

CONTRATO ESTATAL- Liquidación- Controversias contractuales- Juicio- Litigio

Por regla general, la sola pretensión de liquidación del contrato no revela, per se, un conflicto que deba ser resuelto en el marco del medio de control de controversias contractuales, razón por la cual, cuando se formula, resulta necesario indagar por la causa que motiva al demandante a acudir a la vía jurisdiccional y, de manera concordante, por las consecuencias jurídicas que espera que se sean declaradas en juicio, en aras de determinar con claridad el objeto del litigio que deberá ser desatado por el juez.

LIQUIDACION DE LOS CONTRATOS – Ajustes- Revisión – Acta – Ley 80 de 1993 – Evaluación integral – Balance final – Obligaciones pendientes – Acuerdo entre las partes

El artículo 60 de la Ley 80 de 1993 establece que en la fase de liquidación de los contratos las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar y que en el acta constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a las que arriben para poner fin a las divergencias presentadas con el objeto de poder declararse a paz y salvo. La razón por la que la norma menciona expresamente que en esta etapa se deben hacer las verificaciones pertinentes se debe a que para elaborar el balance final del contrato resulta necesario realizar una evaluación integral de todos sus componentes, pasando, entre otros, por los aspectos técnicos, económicos y jurídicos e, incluso, del estado de las garantías en aras de determinar si quedan o no obligaciones pendientes entre ellas, lo cual, a su vez, es la base para concertar cualquier acuerdo entre las partes. No se trata, entonces, de equiparar la liquidación del negocio jurídico a un único acto, esto es, el de la firma del acta, pues liquidar el contrato corresponde a una actuación compleja en la que las partes concurren a evaluar, valorar y precisar aspectos propios de la ejecución del contrato, siempre con miras a lograr su paz y salvo y mutuo finiquito, lo que admite, de no lograrlo, definir el cierre del contrato con las salvedades que sobre su contenido se expresen o mediante la adopción de la misma mediante acto administrativo.

CONTRATO ESTATAL- Liquidación- Evaluación técnica – Paz y salvo- Salvedades – Obligaciones – Estado de ejecución

En efecto, en términos generales, puede decirse que la evaluación técnica del contrato con miras a realizar su liquidación comprende la verificación del estado del objeto convenido en cuanto a su calidad, grado de ejecución y oportunidad en su entrega; la económica, se refiere al comportamiento financiero del negocio en función del cumplimiento de las prestaciones y contraprestaciones; la jurídica a la determinación de los derechos y obligaciones de las partes, la cual se establece según el estado de cumplimiento de sus compromisos. Este esquema pone en evidencia que para llevar a cabo el balance final no resulta indispensable el "recibo a satisfacción" que dé cuenta del cumplimiento adecuado de las obligaciones pactadas, puesto que el propósito del balance final de cuentas no consiste en ratificar que lo pactado se ha ejecutado correctamente, sino que se trata de verificar del estado en el que termina el contrato – sea que se haya cumplido o no– con el fin de determinar si quedan o no obligaciones pendientes entre las partes derivadas de la relación negocial, y sobre el resultado de esa evaluación arribar, si es posible, a acuerdos que las conduzcan a declararse a paz y salvo e, incluso, dejar las salvedades que estimen pertinentes.



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

Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL – las normas que la consagran son de orden público y, por tanto, las partes no pueden disponer sobre ella / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – es posible que las partes acuerden condiciones o requisitos previos a la iniciación de esta etapa; sin embargo, deben fijarse de manera clara y precisa, y de tal forma que sea posible establecer de manera cierta el plazo máximo en que deben ocurrir para no dejar en vilo el inicio del término de caducidad en los casos que se rigen por el ordinal v) del literal j) del numeral 2 del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 .

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 parte demandante contra la sentencia que declaró la caducidad del medio de control.

La controversia en esta instancia versa sobre el momento en que inició la etapa de liquidación del contrato y, consecuentemente, la fecha en la que empezó a computarse el término para la presentación de la demanda.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. La providencia corresponde a la proferida el 13 de diciembre de 2022, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Huila declaró probada la excepción de caducidad¹.

2. El anterior proveído decidió la demanda cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos de derecho, son los siguientes²:

Pretensiones

³El 6 de julio de 2021³ CFM Ingeniería LTDA y Carlos Fernando Medina Noreña, integrantes del consorcio CFM&N (en adelante el demandante, el consorcio o CFM Ingeniería) presentaron demanda de controversias contractuales contra el municipio de Pitalito (en adelante el demandado, la entidad o el Municipio) para que se hicieran

¹ Índice 47, SAMAI del Tribunal.

² Se referencian las pretensiones como quedaron contenidas en la reforma de la demanda que se admitió el 1 de febrero de 2022 (índice 19, SAMAI del Tribunal).

³ Expediente digital documento denominado 002Demanda.pdf. Índice 60, Samai del Tribunal.

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe como obra en el texto original):

“1. Procédase a liquidar el contrato 220 del 1 de julio de 2014 suscrito entre el entonces Alcalde Municipal en Encargo del Municipio de Pitalito (Huila) y el Consorcio CFM&N conformado por CFM INGENIERÍA LTDA y CARLOS FERNANDO MEDINA NOREÑA, cuyo objeto era la CONSTRUCCIÓN VELÓDROMO CENTRO DEPORTIVO DE ALTO RENDIMIENTO EN EL MUNICIPIO DE PITALITO, DEPARTAMENTO DEL HUILA, por un valor total de \$5.251'495.402.72, luego de las modificaciones, actas de mayores y menores cantidades, adiciones y prórrogas del contrato, por hallarse agotado el presupuesto destinado a la ejecución de las obras cumpliendo con el contrato hasta donde el presupuesto y el principio de la buena fe, que debe imperar en todo contrato dio la posibilidad, de conformidad con lo expuesto en este escrito.

2. Como consecuencia de la liquidación del contrato, ordénese al demandado a pagar la suma de setecientos ochenta y siete millones noventa mil seiscientos setenta y cinco pesos con veintiséis centavos, moneda legal y corriente colombiana, (\$787'090.675.26), al demandante, conforme los siguientes valores:

Las pretensiones equivalen al valor pendiente por pagar del contrato 220 de 2014, de parte del municipio de Pitalito al Consorcio CFM&N -10% del valor total del contrato de conformidad con la Cláusula cuarta, etapa 2: OBRA-, más el valor de los imprevistos aprobados en el trámite contractual, menos la amortización del anticipo:

SALDO POR PAGAR (10% del valor total del contrato, descontando el valor de las bombas que no pudieron ser instaladas) \$514'065,472.52

IMPREVISTOS SEGÚN INFORME RADICADO POR INTERVENTORÍA \$404'321,173.75

AMORTIZACION ANTICIPO \$131'295,971.01

De conformidad con lo anterior, el valor de las pretensiones es \$787'090.675.26.

3. Condénese al demandado al pago de intereses de mora sobre el valor de las pretensiones, causados desde el 3 de octubre de 2018, fecha en que se recibieron las obras a entera satisfacción por parte del municipio, hasta la fecha en que se realice efectivamente el pago.

4. Condénese en costas y gastos del proceso al demandado”.

Hechos

⁴Entre el Municipio y el demandante se celebró el contrato 220 del 1 de julio de 2014, cuyo objeto consistió en la construcción del Velódromo Centro Deportivo de Alto Rendimiento, para ser ejecutado en un plazo de 6 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, por un valor de \$5.251'495.402,72⁴. Se estipuló que el 90% del precio se pagaría mediante actas parciales de avances de obra hasta completar el 90% de la ejecución y el 10% restante previa suscripción del acta de liquidación.

