
Demandado: Instituto Nacional de Vías –INVIAS  
Referencia: Controversias contractuales

35. En ese sentido, se destaca que el contrato 2275 de 2008<sup>21</sup> fue perfeccionado con el fin de realizar “*el dragado de ampliación de canal de acceso a la Bahía de Cartagena, sector Bocachica*”, por el que Dragados Hidráulicos S.A. se obligó, entre otros asuntos, a llevar a cabo las obras pertinentes bajo un sistema de precios unitarios y la entidad se comprometió a pagar como contraprestación el valor de \$13.067'449.840<sup>22</sup>.
36. Por tanto, de acuerdo con la naturaleza de la entidad contratante, su régimen sustantivo, así como los preceptos que gobernaron el procedimiento de selección y las obligaciones principales del negocio jurídico, se concluye que se trató de un contrato estatal de obra sometido a las normas civiles y comerciales y aquellas establecidas en el EGCAP que, para la fecha de suscripción del negocio jurídico - *18 de noviembre de 2008*-, concernía a la Ley 80 de 1993<sup>23</sup> y la Ley 1150 de 2007, entre otras disposiciones.
37. De ese modo, se corrobora que las partes del negocio suscribieron un acuerdo conmutativo y bilateral, con el que se pretendió superar la necesidad de ampliar el canal de acceso a la Bahía de Cartagena<sup>24</sup>, encaminado a lograr la satisfacción del interés general perseguido<sup>25</sup>, cuya ejecución de las obligaciones se prolongó en el tiempo y, por ende, en virtud del artículo 60 de la ley 80 de 1993<sup>26</sup>, requería liquidación. Según lo anunciado, esta premisa es de relevancia medular para fijar la oportunidad del ejercicio del derecho de acción, como se analizará en seguida.

#### **Cómputo de la caducidad en el *sub lite***

38. De conformidad con el artículo 164, numeral 2, literal j), del CPACA, “[e]n las [controversias] *relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento*”. De igual manera, el apartado v) de esta disposición prevé que, “[e]n los [negocios] *que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, [se computará] una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del*

---

<sup>21</sup> Folios 27 a 43 del cuaderno principal.

<sup>22</sup> *Ídem*.

<sup>23</sup> En cuyo artículo 32, numeral 1, se prevé el de obra como una de las tipologías de contratos estatales.

<sup>24</sup> Descripción descrita en la justificación técnica de la licitación pública (folio 2 del cuaderno de pruebas).

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2009, C.P. María Victoria Calle Correa, a cuyo tenor: “*El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general (...). En este orden de ideas, la defensa del principio del interés general no sólo constituye la finalidad primordial sino el cimiento y la estructura de la contratación administrativa, y en esa medida todas las actividades que se desarrollan en torno a la contratación pública son preponderantemente regladas, quedando muy poco espacio para la discrecionalidad*”.

<sup>26</sup> Artículo 60: “*De Su Ocurrencia y Contenido. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.*

*También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar*”. Se precisa que se trata del texto original de la norma, esto es, antes de la modificación sufrida con el artículo 217 del Decreto Ley 19 de 2012.



Radicación: 13001-23-33-000-2014-00146-01 (71.272)  
Demandante: Dragados Hidráulicos S.A.  
Demandado: Instituto Nacional de Vías –INVIAS  
Referencia: Controversias contractuales

*término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga”<sup>27</sup>.*

39. La demandante solicitó la liquidación judicial del contrato y pidió que se le pagaran los dineros dejados de percibir por concepto de: (i) mayores cantidades de obra ejecutadas durante el plazo del contrato; y (ii) costos indirectos (AIU) en relación con el contrato adicional No. 2 en el que se aumentó el presupuesto del negocio en \$3.500'000.000. Por corresponder a pretensiones que giran en torno al reconocimiento de sumas dejadas de pagar por actividades consumadas antes del vencimiento del periodo de ejecución, así como la confección del corte de cuentas que no se realizó, el término para demandar debe contabilizarse desde que venció el plazo de dos meses para que la entidad liquidara unilateralmente el contrato.
40. El contratista, mediante comunicado DH-C2275-135-11 del 13 de enero de 2011<sup>28</sup>, informó a la interventoría que realizó batimetrías de control en las que se determinó un volumen superior de dragado debido a la arena fina encontrada en los taludes del sector K0+300 al K0+720. En igual sentido, versa la reclamación de costos indirectos en el contrato adicional No. 2 suscrito el 2 de diciembre de 2009<sup>29</sup> y en cuyo texto contractual no se consagró ningún reconocimiento sobre el particular. El actor consideró que era un monto en su favor que debía ser aceptado por la entidad contratante por tratarse de un aspecto contemplado en el negocio 2275 de 2008, cuyas disposiciones le resultaban aplicables a los acuerdos posteriores. De esta manera el objeto de las pretensiones se relaciona con aspectos acaecidos durante el periodo de ejecución del acuerdo contractual y, de suyo, no se funda en actividades ejecutadas por fuera del plazo previsto por las partes.
41. En ese orden de ideas, para determinar la fecha de partida para el cómputo del término para demandar, la Sala delimita lo siguiente.
42. En el expediente se encuentra acreditado que el contrato 2275 de 2008 tuvo un plazo de ejecución primigenio de 9 meses, que corrió desde la orden de inicio suscrita el 4 de mayo de 2009<sup>30</sup>. Sin embargo, el lapso de ejecución se prolongó hasta el 3 de junio de 2011, según los términos de los siguientes acuerdos de ampliación y suspensión del negocio jurídico:

---

<sup>27</sup> La Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, en auto del 1 de agosto de 2019, exp. 62.009 C.P. Jaime Rodríguez Navas, unificó su jurisprudencia respecto de la aplicación de esta norma en casos específicos, así: *“En relación con el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales de contratos que han sido liquidados después de haber vencido el término convencional y/o legalmente dispuesto para su liquidación, pero dentro de los dos años posteriores al vencimiento de este último. La Sala unifica el criterio que ha de ser observado para el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales en tales casos, para indicar que éste debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta o de la ejecutoria del acto de liquidación del contrato, conforme al ap. iii del literal j. del numeral 2 del artículo 164 del CPACA; y de precisar que, en consecuencia, el apartado v) del literal j del mismo numeral solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna”* (énfasis fuera del texto original).

<sup>28</sup> Folio 68 del cuaderno principal

<sup>29</sup> Folios 230 a 231 del cuaderno de pruebas.

<sup>30</sup> Folio 136 del cuaderno de pruebas.



Radicación: 13001-23-33-000-2014-00146-01 (71.272)  
 Demandante: Dragados Hidráulicos S.A.  
 Demandado: Instituto Nacional de Vías –INVIAS  
 Referencia: Controversias contractuales

Documento	Plazo	Inicio	Fin
Contrato 2275 de 2008 <sup>31</sup>	9 meses	4 de mayo de 2009	4 de febrero de 2010
Adicional No. 3 <sup>32</sup>	6 meses	12 de marzo de 2010	12 de septiembre de 2010
Adicional No. 4 <sup>33</sup>	3 meses y 6 días	13 de septiembre de 2010	19 de diciembre de 2010
Adicional No. 5 <sup>34</sup>	12 días	20 de diciembre de 2010	31 de diciembre de 2010
Adicional No. 6 <sup>35</sup>	1 mes	1 de enero de 2011	31 de enero de 2011
Adicional No. 7 <sup>36</sup>	20 días	1 de abril de 2011	20 de abril de 2011
<b>Plazo total</b>	20 meses	18 de abril de 2011	1 de junio de 2011