⁴ Inicialmente se pactó por \$4.401'282.702,89, suma que fue adicionada por acuerdo entre las partes.

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

⁵ Durante la ejecución del negocio jurídico se firmaron varias prórrogas y se realizaron diversas suspensiones. Una vez cumplidas las suspensiones y dado que no se resolvieron las causas que las originaron, el contratista solicitó a la entidad la terminación del contrato⁵.

⁶ El Municipio y el contratista suscribieron 5 actas⁶ de recibo parcial de obra y 5 facturas⁷ por un valor total de \$4.916'872.538,21.

⁷ Se realizaron modificaciones al contrato en lo que tiene que ver con: (i) mayores y menores cantidades de obra; (ii) diseños de la obra; (iii) autorización de un anticipo del 25% del valor del contrato; (iv) porcentajes de administración y utilidad; y, (v) la obligación del contratista en el suministro en los materiales y la aplicación de los precios unitarios para las actividades que no estaban incluidas inicialmente⁸.

⁸ El 3 de junio de 2017 se suscribió el acta de terminación del contrato en la que se indicó, entre otras cosas, que la supervisión no se encontraba a satisfacción con el estado de las obras. El 28 de noviembre de 2017 se suscribió acta de recibo final en la que se anotó que la entidad no recibió a satisfacción la obra por las deficiencias técnicas advertidas en la inspección realizada por funcionarios de la Secretaría de Vías e Infraestructura⁹. Se dejó constancia que el contratista se comprometió a subsanar las observaciones en un término aproximado de dos meses para realizar la entrega a satisfacción del Municipio.

⁹ El 3 de octubre de 2018 se suscribió el acta de recibo final, con constancia de que las obras fueron recibidas a satisfacción. Se indicó que la obra no se terminó de acuerdo con el objeto pactado.

¹⁰ En oficio ARG-241-165-2018 del 3 de octubre de 2018, el contratista y el interventor suscribieron un balance final en el que se tuvo en cuenta, entre otros, el suministro e instalación de cuatro bombas con autolimpieza para el "foso evector".

¹¹ Transcurrido un año desde el recibo de la obra a satisfacción, el Consorcio presentó petición ante la entidad para la liquidación del contrato, sin recibir respuesta.

⁵ Se precisa que de conformidad con lo consignado en el acta de terminación del 3 de junio de 2017 "... el contrato de obra No. 220 de 2014, se da por terminado en la fecha convenida para el vencimiento del plazo contractual, las partes acuerdan darlo por terminado a partir de la fecha de la firma de la presente acta"

⁶ Acta de recibo parcial 1 del 9 de junio al 15 de septiembre de 2015. (006ActadeRecibo1.pdf); acta de recibo parcial 2 del 16 de septiembre al 22 de diciembre de 2015 (007ActadeRecibo2.pdf); acta de recibo parcial 3 del 23 de diciembre de 2015 al 5 de abril de 2016 (008ActadeRecibo3.pdf); acta de recibo parcial 4 del 6 de abril al 27 de abril de 2016 (009ActadeRecibo4.pdf) y acta de recibo parcial 5 del 15 de diciembre al 27 de diciembre de 2016 (010ActadeRecibo5.pdf).

⁷ Documento 021Facturas.pdf.

⁸ El cual quedó así: Cláusula primera: (...) "PARÁGRAFO: El CONTRATISTA se obligará para con el Municipio de Pitalito - Huila, a suministrar los materiales y a realizar la obra objeto del presente contrato, a los precios unitarios y en las cantidades, de acuerdo al Acta de Mayores y Menores cantidades e ítems no previstos N° 03 del 15 de diciembre de 2015, la cual hace parte integral de la presente Acta de Modificación".

⁹ Relacionadas con la pista de competencia, el muro perimetral, el túnel y sus accesos, el cárcamo perimetral, la gradería y la zona de baños.

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Fundamentos de derecho de la demanda

12. CFM Ingeniería argumentó que se vulneró el principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, porque la entidad contratante certificó que el predio donde se realizaría la obra contaba con las instalaciones y acometidas de servicios públicos adecuadas para su ejecución, lo cual no se ajustó a la realidad y ocasionó un incremento en los costos de la obra y su deterioro.

13. Indicó que la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de unificación del 1 de agosto de 2019 –radicado 62009– precisó que el conteo para la liquidación debe realizarse a partir del acta de recibo a entera satisfacción, ya que este documento refleja el trabajo realizado e incluye la extensión de las garantías del contrato.

Contestación de la demanda¹⁰

14. El Municipio se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en las siguientes excepciones:

15. Caducidad. Las partes pactaron que la liquidación debía hacerse a más tardar dentro de los 6 meses siguientes a la terminación del contrato. El negocio jurídico finalizó el 3 de junio de 2017, por lo que la liquidación debía realizarse hasta el 3 de diciembre de ese año; en consecuencia, el término de la caducidad corrió hasta el 3 de diciembre de 2019. La demanda se presentó el 2 de julio de 2021, es decir, de forma extemporánea.

16. No le asiste razón al contratista al tomar como punto de partida de la caducidad la fecha del acta final de recibo de la obra –3 de octubre de 2018– porque dicho acto no suspende, prorroga ni incide de ningún modo sobre el tiempo establecido para realizar la liquidación del contrato; además, las partes no estipularon que ese acto afectara el término para la liquidación.

17. Contrato no cumplido. El contratista no ejecutó adecuadamente sus obligaciones, puesto que la obra se desarrolló por fuera del plazo estipulado y presentaba fallas que impedían su uso.

18. A través de Resolución 094 de diciembre de 2020, se declaró la ocurrencia del siniestro de estabilidad de la obra y se hizo efectiva la póliza. En el acto administrativo se expusieron las deficiencias técnicas de la pista de competencia, el muro perimetral, el túnel de acceso y el cárcamo perimetral de la pista sobre la gradería, así como las zonas del baño. Aunque el contratista realizó los ajustes técnicos solicitados por la entidad, no se ejecutó la totalidad de la obra contratada.

¹⁰ Se referencian los argumentos de defensa presentados en la contestación de la demanda y su reforma.

Alegatos en primera instancia

19. Vencido el traslado de las excepciones propuestas, a través de providencia del 14 de septiembre de 2022, el Tribunal adecuó el trámite a sentencia anticipada, con fundamento en que se halló configurada la excepción de caducidad¹¹.

Fundamentos de la sentencia recurrida

20. El Tribunal declaró probada la excepción de caducidad. Señaló que, de acuerdo con lo estipulado en las cláusulas 16 y 17 del negocio jurídico, el término de seis (6) meses –cuatro (4) para hacerlo bilateralmente y dos (2) unilateralmente– para liquidar el contrato debía contarse a partir del vencimiento de su plazo o vigencia. Con sustento en esa premisa, resaltó que el 3 de junio de 2017 las partes suscribieron el acta de terminación por vencimiento del plazo, por lo cual el término para realizar el balance final de cuentas feneció el 3 de diciembre de ese mismo año y el plazo para interponer la demanda el 3 de diciembre de 2019, mientras que la demanda se presentó el 2 de julio de 2021.

21. Si bien las partes firmaron dos actas de obra, una el 27 de noviembre de 2017 con anotación de no satisfacción, y otra el 3 de octubre de 2018 de recibo final a satisfacción, este último acto no puede considerarse para contabilizar el término de caducidad, puesto que no tiene el efecto de interrumpir, suspender o prorrogar el plazo para realizar la liquidación, ni de ampliar el establecido para promover la acción judicial correspondiente.