Documento	Inicio	Final	Reanudación	Plazo pendiente
Suspensión No.1 <sup>37</sup>	10 de junio de 2009	4 de julio de 2009	5 de julio de 2009	7 meses y 24 días
Suspensión No. 2 <sup>38</sup>	3 de agosto de 2009	14 de agosto de 2009	15 de agosto de 2009	6 meses y 26 días
Suspensión No. 3 <sup>39</sup>	17 de febrero de 2011	15 de marzo de 2011	16 de marzo de 2011	4 días
Suspensión No. 4 <sup>40</sup>	16 de marzo de 2011	28 de marzo de 2011	29 de marzo de 2011	4 días
Suspensión No. 5 <sup>41</sup>	18 de abril de 2011	31 de mayo de 2011	1 de junio de 2011	3 días

Documento	Plazo total	Inicio	Fin
Contrato 2275 de 2008 y sus modificaciones	20 meses y 8 días	4 de mayo de 2009	3 de junio de 2011

43. De acuerdo con la anterior relación de fechas, se constata que al momento de la suscripción del acta de suspensión 5 del contrato (última levantada) hacían falta tres días de plazo contractual, tal como se consignó en el referido documento, por lo que, una vez reanudado el término el 1 de junio de 2011, el periodo de ejecución del contrato expiró el 3 de junio de 2011.

44. Según la cláusula vigésima segunda<sup>42</sup>, las partes acordaron que esta etapa se debía llevar a cabo, de conformidad con los términos previstos en la Ley 1150 de 2007, a

<sup>31</sup> Folios 27 a 42 del cuaderno principal.

<sup>32</sup> Folios 250 a 251 del cuaderno de pruebas. Se advierte que en los adicionales No. 1 y 2 del contrato no se amplió el plazo de ejecución contractual, folios 222 a 223 y 230 a 231 del cuaderno de pruebas, respectivamente.

<sup>33</sup> Folio 258 del cuaderno de pruebas.

<sup>34</sup> Folios 267 y 268 del cuaderno de pruebas.

<sup>35</sup> Folios 276 y 277 del cuaderno de pruebas.

<sup>36</sup> Folios 289 y 290 del cuaderno de pruebas.

<sup>37</sup> Folio 210 del cuaderno de pruebas.

<sup>38</sup> Folios 211 del cuaderno de pruebas.

<sup>39</sup> Folios 278 y 279 del cuaderno de pruebas.

<sup>40</sup> Folios 282 a 283 del cuaderno de pruebas.

<sup>41</sup> Folios 296 y 297 del cuaderno de pruebas.

<sup>42</sup> "Cláusula vigésima segunda. Liquidación El presente contrato será objeto de liquidación de conformidad con lo previsto en los Artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y las disposiciones del Pliego de Condiciones, procedimiento que deberá efectuarse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su vencimiento o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o a la fecha del acuerdo que así lo disponga. PARAGRAFO PRIMERO;



Radicación: 13001-23-33-000-2014-00146-01 (71.272)  
Demandante: Dragados Hidráulicos S.A.  
Demandado: Instituto Nacional de Vías –INVIAS  
Referencia: Controversias contractuales

partir de “**su vencimiento** o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o a la fecha del acuerdo que así lo disponga”<sup>43</sup> (se destaca).

45. Bajo ese contexto, la Sala reafirma que el cómputo del término de caducidad inició el día siguiente del momento en que feneció el plazo de los dos meses para liquidar unilateralmente el negocio jurídico, que -por su parte- empezó a contabilizarse una vez agotado el término para confeccionar el corte de cuentas de mutuo acuerdo, según lo previsto en el artículo 164 numeral 2, literal j), apartado v) del CPACA y en el respectivo acuerdo de voluntades.
46. En concreto, el plazo para liquidar el negocio jurídico transcurrió (i) primariamente, para la forma bilateral, desde el 4 de junio de 2011 hasta el 4 de octubre de 2011, conforme al plazo legal supletivo de cuatro (4) meses previsto para ello<sup>44</sup>; y (ii) subsecuentemente, en virtud del plazo de dos (2) meses para efectuar ese corte de cuentas de forma unilateral (que opera por ministerio de la ley), corrió hasta el 5 de diciembre de 2011.
47. Así, la contabilización de los dos años de la caducidad inició el 6 diciembre de 2011, se suspendió con la solicitud de conciliación extrajudicial que presentó el demandante el 25 de octubre de 2013, cuando faltaban 1 mes y 11 días para que finalizaran, y se reanudó a partir del 17 de enero de 2014 (día siguiente a la expedición de la constancia sobre la terminación del trámite conciliatorio sin acuerdo entre las partes<sup>45</sup>), por lo que el plazo para hacer ejercicio del derecho de acción se prolongó hasta el 28 de febrero de 2014 y, como Dragados Hidráulicos S.A. radicó la demanda el 25 de marzo de 2014, se colige -sin hesitación alguna- que su presentación fue extemporánea.
48. No soslaya la Sala que en la demanda se manifestó que para el cómputo de la caducidad, debía valorarse que el contratista y el interventor del contrato

---

*Para la liquidación se exigirá al CONTRATISTA la ampliación de la garantía, si es del caso, a fin de avalar las obligaciones que éste deba cumplir con posterioridad a la extinción del presente contrato. PARAGRAFO SEGUNDO: Si EL CONTRATISTA no se presentará para efectos de la liquidación del contrato o las partes no llegaren a ningún acuerdo, EL INSTITUTO procederá a su liquidación, por medio de resolución motivada susceptible del recurso de reposición. Así mismo y de conformidad con lo previsto por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, si EL CONTRATISTA deja salvedades en la liquidación por mutuo acuerdo, la liquidación unilateral procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo”.*

<sup>43</sup> Ídem.

<sup>44</sup> Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. “Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

*En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.*

*Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.”.*

<sup>45</sup> La Procuradora No. 22 Judicial 2 para asuntos administrativos profirió constancia que declaró fallida la conciliación extrajudicial el 16 de enero de 2014.





Radicación: 13001-23-33-000-2014-00146-01 (71.272)  
Demandante: Dragados Hidráulicos S.A.  
Demandado: Instituto Nacional de Vías –INVIAS  
Referencia: Controversias contractuales

suscribieron el 16 de diciembre de 2011 la “*pre acta de entrega No. 15*”, por lo que -en su apreciación- desde ese momento habría iniciado el plazo para llevar a cabo la liquidación bilateral del contrato y, una vez vencida ésta, el término para que dicho ejercicio se realizara de forma unilateral por parte de la entidad.

49. Sobre el particular, por el razonamiento ya expuesto, se estima improcedente el punto de partida que la actora propuso. En todo caso, si se tuviera en cuenta ese supuesto fáctico, el resultado no podría ser diferente al que se arribó en los párrafos anteriores, porque en la llamada “*pre acta de recibo de obra No. 15*”, se reconoció - como no podía ser de otra forma- que el plazo del contrato No. 2275 de 2008 había expirado el 3 de junio de 2011<sup>46</sup>, por lo que dicho documento, que no fue suscrito por la contratante, no tuvo la intención -ni ostentó el imperio- de modificar el plazo contractual. Adicionalmente, como también se expuso en precedencia, los hechos que dieron lugar a la demanda sucedieron durante el plazo de ejecución del contrato<sup>47</sup>, lo cual impide tener en cuenta una fecha posterior a su terminación para contabilizar el término legal para ejercer oportunamente el derecho de acción.
50. Como consecuencia de lo todo expuesto, se configuró el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción judicial, lo cual impide que la Sala se pronuncie sobre el fondo de la controversia, esto es, se encuentra privada de considerar y absolver los cargos expuestos por la parte demandante en el recurso de apelación.