22. Frente al trámite de conciliación y suspensión por emergencia sanitaria, indicó que para la fecha en que se expidió el acta de conciliación fallida –14 de mayo de 2021–, el medio de control ya se encontraba ampliamente caducado, mientras que la suspensión de términos debido a la emergencia sanitaria por el COVID-19 y las reglas allí dispuestas no cobijaban al asunto objeto de estudio pues el término para la interposición de la demanda finalizó en el año 2019.

23. Finalmente indicó que la sentencia de unificación a la que se refirió el demandante hacía alusión a una situación fáctica distinta, dado que en ese caso el contrato se liquidó fuera del término de los dos años establecidos, mientras que en éste la liquidación no ha tenido lugar.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

24. Como fundamento de su apelación, el demandante expresó los argumentos que la Sala resume a continuación¹²:

(i) El Tribunal debió interpretar de manera integral lo estipulado por las partes en las cláusulas 4, 16 y 17 del contrato que permiten establecer que el balance final de cuentas solo podía realizarse una vez se certificara el cumplimiento de las

¹¹Índice 44, SAMAI del Tribunal.

¹² Índice 52, SAMAI Tribunal.

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

obligaciones y se entregara la obra a entera satisfacción, lo que ocurrió el 3 de octubre de 2018, cuando se tuvo certeza del cumplimiento contractual.

(ii) El contrato no finalizó el 3 de junio de 2017 cuando se suscribió el acta de terminación. Si bien no hubo manifestación expresa para ampliar el plazo, sí se evidenció que las partes convinieron en su modificación, porque la entidad: (i) solicitó la ampliación de las garantías; (ii) no recibió la obra a satisfacción hasta que se realizaron los ajustes solicitados; (iii) no adelantó ningún proceso en contra del consorcio por incumplimiento; (iv) el acta de terminación del 3 de junio de 2017 no fue el último documento suscrito entre las partes; y, (v) en la cláusula séptima del negocio jurídico se estableció que el contratista debía prestar la garantía de estabilidad y calidad de la obra, la cual aplicaría desde su entrega a entera satisfacción, esto es, desde el 3 de octubre de 2018, hasta el 3 de octubre de 2023, lo que demuestra que el contrato permaneció vigente hasta la suscripción del acta final de recibo. De esta manera, no se podía realizar el balance final de cuentas sin que el Municipio recibiera a satisfacción las obras, pues esto se requería para que se estableciera su estado y condiciones generales, en la medida que el acta de recibo a satisfacción es el documento que da cuenta de la ejecución cabal del contrato. A pesar de que el 3 de junio de 2017 se suscribió el acta de terminación, la entidad recibió la obra el 3 de octubre de 2018, fecha en la que reconoció que el contratista había cumplido con el objeto del contrato, razón por la cual solicitó el reconocimiento de los perjuicios ocasionados por la mayor permanencia en obra, mantenimiento y vigilancia entre el 3 de junio de 2017 y 3 de octubre de 2018.

(iii) De conformidad con la certificación emitida por el Ministerio Público, la solicitud de conciliación se radicó el 19 de marzo de 2021, por lo que era innecesario aportar la solicitud con su fecha de radicado.

(iv) La suspensión de términos debido a la emergencia sanitaria del COVID-19, que tuvo lugar entre el 16 de marzo al 1 de julio de 2020, sí resultó aplicable al *sub examine* –teniendo en cuenta que el punto de partida para el conteo de la caducidad empezó el 3 de octubre de 2018– y extendió el plazo hasta el 18 de julio de 2021. No obstante, la solicitud de conciliación fue presentada el 19 de marzo de 2021 y el 14 de mayo de ese mismo año se profirió la constancia de conciliación fallida. En consecuencia, el plazo para presentar la demanda se extendió hasta el 13 de septiembre del 2021, como esto ocurrió el 2 de julio del 2021, fue oportuna.

(v) La posición unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la caducidad del medio de controversias contractuales es aplicable al presente asunto, ya que los hechos fácticos y jurídicos son similares. En dicho fallo se estableció que el apartado v) del literal j del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 solo debía aplicarse cuando, al momento de la interposición de la demanda, no se hubiere realizado el cierre final de cuentas.

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Trámite en segunda instancia

25. Mediante auto del 9 de marzo de 2023¹³, el Tribunal concedió el recurso de apelación y esta Corporación lo admitió en proveído del 26 de mayo de 2023¹⁴.

26. Dado que al presente asunto le son aplicables las previsiones de la Ley 2080 de 2021¹⁵, que modificó el artículo 247 del CPACA, no se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, comoquiera que no se decretaron pruebas en segunda instancia¹⁶. El Ministerio Público guardó silencio.

III. CONSIDERACIONES

El objeto de la apelación

27. Corresponde a la Sala establecer si el plazo para realizar la liquidación del contrato empezó a computarse a partir del día siguiente a la suscripción del acta de recibo a *satisfacción* de las obras; y si, por ese motivo, el término para presentar la demanda corrió de manera posterior al momento indicado por el Tribunal.

28. Como pretensión de apertura, el Consorcio solicitó la liquidación judicial del contrato 220 del 1 de julio de 2014, con la determinación de un saldo a su favor correspondiente al valor del 10% del contrato, más el monto de unos imprevistos y la deducción del anticipo pendiente por amortizar.

29. Por regla general, la sola pretensión de liquidación del contrato no revela, *per se*, un conflicto que deba ser resuelto en el marco del medio de control de *controversias* contractuales, razón por la cual, cuando se formula, resulta necesario indagar por la causa que motiva al demandante a acudir a la vía jurisdiccional y, de manera concordante, por las consecuencias jurídicas que espera que se sean declaradas en juicio, en aras de determinar con claridad el objeto del litigio que deberá ser desatado por el juez.

30. Dadas las particulares características del caso que ahora ocupa la atención de la Sala, resulta necesario advertir desde ahora que para establecer el verdadero objeto de este litigio y, por esa vía, las reglas de caducidad aplicables, debe considerarse la forma en la que la parte demandante esperaba que el juez realizara el balance final de cuentas, en tanto estos pedimentos, hilados con la *causa petendi* en que se

¹³ Índice 54, Samai Tribunal.

¹⁴ Índice 3, Samai, Consejo de Estado.

¹⁵ El recurso de apelación se interpuso el 14 de febrero de 2023, esto es, en vigencia de la Ley 2080 de 2021 - 25 de enero de 2021-.

¹⁶ "ARTÍCULO 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:
(...)

5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.

6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia".

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

sustentaron, son los que revelan y representan el verdadero y preciso propósito de esta controversia.

31. Como se verá, leer la demanda limitada a la pretensión de liquidación, sin considerar las declaraciones que en el marco de ese ejercicio se buscaban y el soporte fáctico en que se fundamentaron, condujo al Consorcio a una interpretación que resulta contraria a las normas de orden público que gobiernan el instituto de la caducidad, en tanto lo llevó a suponer que el inicio de este término sería indefinido, al paso que al *a quo* lo condujo a arribar a una conclusión que resulta inadmisibles de cara a la garantía de real y efectivo acceso a la administración de justicia, en tanto –al menos en lo que concierne al pago del saldo final del 10% del precio pactado– implicó imponer al demandante la carga de acudir a las vías judiciales cuando aún no se habían configurado las causas que lo autorizaban para hacer tal cobro, pues consideró que la regla aplicable era la relativa al vencimiento del plazo para liquidar el contrato, cuando lo cierto es que para ese momento el demandante aún no había completado el objeto del contrato ni acatado los requerimientos que la entidad le hizo para recibir la obra y aceptó realizar, por lo cual no tenía motivos para reclamar el pago.

32. Lo anterior permite anticipar que la interpretación del Consorcio no se puede acoger y, a su vez, que la decisión del *a quo* –al menos en punto al pago del saldo final del 10% del contrato– tampoco se puede sostener.

33. Dado que esta discordancia parte de una incompleta comprensión del litigio, inducida por la forma en la que se formularon las pretensiones y la falta de comprensión de lo realmente ocurrido en marco del contrato, para resolverla se impone desentrañar, más allá de las formas, cuál es el verdadero objeto de la controversia y, a partir de ahí, determinar si la demanda, en todo o en parte, fue oportuna¹⁷.

34. Al revisar el texto íntegro de la demanda, lo que la Sala deduce es que, en atención a lo estipulado en la cláusula cuarta del contrato, el Consorcio entendió que para obtener el pago del saldo final del 10% del precio estipulado era necesario que, además de contar con el recibo a satisfacción de la obra, se debía cumplir con la condición de la liquidación, por lo cual formuló esta pretensión para que ese acto se realizara por vía judicial –declarando la existencia de ese saldo a su favor, reconociendo el valor de los imprevistos en los que habría incurrido con ocasión de su ejecución y deduciendo el valor del anticipo no amortizado–, después de que el Municipio manifestara su conformidad en relación con los trabajos ejecutados. El texto de la referida cláusula es del siguiente tenor:

“CLÁUSULA CUARTA. VALOR Y FORMA DE PAGO DEL CONTRATO
(...) Forma de pago: el municipio pagará el valor del contrato de la siguiente

¹⁷ Se recuerda que, por expresa disposición constitucional (art. 228), el principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal impone al juez interpretar la demanda más allá de su literalidad, con el propósito de establecer su verdadero sentido y alcance en aras de garantizar un efectivo acceso a la administración de justicia. Esta interpretación, por supuesto, no puede ir en contravía del derecho al debido proceso y todas las garantías específicas que lo componen, el cual, por ello constituye su límite. En consecuencia, la hermenéutica que realice el juez debe circunscribirse a desentrañar a partir de una lectura íntegra de la demanda su verdadero objeto y alcance, sin que esto implique introducir aspectos novedosos a la discusión que sorprendan a las partes.

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

*manera: (...) Los pagos correspondientes a la **ETAPA 2: OBRA**, se harán de la siguiente manera: El 90% del valor del contrato se cancelará mediante actas parciales de avance de obra, es decir acorde a los avances de obra hasta completar el 90% de la ejecución, previa certificación de cumplimiento del interventor y presentación de la factura de cobro correctamente elaborada, las cuales serán objeto de descuento de la amortización del anticipo de manera proporcional al avance de obra de cada acta parcial presentada. **El 10% restante, previa suscripción del acta de liquidación del contrato de obra recibo a satisfacción por parte del interventor y supervisor del municipio**” (énfasis agregado)¹⁸.*

35. Si bien la redacción con la que se extendió la cláusula cuarta conduciría a otorgarle razón al demandante en cuanto a la apreciación que hace respecto de la secuencia que se pactó para el pago del saldo final del 10% del valor del contrato, lo cierto es que, acudiendo al criterio de interpretación establecido en el artículo 1622¹⁹ del Código Civil, a lo que se arriba es a la inequívoca conclusión de que estaba diseñada para ser aplicada a un escenario en el que el objeto del negocio jurídico se cumpliera de principio a fin según la estructura que se habían planificado, es decir, si el objeto se cumplía dentro del plazo pactado para su ejecución o, a más tardar, dentro del término de seis (6) meses dispuesto para su liquidación –dos (2) meses bilateral y cuatro (4) meses unilateral–, pero no frente a la hipótesis del actor, en la que el “*recibo a satisfacción*” se dio pasado un (1) año y cuatro (4) meses después de su finalización.

36. En efecto, del contenido de la cláusula se deduce con claridad que lo que las partes pactaron fue que durante la fase de ejecución del contrato el Consorcio recibiría el 90% del valor total, para lo cual la interventoría debía certificar el cumplimiento de sus obligaciones y éste presentar la facturación respectiva. El pago del 10% restante se sometió al cumplimiento de dos condiciones sucesivas en el tiempo: el recibo a satisfacción de la obra –lo que apenas parece obvio se debe dar en término pactado para su ejecución y no una vez vencido éste– y la liquidación. Esta estructura muestra que el acuerdo estaba dirigido, de una parte, a garantizar que el valor total se pagaría cuando se certificara que el contratista había cumplido completa y debidamente sus obligaciones, lo cual se respaldaría con el recibo a satisfacción de la obra por parte de la interventoría y la supervisión del contrato; y, de otra, a determinar la cuantía del saldo final que se le debía pagar, según lo que resultara del balance final de cuentas.

37. Ahora, en punto a la forma y tiempo en que se daría la segunda condición, esto es, la liquidación, las partes la convinieron de la siguiente manera:

“CLÁUSULA DECIMA SEXTA. LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO: *El presente contrato se liquidará de común acuerdo entre las partes al cumplimiento de su objeto, o a más tardar dentro de los CUATRO (4) meses siguientes, contados a partir de la fecha de la **extinción de la vigencia del contrato o de la expedición del acto administrativo que ordene su terminación.** También en*

¹⁸ 019Contrato220de2014.pdf. Índice 60, Samai del Tribunal.

¹⁹ Código Civil: “ARTICULO 1622. <INTERPRETACIONES SISTEMATICA, POR COMPARACION Y POR APLICACION PRACTICA>. Las cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándosele a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad. (...)”

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar” (énfasis agregado).

38. De la cláusula transcrita se observa que las partes acordaron que se iniciaría la etapa de liquidación una vez se cumpliera con el objeto pactado o después del vencimiento del plazo pactado para ello²⁰, lo que ocurriera primero, es decir, al margen del estado en el que se encontrara la ejecución del objeto convenido en ese momento; aunque, claro está, lo esperado era que el vencimiento del plazo y el cumplimiento del objeto fueran coincidentes.

39. Al interpretar una por otra las referidas cláusulas del contrato (art. 1620 del Código Civil), se llega a la conclusión de que en una secuencia de tiempo, lo que se esperaba era que: (i) dentro del plazo pactado se ejecutara el objeto convenido, (ii) si había pendientes luego del fenecimiento de ese término, se superarían durante el término acordado para liquidar el contrato de manera que, en ese lapso, y solo en él se obtuviera el recibo a satisfacción, y (iii) dentro del mismo término establecido para realizar el balance final de cuentas, se liquidará el contrato²¹. En este escenario, resulta lógico que, para todos los aspectos que fáctica y jurídicamente, pudieran llevarse al balance de cuentas, el término de caducidad comenzara a computarse al vencimiento del periodo establecido para realizar liquidación bilateral o, en su defecto, unilateral del contrato, dejando a salvo la posibilidad de que las partes acudieran a un nuevo acuerdo, modificándolo, lo que no sucedió.

40. No obstante, aunque esas fueron las estipulaciones de las partes, lo cierto es que el desarrollo no aconteció como se acordó, en la medida que el recibo a satisfacción de las obras del que pendía el pago del saldo del 10% se dio de hecho, con posterioridad al vencimiento del término de liquidación²². Esto explica por qué intentar aplicar la mencionada regla a eventos para la cual no fue diseñada conduce a conclusiones que resultan inadmisibles, bien por ser contrarias al ordenamiento jurídico o a la realidad fáctica que se materializó, como pasa a explicarse.

41. (i) *Entender que la etapa de liquidación no podía iniciar a computarse sino hasta cuando se suscribiera el acta de recibo a satisfacción, lo que supone dejar en vilo el inicio del cómputo del término de caducidad*

42. La Sala debe ser enfática en señalar que, si bien es posible que las partes acuerden los términos para liquidar el contrato, no les está dado cambiar la

²⁰ Si bien las partes utilizaron la expresión “vigencia” del contrato, ésta debe entenderse referida al plazo pactado para su ejecución, ello se deduce al leer el texto completo de la cláusula, que permite advertir que lo que se quiso indicar fue que la fase de la liquidación iniciaría a la terminación del contrato fuera que esto ocurriera de forma normal (por vencimiento del plazo) o anormal (por terminación unilateral); además, ni en esta cláusula ni en ninguna otra se observa que las partes hubieren fijado un plazo de vigencia diferente al del tiempo establecido para ejecutar su objeto, ni tampoco que hubiere expresado que se destinaría un plazo después de vencido el de ejecución para realizar alguna actividad diferente a la de la liquidación.

²¹ Esta conclusión se impone porque, como ya se dijo, no se estipuló un plazo específico para recibir las obras antes de que iniciara la etapa de liquidación y, en cambio, lo que se pactó fue que ésta iniciaría una vez finalizado el contrato, bien fuera por su cumplimiento o por vencimiento del plazo, lo que ocurriera primero.

²² El contrato terminó por vencimiento del plazo el 3 de junio de 2017. El cómputo de la liquidación –de 6 meses– corrió del 4 de junio de 2017 al 5 de diciembre de 2017 y el acta de recibo a satisfacción se suscribió el 3 de octubre de 2018, esto es, un (1) año y cuatro (4) meses después de su finalización.

Radicación:	41001233300020210019001 (69.721)
Demandante:	Consortio CFM&N
Demandado:	Municipio de Pitalito
Acción:	Controversias contractuales
Asunto:	Sentencia de segunda instancia

naturaleza jurídica de tal acto. En ese sentido, entre la multiplicidad de hipótesis que se pueden presentar, es posible que para efectos de realizar la liquidación del contrato se acuerde el cumplimiento de etapas o requisitos adicionales al de su terminación, bajo la condición de que tales convenios no se opongan a aquellos aspectos que son indisponibles por las partes, por tratarse de normas de orden público, esto es, de imperativo cumplimiento.

43. La autonomía de la voluntad debe atemperarse al ordenamiento jurídico, de manera tal que aquella se debe expresar en función de reglas predeterminadas por el legislador, lo que, por contera, permitirá tener certeza acerca de un límite temporal para realizar el balance final de cuentas, soportado en la premisa de que de su materialización dependerá el inicio del subsecuente término para ejercer el derecho de acción.

44. De lo anterior se infiere que pactos o acuerdos expresos o tácitos que no cumplan con tales condiciones, en tanto sometan el inicio de la etapa de liquidación a supuestos diferentes, no pueden ser tenidos en cuenta para efectos de determinar la presentación en tiempo de una demanda. Lo contrario resultaría abiertamente opuesto a las finalidades que inspiran el instituto de la caducidad, específicamente, la seguridad jurídica que deviene de la certeza de que las situaciones de hecho y de derecho que no sean puestas en conocimiento del juez en el plazo ordenado por la ley queden consolidadas; de aquí que interpretaciones del clausulado que conduzcan a esa misma consecuencia, no son atendibles a la luz del ordenamiento jurídico.

45. La interpretación que propone el Consortio se funda en que en la cláusula décimo sexta del contrato –“*LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO*”– las partes acordaron que el balance final de cuentas se realizaría “*al cumplimiento de su objeto*”, lo cual solo podía establecerse con la suscripción del acta de “*recibo a satisfacción*”. En concordancia, en la cláusula cuarta –“*VALOR Y FORMA DE PAGO DEL CONTRATO*”– se convino que el saldo final –equivalente al 10% del valor del contrato– se pagaría “*previa suscripción del acta de liquidación del contrato de obra recibo a satisfacción por parte del interventor y supervisor del municipio*”, de donde deduce que para realizar el cruce de cuentas era necesario que primero la entidad recibiera las obras sin objeciones²³.

46. La interpretación del clausulado del contrato que propone la parte demandante es *contra legem*, y no puede ser avalada por la Sala, dado que conduce a concluir que el inicio del término para adelantar la etapa de liquidación y, consecuentemente, el del plazo para presentar la demanda eran inciertos o, lo que es lo mismo, que la ejecución de las obras se proyectaba de una manera indefinida, inclusive, con posterioridad a su liquidación.

47. Al respecto, es pertinente mencionar que, aunque lo que se espera al suscribir un negocio jurídico es que su objeto se cumpla en la forma prevista, lo cierto es que

²³ En lo que concierne a la cláusula décimo séptima que también ha sido invocada, la Sala no encuentra argumento tendiente a explicar cómo ésta contribuía a su interpretación, pues lo que en ella se estipuló fue que, si no se lograba la liquidación por mutuo acuerdo, el Municipio la adoptaría de manera unilateral.

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

es posible que ello no suceda y, por tanto, tratándose de un contrato de obra, que ésta nunca se reciba a *satisfacción* del contratante. Bajo el entendimiento del Consorcio habría que concluir que, si la entidad nunca expresaba su conformidad con la obra, entonces no habría empezado a correr jamás el plazo para realizar el balance final de cuentas y, consecuentemente, tampoco el término para presentar la demanda, lo cual no resulta plausible a la luz de las normas de orden público que regulan el instituto de la caducidad.

48. Lo anterior conduce indefectiblemente a descartar el entendimiento que propone el contratista, por ser abiertamente opuesto al ordenamiento jurídico y, en cambio, a ratificar que, según se deriva de una interpretación sistemática de las cláusulas del contrato, la estructura con la que se diseñó su ejecución y, de la mano con ella, la forma de pago y su liquidación, no eran aplicables a la situación fáctica que ocurrió, lo que impedía a la parte demandante valerse de esas estipulaciones con el propósito ilegítimo de extender el término para formular sus pretensiones en vía judicial.

49. Se añade que además de que la interpretación que propone el Consorcio parte de la forzada aplicación de una cláusula que no regulaba la situación fáctica que ocurrió y que, por ello, conduce a una conclusión contraria a las normas de orden público que consagran el instituto de la caducidad, esa lectura deja de lado el texto integral de la cláusula décimo sexta del contrato –previamente transcrita–, en tanto, si bien en ella se estipuló que la liquidación se realizaría al cumplimiento del objeto pactado, también se previó, alternativamente, que ese acto se realizaría a más tardar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a *la terminación del contrato*, es decir, una u otra cosa, lo que ocurriera primero.

50. La aplicación práctica que las partes le dieron a esta cláusula resulta acorde con lo que de manera clara en ella se estipuló (art. 1622, Código Civil). Está probado en el proceso que el 3 de junio de 2017 se suscribió el acta de terminación del contrato con fundamento en que había fenecido el plazo pactado para su ejecución. En el documento se indicó que, en consecuencia, se procedería a su liquidación en los términos pactados en la cláusula décimo sexta, esto pese a que la supervisión dejó constancia de que “*no se encuentra a satisfacción con el estado actual de las obras contratadas*”²⁴. Este documento muestra con claridad que no era voluntad de las partes esperar a que se recibiera la obra a satisfacción para proceder a su liquidación, sino que se iniciaría con esa etapa, a pesar de que la entidad manifestó expresamente su disconformidad con lo ejecutado, en tanto lo que ocurrió primero fue la terminación del contrato por vencimiento de su plazo.

51. Tampoco le asiste razón al demandante al señalar que no era posible realizar el balance final sin que se contara con el acta de “*recibo a satisfacción*”, bajo el entendido que se requería para establecer el estado y condición en que se recibiría la obra y el cumplimiento del objeto pactado. Se reitera que, aunque es lo esperable, no siempre ocurre que las obras se reciban a entera satisfacción de las entidades contratantes, lo que en manera alguna podría constituirse en un impedimento para llevar a cabo la liquidación, dada la finalidad misma que esta etapa tiene en el marco

²⁴ 012ActaReciboaNoSatisfacción3deJunioy28deNoviembrede2017.pdf. Índice 60, Samai del Tribunal.

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

de los contratos regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGACP–.

52. El artículo 60 de la Ley 80 de 1993 establece que en la fase de liquidación de los contratos las partes acordarán los ajustes, *revisiones* y reconocimientos a que haya lugar y que en el acta constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a las que arriben para poner fin a las divergencias presentadas con el objeto de poder declararse a paz y salvo. La razón por la que la norma menciona expresamente que en esta etapa se deben hacer las verificaciones pertinentes se debe a que para elaborar el balance final del contrato resulta necesario realizar una evaluación integral de todos sus componentes, pasando, entre otros, por los aspectos técnicos, económicos y jurídicos e, incluso, del estado de las garantías en aras de determinar si quedan o no obligaciones pendientes entre ellas, lo cual, a su vez, es la base para concertar cualquier acuerdo entre las partes. No se trata, entonces, de equiparar la liquidación del negocio jurídico a un único acto, esto es, el de la firma del acta, pues liquidar el contrato corresponde a una actuación compleja en la que las partes concurren a evaluar, valorar y precisar aspectos propios de la ejecución del contrato, siempre con miras a lograr su paz y salvo y mutuo finiquito, lo que admite, de no lograrlo, definir el cierre del contrato con las salvedades que sobre su contenido se expresen o mediante la adopción de la misma mediante acto administrativo.

53. En efecto, en términos generales, puede decirse que la evaluación técnica del contrato con miras a realizar su liquidación comprende la verificación del estado del objeto convenido en cuanto a su calidad, grado de ejecución y oportunidad en su entrega; la económica, se refiere al comportamiento financiero del negocio en función del cumplimiento de las prestaciones y contraprestaciones; la jurídica a la determinación de los derechos y obligaciones de las partes, la cual se establece según el estado de cumplimiento de sus compromisos. Este esquema pone en evidencia que para llevar a cabo el balance final no resulta indispensable el “*recibo a satisfacción*” que dé cuenta del cumplimiento adecuado de las obligaciones pactadas, puesto que el propósito del balance final de cuentas no consiste en ratificar que lo pactado se ha ejecutado correctamente, sino que se trata de verificar del estado en el que termina el contrato –sea que se haya cumplido o no– con el fin de determinar si quedan o no obligaciones pendientes entre las partes derivadas de la relación negocial, y sobre el resultado de esa evaluación arribar, si es posible, a acuerdos que las conduzcan a declararse a paz y salvo e, incluso, dejar las salvedades que estimen pertinentes.

54. Si bien el acta de recibo –que no necesariamente se suscribe a satisfacción– es comúnmente utilizada por las partes para apoyar el análisis técnico de las obligaciones, esto no conduce a concluir que ante su ausencia no sea posible realizar el cruce final de cuentas, pues además de que la ley así no lo exige, ese análisis se puede realizar con base en otra información, como la que deben suministrar los interventores o supervisores del contrato, según el caso.

55. (ii) *Entender que el pago del saldo final del contrato debía reclamarse judicialmente dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término para*

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

realizar el balance final de cuentas, aun cuando para ese momento la entidad no hubiere recibido la obra a satisfacción

56. El contrato 220 de 2014 finalizó el 3 de junio de 2017²⁵ por vencimiento del plazo. En el acta de terminación se indicó que, de conformidad con lo dispuesto en las cláusulas décimo sexta y décimo séptima, se procedería con la etapa de liquidación. La supervisión consignó que no se encontraba a satisfacción con el estado de las obras.

57. El 28 de noviembre de 2017²⁶, las partes suscribieron el “*acta de recibo final*”. En este documento la administración indicó que recibía la obra “*a no satisfacción*” debido a las deficiencias técnicas que se observaron en la inspección visual realizada por funcionarios de la Secretaría de Vías e Infraestructura²⁷. El contratista se comprometió a subsanar cada una de las observaciones en un término aproximado de dos (2) meses, con el fin de entregar la obra a entera satisfacción de la entidad.

58. Finalmente, el 3 de octubre de 2018²⁸ se suscribió el acta de recibo final con constancia de que el contratista cumplió con los arreglos con los que se había comprometido y se indicó que no existía inconformidad respecto de las condiciones técnicas pactadas, ni con la calidad ni cantidad; sin embargo, se consignó que la obra no se encontraba terminada de acuerdo con el alcance del objeto del contrato.

59. Lo anterior muestra que a la finalización del término pactado para la ejecución de la obra ésta no se había completado en su totalidad y, además, que las actividades desarrolladas no cumplían con las condiciones técnicas pactadas. La entidad avaló que los desperfectos técnicos fueran corregidos, inclusive, con posterioridad al vencimiento del plazo para realizar el balance final de cuentas y decidió recibir la obra a *satisfacción* el 3 de octubre de 2018, aun cuando para ese momento ya había transcurrido un (1) año y cuatro (4) meses después de finalizado el contrato y diez (10) meses después de vencido el término para su liquidación.

60. El panorama descrito pone en evidencia que en este caso la particularidad que activó el interés de la parte demandante de hacer efectivo el cobro del 10% restante consistió en la decisión del Municipio de recibir la obra a *satisfacción* –aun cuando fuera a destiempo–, en tanto esa es la causa en la que se explica la reclamación de la contraprestación cuyo reconocimiento procura en vía judicial. Como esa decisión tuvo lugar después de vencida la etapa de liquidación, computar el término para presentar la demanda tomando como derrotero ese momento supone una vulneración al derecho de acceso efectivo a la administración de justicia²⁹, ya que

²⁵ 012ActaReciboNoSatisfacción3deJunioy28deNoviembrede2017.pdf. Índice 60, Samai del Tribunal.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Identificadas en la pista de competencia, el muro perimetral, el túnel y sus accesos, el cárcamo perimetral, la gradería y la zona de baños.

²⁸ 013ActaReciboFinalObraVelódromo3deOctubrede2018.pdf. Índice 60, Samai del Tribunal.

²⁹ “*El contenido de este derecho hace referencia a la posibilidad que tienen todas las personas residentes en el territorio de acudir, en condiciones de igualdad, ante las autoridades judiciales con el propósito de que ellas resuelvan sus conflictos jurídicos, los cuales se traducen en la solicitud de protección o restablecimiento de derechos e intereses legítimos, o en procurar la defensa del orden jurídico, de acuerdo con procedimientos*

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

implicaría suponer que el plazo empezó a correr antes de que ocurrieran los motivos de hecho y de derecho que sustentan la reclamación judicial.

61. No obstante, es preciso advertir que el término de caducidad para las situaciones que fáctica y jurídicamente podían llevarse a la liquidación sí empezó a computarse en los términos que señala el ordinal v) del literal j) del numeral 2 de la Ley 1437 de 2011, esto es, al vencimiento del plazo establecido para realizar el balance final de cuentas, en la medida que la manifestación por parte de la entidad del recibo a *satisfacción* no es una circunstancia que suspenda o interrumpa ese término perentorio, pues no se enmarca dentro de ninguna de los eventos en los que la ley autoriza esa posibilidad³⁰. Lo que ocurre respecto de la pretensión de reconocimiento del saldo del 10% del valor final del contrato es diferente, pues lo que se señala es que el plazo no podía empezar a computarse antes de que tuvieran lugar los supuestos de hecho y de derecho en que fundamenta esa reclamación.

62. Lo expresado hasta aquí muestra porqué, en esta instancia, no es posible sostener los argumentos del Consorcio en torno a la interpretación de las cláusulas cuarta y décimo sexta del contrato, pero tampoco los razonamientos del Tribunal que lo condujeron a declarar probada la excepción de caducidad.

63. Antes de avanzar en la solución del caso, resulta pertinente advertir que tampoco le asiste razón a los demandantes al afirmar que la etapa de liquidación inició después de suscrita el acta de recibo a satisfacción, porque, si bien se suscribió un acta de terminación y no se celebró un otrosí para ampliar el plazo, lo cierto era que la conducta de las partes daba cuenta de que su intención era prorrogarlo, en la medida que después de ello la entidad solicitó que se realizaran los ajustes pertinentes con el propósito de poder recibir la obra, solicitando ampliar las garantías y obteniéndose de dar inicio a un procedimiento sancionatorio en contra del Consorcio por el eventual incumplimiento, por lo cual, como el último documento que se suscribió fue el de recibo a satisfacción, ese era el momento que debía tomarse como de finalización del contrato e inicio de la etapa de liquidación.

64. Frente a este aspecto, la Sala debe retroceder sobre elementos propios del régimen legal del contrato.

65. El contrato 220 de 2014 lo celebró un municipio, en los términos del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, esa relación comercial se reguló por el EGCAP, normativa que en su artículo 41 establece la solemnidad del escrito como requisito de perfeccionamiento de los contratos regidos por ella; de manera que el consentimiento de las partes para modificarlo debía cumplir con las mismas

preestablecidos, y con el respeto de las garantías sustanciales y procesales previstas en la ley para el efecto (...)”. Corte Constitucional, sentencia C-483/08. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

³⁰ Actualmente se reconocen tres eventos en los que el término para la presentación de la demanda que ha empezado a correr se suspende: i) con la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial (art. 21, Ley 640 de 2001); ii) con la solicitud de extensión de jurisprudencia (art. 102, Ley 1437 de 2011); y, iii) con la petición del Gobierno Nacional o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para que emita concepto en relación con las controversias jurídicas que se presenten entre entidades públicas del orden nacional, o entre estas y entidades del orden territorial, con el fin de precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente (art. 112, Ley 1437 de 2011). En ninguno de estos encaja la situación descrita en el *sub judice*.

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

exigencias formales que se requerían para su creación, so pena de que no pudiera refutarse la existencia del supuesto acuerdo para prorrogarlo³¹. En consecuencia, ante la falta de un acuerdo escrito para ampliar el plazo pactado para la ejecución del contrato, debe concluirse que éste terminó, como declararon las partes en acta de esa fecha, el 3 de junio de 2017.

66. Con todo, no sobra mencionar que ninguna de las circunstancias en las que se fundó el Consorcio para considerar que la voluntad de las partes habría sido ampliar el plazo del contrato, dan cuenta de ello. El hecho de que vencido el plazo la entidad requiriera al Consorcio para que corrigiera los defectos técnicos que se observaron al momento de su finalización no suponían un ánimo de prorrogar el plazo estipulado, sino de exigir que se cumpliera adecuadamente con lo pactado, aun cuando esto se hiciera por fuera del término acordado; que la entidad decidiera no hacer uso de sus prerrogativas públicas para declarar el incumplimiento del contratista tampoco puede ser tomado como un hecho indicador de lo que sostiene el contratista, menos aún que le exigiera ampliar las garantías, pues esta es una obligación que se impone según lo establecido en el inciso cuarto del artículo 60 de la Ley 80 de 1993 para la liquidación del contrato.

67. El panorama descrito pareciera sugerir que en cualquier caso, la parte demandante habría estado en imposibilidad de pretender judicialmente el pago del saldo final del contrato, en la primera hipótesis, porque la interpretación que se propone es contraria al ordenamiento jurídico; en la segunda, porque el término de caducidad habría empezado a computarse incluso antes de que se cumpliera la condición que daba lugar pago; lo cual resulta inadmisibles a la luz del principio de acceso efectivo a la administración de justicia y, por tanto, impone al juez el deber de desplegar sus facultades interpretativas en aras de esclarecer el asunto y darle una solución que garantice ese derecho fundamental y, a la vez, respete las normas de orden público que consagran los términos perentorios para ejercer el derecho de acción.

68. Regresando a las afirmaciones que la Sala ha expresado en la apertura del análisis de este proveído, aun cuando por un indebido entendimiento de las cláusulas del contrato la parte demandante pretendió que se realizara su liquidación judicial –lo que, en principio supondría que el término de oportunidad de la demanda debería establecerse con base en lo dispuesto en el ordinal v) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011–, lo cierto es que, más allá de que se realizara el balance final de cuentas, su real y verdadera intención consistió en que se reconozca y pague a su favor la existencia de un saldo equivalente al 10% del valor total pactado, así como el monto de unos imprevistos, previo descuento del anticipo pendiente por amortizar.

69. Para establecer el momento en el que respecto de cada uno de estos específicos pedimentos se debía formular la demanda, resulta necesario establecer si los asuntos que comprenden tales pretensiones eran susceptibles, fáctica y jurídicamente, de ser llevados a la etapa de la liquidación, pues de haber sido ese

³¹ Esta Corporación se ha pronunciado al respecto, ver sentencia del 18 de febrero de 2010, número interno 15596, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

el escenario, resultaría incontestable que la regla de caducidad aplicable era la contenida en el ordinal v) del literal j) del numeral 2 de la Ley 1437 de 2011, según la cual, fenecida esa etapa sin que se realice el balance final, empieza a correr el término de caducidad.

70. Lo analizado hasta este punto resulta suficiente para advertir que, aun cuando la determinación de la existencia del saldo final del 10% del contrato era un asunto que debía tener impacto en la liquidación, lo cierto es que, en este caso no puede concluirse que a esta específica pretensión le resulte aplicable la regla de oportunidad establecida en el referido ordinal v), en la medida que, como ya se mencionó, la causa en la que se soporta –el recibo a *satisfacción* de la obra– ocurrió con posterioridad al vencimiento del plazo para realizar el balance final de cuentas y, por tanto, al momento en que empezó a computarse el plazo de oportunidad que allí se consagra; sin que la materialización de esa causa, por las razones ya advertidas, tuviera la virtualidad de suspenderlo o de interrumpirlo.

71. Descartada esa regla de oportunidad y, al constatarse que no se cumplen los supuestos fácticos de las demás reglas especiales que contempla la ley en los ordinales i) a iv) de ese mismo literal j) para presentar demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, surge como evidente que respecto de esa específica pretensión la regla de oportunidad a aplicar es la general, según la cual, el término de dos (2) años empieza a computarse a partir del día siguiente al de la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirven de fundamento; de manera que, ocurrida la causa que motivó su formulación –el recibo a *satisfacción*– y ante la verificación de que la cláusula cuarta del contrato no resultaba aplicable a la situación fáctica en la que se fundó, no había impedimento alguno para que a partir de ese momento los integrantes del Consorcio instauraran la demanda para obtener el reconocimiento y pago del saldo final del contrato.

72. Al tomar como punto de partida la fecha en la que se suscribió el acta de recibo a *satisfacción* –3 de octubre de 2018– se concluye que, en principio, el término para presentar la demanda vencía el 4 de octubre de 2020; sin embargo, como entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020, los términos judiciales en la jurisdicción de lo contencioso administrativo fueron suspendidos debido a la emergencia sanitaria COVID-19³², ese plazo se extendió hasta el 19 de enero de 2021, la demanda se radicó el 2 de julio de 2021, por lo cual fue inoportuna.

73. Se resalta que la solicitud de conciliación extrajudicial no suspendió el término de caducidad, porque se presentó el 19 de marzo de 2021 cuando éste ya había fenecido.

74. En lo que concierne a la pretensión encaminada a que se reconozca el valor de unos imprevistos, la demanda no es clara en cuanto a la causa en la que se sustenta este pedimento. Con todo, si a lo que se refiere es a aquellos costos en los que

³² Teniendo en cuenta la declaratoria de la emergencia sanitaria por el COVID-19, el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo No. PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, ordenó la suspensión de los términos judiciales desde el 16 de marzo de 2020 y, por medio del Acuerdo No. PCSJA20-11657 del 5 de junio del mismo año, ordenó su levantamiento a partir del 1° de julio de 2020.

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

haría incurrido para dar cabal cumplimiento al objeto pactado –indistintamente si procedía o no su reconocimiento– debió presentarla dentro del mismo término indicado respecto del saldo final del contrato, por tratarse, igualmente, de aspectos asociados al cumplimiento satisfactorio del objeto pactado, pero ocurridos con posterioridad al vencimiento de la etapa de liquidación.

75. Si a lo que se refiere es a los costos en los que habría incurrido debido a la inexactitud de la información que habría suministrado el Municipio antes de la ejecución del contrato, la regla de caducidad a aplicar sí era la contenida en el ordinal v) del literal j) del numeral 2 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que se trataba de un aspecto conocido por los demandantes al momento de la finalización del plazo del contrato y antes de que feneciera el término previsto para la etapa de liquidación, por lo cual no había razón para que la formulación de este conflicto en sede judicial se traslada a un espacio temporal posterior.

76. En consecuencia, el término de caducidad para esta pretensión sí corrió desde la fecha de la suscripción del acta de terminación del contrato el 3 de junio de 2017 hasta el 4 de diciembre de dicha anualidad –seis (6) meses–, y el término de los dos (2) años corrió entre el 5 de diciembre de 2017 y el 5 de diciembre de 2019. Como la demanda se instauró el 2 de julio de 2021, se presentó por fuera del tiempo en el que válidamente podía ser considerada.

77. A modo de conclusión, la Sala destaca que:

78. (i) Las partes acordaron que el pago del 10% del saldo final del contrato estaría sujeto a la suscripción del acta de recibo a satisfacción y la liquidación. La cláusula que contenía estas condiciones estaba diseñada para ser aplicada a un escenario en el que el contrato se ejecutara según la estructura planificada, no frente a uno extraordinario en el que –como ocurrió– la entidad aceptara la obra, incluso, después de finalizada la etapa de liquidación;

79. (ii) Las condiciones suspensivas³³ del pago asociadas a la liquidación, previa acta de recibo a satisfacción, se deben tener por fallidas³⁴, en tanto expirado el tiempo durante el cual debían cumplirse –dentro del plazo para realizar el balance final de cuentas, esto es, los seis (6) meses siguientes a la terminación del contrato– no ocurrió ninguno de los dos supuestos, por lo cual la obligación correlativa de pago del 10% final del contrato no se generó al vencimiento de ese plazo. En consecuencia, respecto de esa pretensión el término de caducidad no podía contabilizarse aplicando la regla prevista en el ordinal v) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

³³ Código Civil: “ARTICULO 1536. <CONDICION SUSPENSIVA Y RESOLUTORIA>. La condición se llama suspensiva si, mientras no se cumple, suspende la adquisición de un derecho; y resolutoria, cuando por su cumplimiento se extingue un derecho”.

³⁴ Código Civil: “ARTICULO 1539. <NO OCURRENCIA DEL ACONTECIMIENTO DE LA CONDICION>. Se reputa haber fallado la condición positiva o haberse cumplido la negativa, cuando ha llegado a ser cierto que no sucederá el acontecimiento contemplado en ella, o cuando ha expirado el tiempo dentro del cual el acontecimiento ha debido verificarse y no se ha verificado”.

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

80. (iii) No es admisible el argumento del Consorcio en cuanto a que la etapa de liquidación del contrato iniciaba a computarse después del recibo a *satisfacción* de la obra, en tanto que, como se analizó líneas atrás, para el momento en que ese documento se suscribió el plazo para realizar el balance final de cuentas ya había finalizado; además de que aceptar esa tesis conduciría a una teoría contraria a las normas de orden público que regulan el instituto de la caducidad.

81. (iv) No medió acuerdo entre las partes que se ajustara a la realidad en la que finalmente se ejecutó el contrato; sin embargo, el Municipio decidió aceptar el cumplimiento tardío de la obligación y emitió para ello el recibo a *satisfacción* de la obra, lo que generó el interés de la parte demandante de obtener el pago del saldo final acordado; por tanto, la regla de caducidad aplicable a esta pretensión es la general contenida en el literal j) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 que imponía al Consorcio la carga de presentar la demanda dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia de ese hecho, en tanto resultó ser el motivo que fundamentó su reclamación por vía judicial. La demanda fue extemporánea porque se presentó después de vencido este plazo.

82. (v) La demanda no es clara en relación con cuáles son los imprevistos cuyo reconocimiento reclama; sin embargo, si se tratara de aquéllos en los que el Consorcio habría incurrido para dar cabal cumplimiento al objeto pactado, debió presentarse dentro del mismo tiempo indicado para la pretensión del reconocimiento del saldo final del contrato; si a lo que se refiere es a los costos en los que habría incurrido debido a la inexactitud de la información que habría suministrado el Municipio antes de la ejecución del contrato, la regla de caducidad a aplicar habría sido la contenida en el ordinal v) del literal j) del numeral 2 de la Ley 1437 de 2011. La demanda se presentó por fuera de estos dos términos, por tanto, también respecto de esta reclamación se concluye que fue extemporánea.

Costas

83. Dado que a este proceso se aplica el artículo 188 del CPACA, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 1 y 3 del artículo 365 del Código General del Proceso, la Sala condenará en costas a la parte demandante en la medida que su recurso de apelación no pudo prosperar y se confirmará en su totalidad la sentencia recurrida. Se advierte que bajo las reglas del código en cita la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta temeraria de la parte a la cual se le imponen, toda vez que en el régimen actual dicha condena se determina con fundamento en un criterio objetivo, en este caso frente a la parte que ha resultado vencida, "*siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley*".

84. 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.

85. En relación con las agencias en derecho, se pone de presente que se rigen por el Acuerdo 10554 de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura,

Radicación: 41001233300020210019001 (69.721)
Demandante: Consorcio CFM&N
Demandado: Municipio de Pitalito
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

vigente para la fecha en que se presentó la demanda. Dado que el municipio de Pitalito contó con representación judicial en la segunda instancia de este proceso, se condenará a la demandante a pagar por este concepto el monto de un (1) SMLMV a favor de aquél.

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,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 13 de diciembre de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo del Huila.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de la segunda instancia al demandante. La liquidación se hará de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de conformidad con el artículo 366 del Código General del Proceso.

TERCERO: FIJAR las agencias en derecho de la segunda instancia en un (1) SMLMV a favor del municipio de Pitalito.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN
(aclaración de voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
(aclaración de voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de 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 link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.