### **Conclusiones**

51. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará la caducidad de la acción judicial, recapitulando que:
52. Los contratos celebrados por entidades públicas, no sometidos a ningún régimen especial ni exceptuado, se encuentran gobernados por las reglas previstas en el EGCAP, incluyendo las relativas a su liquidación.
53. En materia de controversias contractuales, el término de caducidad se debe contabilizar en función del vencimiento del término para efectuar la liquidación del negocio, en caso de que el mismo requiera de tal ejercicio y la controversia no encuentre fuente en una situación posterior a ese momento o en un motivo de hecho anterior respecto del cual pueda ser exigible un derecho. En virtud de lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1150, este plazo corresponderá, en primera medida, al que las partes pacten para efectuar el ajuste de cuentas de forma bilateral, y solo en caso de que no se haya fijado, el mismo será de cuatro (4) meses -por previsión legal- contados a partir del vencimiento del término de ejecución del negocio. Una vez vencido este plazo (el pactado o el supletorio), la entidad sometida al EGCAP contará con el término de dos (2) meses para adelantar ese ejercicio de forma

<sup>46</sup> En la *preacta* de recibo de obra No. 15, se consagró: “*Fecha de inicio: mayo 4 de 2009 (...) Fecha de finalización: junio 3 de 2011*”. Folios 55 a 57 del cuaderno principal.

<sup>47</sup> En el instrumento referido se relacionaron aspectos propios de la ejecución del negocio jurídico, no se hizo referencia a actividades ejecutadas por fuera del plazo contractual; inclusive, se anotó que las obras de dragado allí detalladas correspondían al período facturado en el mes de noviembre de 2010, esto es, más de 6 meses antes de la finalización de la vigencia del negocio.





Radicación: 13001-23-33-000-2014-00146-01 (71.272)  
Demandante: Dragados Hidráulicos S.A.  
Demandado: Instituto Nacional de Vías –INVIAS  
Referencia: Controversias contractuales

unilateral, y en caso de que el mismo venza sin realizarlo, a partir de allí se habrá de contabilizar el plazo de dos (2) años para acudir ante la jurisdicción y ventilar las controversias que se busque resolver.

54. Las normas que regulan la caducidad de la acción judicial son de orden público y de obligatorio cumplimiento, por lo que la falta de gestión oportuna por parte del demandante impone declarar que el plazo para acudir ante la jurisdicción feneció.
55. La suscripción de un acta posterior al vencimiento del plazo de ejecución del contrato, que no fue firmada por la contratante, no implicó que se hubiera consentido, de manera expresa o tácita, la ampliación del plazo del contrato, comoquiera que en la misma se reconoció la fecha en la que esa terminación ya había ocurrido.
56. El operador judicial debe declarar la caducidad de la acción judicial cuando la encuentre configurada, comoquiera que -se itera- la oportunidad del ejercicio de dicho derecho corresponde a un presupuesto procesal, que debe ser analizado aun cuando no se haya alegado, ni analizado por el *a quo*.
57. Ante la presencia de ese fenómeno jurídico de la caducidad, se torna inviable examinar los motivos de reproche planteados por el apelante en su recurso.
58. En definitiva, valorando que la demanda se presentó por fuera del término de dos años siguientes a que venciera el plazo para la liquidación unilateral del negocio, que a su vez tuvo lugar ante la ausencia del ejercicio bilateral, se impone concluir que dicho libelo fue extemporáneo, aspecto que implica revocar la sentencia de primer grado que se refirió al fondo de la controversia.

### La condena en costas

59. De conformidad con la remisión del primer inciso del artículo 188 del CPACA, modificado con el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021<sup>48</sup>, y según lo establecido en el artículo 365-1 y 4 del CGP<sup>49</sup>, en aplicación de un criterio objetivo, se condenará en costas, en ambas instancias, a la demandante<sup>50</sup>. Se precisa que la condena dual se

<sup>48</sup> Artículo 188. “Condena en costas: Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.

<sup>49</sup> Artículo 365 “Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: **1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. (...)**”

**“4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias”.** (se destaca).

<sup>50</sup> En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), debe acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.



Radicación: 13001-23-33-000-2014-00146-01 (71.272)  
Demandante: Dragados Hidráulicos S.A.  
Demandado: Instituto Nacional de Vías –INVIAS  
Referencia: Controversias contractuales

torna procedente comoquiera que, conforme al numeral 4 del artículo 365 del CGP, “*Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias*”. Aquellas serán liquidadas de forma concentrada por la Secretaría del Tribunal de origen, según lo previsto en los artículos 365 y 366 del CGP<sup>51</sup>.

60. A su vez, en la medida en que la parte demandada, INVIAS ejerció su defensa durante el proceso judicial, dicha situación es suficiente para fijar agencias en derecho a su favor.
61. Por el contrario, en relación con la llamada en garantía, Ingeniería de Proyectos S.A.S., se recuerda que no contestó la demanda, no se opuso a las pretensiones y tampoco actuó en el curso de la segunda instancia, por lo que no se acreditó la gestión en el *sub lite* y, por ello, no hay lugar al reconocimiento de costas procesales.
62. El Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003<sup>52</sup> expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda<sup>53</sup>, en el artículo 6 numerales 3.1.2. y 3.1.3. estableció las tarifas de agencias en derecho en los procesos con cuantía de asuntos contenciosos administrativos, para la primera instancia hasta el 20% de las pretensiones y para la segunda instancia hasta el 5% de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia<sup>54</sup>.
63. En ese sentido, debido a que con las actuaciones de la demanda se acreditó la atención y gestión del proceso por la parte demandada, se fijan las agencias en derecho en el 1% de las pretensiones de la demanda para la primera instancia y, en igual porcentaje, para la segunda instancia, lo que equivale a la suma de cuatro millones seiscientos diecinueve mil quinientos noventa y cinco pesos (\$4'619.595)<sup>55</sup>, para un total -en las dos instancias- de nueve millones doscientos treinta y nueve mil ciento noventa pesos (\$9'239.190), a cargo de Dragados Hidráulicos S.A. y en favor del Instituto Nacional de Vías -INVIAS.

<sup>51</sup> Artículo 366 “*Liquidación. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...) 4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas (...)*” (se destaca).

<sup>52</sup> Aplicable al caso concreto, debido a que la demanda se presentó el 25 de marzo de 2014, fecha en que se encontraba vigente el Acuerdo 1887 de 2003 que, posteriormente, fue derogado por el Acuerdo 10554 de agosto 5 de 2016; no obstante, este último solo entró a aplicarse para los procesos judiciales iniciados a partir de su publicación.

<sup>53</sup> Acuerdo PSAA16-10554. Artículo 7. “*Vigencia. El presente acuerdo rige a partir de su publicación y se aplicará respecto de los procesos iniciados a partir de dicha fecha. Los comenzados antes se siguen regulando por los reglamentos anteriores sobre la materia, de manera especial los contenidos en los Acuerdos 1887 de 2003, 2222 de 2003 y 9943 de 2013 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura*”.

<sup>54</sup> “Artículo. 6—*Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho: (...).*”

### III CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

*Con cuantía: Hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas. 3.1.3. Segunda instancia. (...) Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia*”.

<sup>55</sup> Dado que la suma de las pretensiones ascendió a \$461'959.569.



Radicación: 13001-23-33-000-2014-00146-01 (71.272)  
Demandante: Dragados Hidráulicos S.A.  
Demandado: Instituto Nacional de Vías –INVIAS  
Referencia: Controversias contractuales

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

### RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 30 de mayo de 2023, proferida por la Sala de Decisión No. 1 del Tribunal Administrativo de Bolívar.

**SEGUNDO: DECLARAR LA CADUCIDAD** de la acción judicial, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

**TERCERO: CONDENAR** en costas de primera y de segunda instancia a la parte demandante, las cuales se liquidarán por el Tribunal *a quo*. Como agencias en derecho se fija, por cada instancia, la suma de \$4'619.595, para un total de \$9'239.190, en favor del Instituto Nacional de Vías -INVIAS y a cargo de Dragados Hidráulicos S.A.

**CUARTO: DEVOLVER**, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

**Nota:** Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF