

CADUCIDAD -Medio de control judicial de controversias contractuales – oportunidad de liquidación – Término de caducidad

Respecto de la liquidación de los contratos y el término de caducidad de la acción de controversias contractuales el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 dispone que:

"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 CCA".

El límite temporal de dos (2) años para realizar la liquidación "en cualquier tiempo", vencidos los plazos legales o contractuales para la liquidación unilateral o bilateral, hace referencia al término de caducidad de la acción de controversias contractuales (antes artículo 136 del CCA, hoy artículo 164 del CPACA).

La liquidación bilateral realizada por fuera de dicho término no revive el término de caducidad vencido para pretensiones que no sean objeto de acuerdo o respecto de las cuales se hayan dejado salvedades [...]

Si bien la liquidación bilateral o unilateral extemporánea no dejan de tener naturaleza contractual, por lo cual son pasibles de la acción de controversias contractuales, tampoco puede perderse de vista que no por ello las partes pueden, con fundamento en sus propios actos, revivir el término de caducidad vencido; en especial respecto de las pretensiones económicas que dejaron de presentar en tiempo ante el juez del contrato.

Por lo tanto, (i) no era procedente computar el término de caducidad del medio de control judicial de controversias contractuales respecto de las pretensiones de incumplimiento y desequilibrio a partir del día siguiente a la suscripción del acta de liquidación bilateral y, (ii) aun cuando el Consorcio [...] dejó unas salvedades en dicha acta, no es procedente su reclamación judicial por haber operado la caducidad para ejercer el derecho de acción.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veintiocho (28) de abril de dos mil veinticinco (2025)

Magistrado ponente (E):	FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente:	08001-23-33-000-2022-00110-01 (69.870)
Demandante:	CONSORCIO AIA
Demandado:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Medio de control:	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
Asunto:	APELACIÓN DE SENTENCIA – CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – LIQUIDACIÓN BILATERAL EXTEMPORÁNEA

Síntesis del caso: el Consorcio AIA demanda al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF para que se declare que la entidad incumplió el contrato de interventoría celebrado entre las partes y además para que se declare la existencia del desequilibrio económico del contrato. El tribunal de primera instancia negó las pretensiones de la demanda por no haberse probado ni el incumplimiento alegado ni la ruptura del equilibrio económico del contrato. Apela el consorcio demandante argumenta que el tribunal no valoró debidamente las pruebas obrantes en el expediente que acreditaban el incumplimiento alegado y los perjuicios causados al contratista.

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 7 de octubre de 2022 por el Tribunal Administrativo del Atlántico en la que se dispuso:

“1. Denegar las pretensiones de la demanda de controversias contractuales incoada por el CONSORCIO AIA contra el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

2. Sin costas.

3. Notifíquese a las partes y al agente del Ministerio Público delegado ante el tribunal” (índice 28 SAMAI del tribunal - mayúsculas sostenidas del original).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito radicado el 4 de noviembre de 2020¹ (fl. 1 archivo “03ActaReparto.pdf” índice 13 SAMAI), el Consorcio AIA promovió por intermedio de apoderado judicial una demanda en ejercicio de la acción de controversias contractuales en contra del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF (en adelante ICBF) para que se acceda a las siguientes pretensiones²:

“PRIMERA: Que se declare que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, incumplió el contrato 2597 de 2012 suscrito con el Consorcio AIA, por el no reconocimiento de las actividades de interventoría efectuadas a la bienestarina líquida y galleta fortificada, como por el no pago de las facturas relacionadas e la solicitud de conciliación inicial, así mismo, por no corregir el otrosí modificatorio prórroga 5, adición 6 la cual fue modificada mediante la modificación 4, prórroga 5, adición 6 que en realidad corresponde a la prórroga 4 adición 5, según dictamen pericial anticipado, efectuada al contrato 2597 de 2012 que presentó errores aritméticos, adicionalmente por la falta de reconocimiento de visitas de interventoría y todas las irregularidades reportadas en la precitada solicitud y de las que deriven del peritaje en el Juzgado 30 Civil Municipal de Bogotá.

SEGUNDA: Que como consecuencia de lo anterior, se declare que el contrato 2597 de 2012 sufrió un desequilibrio económico por conductas atentatorias de mal fe atribuibles al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de conformidad con lo preceptuado en la sentencia del Consejo de Estado, con radicado número: 85001-23-31-000-2000-00202-01 (19730) y según las salvedades consignadas en el acta de liquidación bilateral de fecha 15 de junio de 2020.

TERCERA: Que se declare que el contrato debe ser restablecido económicamente según la ecuación que surgió al momento de su perfeccionamiento.

CUARTA: Que producto del restablecimiento económico del contrato, el Consorcio AIA sea indemnizado integralmente, según los fundamentos que sustentan la estimación de la cuantía” (fl. 3 archivo “02Demanda.pdf” índice 13 SAMAI - negrilla y mayúsculas sostenidas del original).

2. Hechos

Como fundamento fáctico de las pretensiones la parte demandante expuso, en síntesis,

¹ La demanda fue radicada inicialmente en el Juzgado 66 Administrativo de Bogotá, quien mediante auto del 25 de marzo de 2021 remitió el expediente por competencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (archivo “09AutoRemiteProcesoPorCompetencia.pdf” índice 13 SAMAI). El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto 17 de febrero de 2022, remitió por competencial expediente al Tribunal Administrativo del Atlántico (archivo “03. AutoDeclaraFaltaCompetencia.pdf” índice 13 SAMAI), corporación donde se le asignó la radicación no. 08001-23-33-000-2022-00110-00.

² La reforma de la demanda fue admitida mediante auto del 10 de agosto de 2022, allí se modificó la pretensión primera (archivo “23. 23. 10_080012333000202200110001AUTORESUELVEA20220810151518.pdf” índice 12 SAMAI).

lo siguiente:

1) El 18 de septiembre de 2012, el Consorcio AIA y el ICBF celebraron el contrato de interventoría no. 2597 de 2012 cuyo objeto era *“adelantar la interventoría administrativa técnica, operativa y de control de calidad al contrato de concesión No. 984/2007 para la operación de plantas de producción de alimentos de alto valor nutricional (...) de propiedad del ICBF ubicadas en los municipios de Sabanagrande (...) y Cartago”* (fl. 54 archivo “02Demanda.pdf” índice 13 SAMAI).

2) En ejecución del contrato se presentaron las siguientes situaciones que, a juicio del consorcio demandante, constituyeron incumplimientos contractuales y afectaron su equilibrio económico:

a) El 19 de diciembre de 2014 se celebraron la prórroga no. 5 para ampliar el plazo de ejecución hasta el 31 de agosto de 2015 y la adición no. 6 mediante la cual se adicionó el valor del contrato en tres mil seiscientos setenta y seis millones setecientos setenta mil ochocientos cinco pesos (\$3.676.770.805) para la ejecución de actividades dentro del nuevo plazo contractual. Sin embargo, para la determinación y cálculo del valor de dicha adición el ICBF no realizó un nuevo estudio de costos ni actualizó los precios unitarios respecto de los componentes de talento humano, pruebas de laboratorio, gastos de pólizas y gastos de administración, y se limitó a tomar los valores unitarios ofrecidos por el contratista en el 2012, lo cual implicó que el Consorcio AIA tuviera que ejecutar dichas actividades a un precio inferior al real.

b) El objeto del contrato era la ejecución de actividades de interventoría sobre el contrato de concesión mediante el cual el ICBF entregó la operación de unas plantas de producción de alimentos con alto valor nutricional; dicho contrato de concesión se adicionó el 12 de julio de 2015, razón por la cual el ICBF y el Consorcio AIA acordaron adicionar el valor del contrato de interventoría; no obstante, el ICBF no cumplió este compromiso.

c) El Consorcio AIA realizó una serie de actividades de control de calidad respecto de los productos bienestarina líquida, bienestarina MAS y galletas fortificadas, actividades que no estaban previstas inicialmente en el objeto del contrato; estas actividades fueron ejecutadas a satisfacción de la entidad por lo cual deben ser reconocidas al contratista.

d) Dentro del objeto del contrato estaba previsto que el Consorcio AIA realizara visitas de control a las plantas de producción concesionadas, obligación que también fue cumplida a satisfacción por el contratista. Sin embargo, el ICBF no reconoció el valor de 1.738 visitas a las plantas de producción y, además, realizó descuentos unilaterales al contratista respecto de visitas ejecutadas y pagadas, con el argumento de que los soportes presentados por el Consorcio AIA para su cobro no cumplían con las especificaciones del contrato.

3) El contrato terminó por vencimiento del plazo el 30 de diciembre de 2015, sin que para esa fecha el ICBF hubiera reconocido y pagado al Consorcio AIA las reclamaciones referidas anteriormente.

4) El contrato se liquidó bilateralmente el 15 de junio de 2018 y en el acta de liquidación el Consorcio AIA dejó las respectivas salvedades referidas a las reclamaciones reseñadas anteriormente.

3. Contestación de la demandada

El ICBF (archivo “25. *Contestación reforma demanda AIA.pdf*” índice 13 SAMAI) se opuso a las pretensiones de la demanda, señaló que la relación contractual se ejecutó en un plano de igualdad, que no realizó actuaciones unilaterales ni abusó de su posición dominantes y que en su ejecución siempre se ciñó a los postulados de la buena fe.

En relación con cada una de las reclamaciones presentadas por el Consorcio AIA manifestó lo siguiente:

1) El valor de la adición no. 6 al contrato se determinó a partir de los precios unitarios ofertados por el contratista, asimismo, cada una de las actividades previstas en dicha adición que fueron efectivamente ejecutadas por el Consorcio AIA se pagaron oportunamente.

2) El Consorcio AIA no acreditó debidamente la ejecución de las demás actividades cuyo pago reclama por lo cual no fue procedente su reconocimiento durante el término de ejecución del contrato y tampoco es viable su reconocimiento en el presente proceso.

3) No es cierto que el ICBF hubiere realizados descuentos unilaterales al contratista respecto de actividades previamente pagadas y reconocidas; lo que ocurrió fue que la entidad no reconoció ni pago las actividades que el contratista no acreditó haber ejecutado, conforme con las exigencias del contrato.

4. Fijación del litigio

Mediante auto del 16 de septiembre de 2022 (índice 19 SAMAI del tribunal) el tribunal dispuso adecuar el trámite del proceso para dictar sentencia anticipada y en la misma providencia fijó el litigio en los siguientes términos:

“De la lectura de la demanda, la reforma y sus contestaciones, se tiene que el litigio se circunscribe en determinar si hay o no lugar a declarar el incumplimiento del contrato 2597 de 2012, suscrito entre el Consorcio AIA y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por el presunto no reconocimiento de las actividades de interventoría efectuadas a la bienestarina líquida y galleta fortificada. Asimismo, si hay lugar o no a declarar dicho incumplimiento por el no pago de las facturas relacionadas en la solicitud de conciliación inicial. Además de ello, esta corporación deberá determinar si hubo incumplimiento por no corregir el otrosí, modificado por la prórroga 5 del referido contrato, según lo dispuesto por el dictamen pericial presentado.

Por otra parte, se deberá determinar si es procedente o no que se declare que el contrato 2597 sufrió un desequilibrio económico por conductas atribuible al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF y si debe ser o no restablecido económicamente según la ecuación que surgió al momento de su perfeccionamiento.

Así mismo corresponderá al despacho establecer, en caso de prosperar el incumplimiento contractual, si hay lugar o no a indemnizar al Consorcio AIA para el restablecimiento económico del contrato.”

5. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo del Atlántico en providencia del 7 de octubre de 2022 (índice 71 SAMAI del tribunal) negó las pretensiones de la demanda con sustento en los siguientes argumentos:

1) El no pago de los servicios y visitas realizadas por el Consorcio AIA estaba justificado debidamente, toda vez que, (i) no todas las visitas realizadas fueron válidas a la luz del contrato, pues, no se presentaron los soportes exigidos y, (ii) el ICBF evidenció la existencia de una serie de falencias en la ejecución de las actividades por parte del contratista, las cuales fueron informadas oportunamente por parte de la supervisión del contrato.

2) Todas las actividades objeto de la adición no. 6 fueron pagadas por el ICBF al contratista, adicionalmente, los valores de dicha adición fueron aceptados por el Consorcio AIA al suscribir el respectivo otrosí por lo cual tampoco es cierto que la entidad hubiere fijado unilateralmente el precio de dichas actividades.

6. Recurso de apelación

Inconforme con la decisión, la parte demandante solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda (índice 32 SAMAI del tribunal) por las siguientes razones:

1) El tribunal sustentó la decisión de negar las súplicas únicamente en los documentos aportados al proceso, sin embargo, omitió valorar los testimonios de los funcionarios del ICBF los cuales acreditan que la entidad no pagó las actividades realizadas por el Consorcio AIA a pesar de que éstas cumplieron todos los requisitos establecidos en el contrato.

2) El tribunal también omitió valorar los dictámenes periciales practicados en el proceso los cuales demostraban (i) los errores en que incurrió el ICBF al fijar unilateralmente los precios de la adición no. 6 al contrato y, (ii) la cuantificación de los perjuicios sufridos por el Consorcio AIA con ocasión de la indebida fijación de los precios de la adición no. 6 y el no pago de las actividades ejecutadas.

7. Actuación surtida en segunda instancia

Por auto del 6 de diciembre de 2023 (índice 19 SAMAI) se admitió el recurso de apelación y el 23 de enero de 2024 (índice 25 SAMAI) el expediente ingresó al despacho para dictar sentencia según lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Surtido el trámite procesal, sin que se advierta nulidad que lo invalide, corresponde resolver el asunto para lo cual se seguirá el siguiente derrotero: (i) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, (ii) caducidad del medio de control judicial

ejercido por la parte demandante y, (iii) costas.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

1) La demanda está dirigida a obtener que se declare que el ICBF incumplió el contrato de interventoría celebrado con el demandante y, a su vez, que se declare el rompimiento del equilibrio económico del contrato.

2) El tribunal de primera instancia denegó las pretensiones de la demanda para lo cual consideró que el ICBF reconoció y pagó todas las actividades ejecutadas por el contratista que tenían el debido soporte contractual, y que no se probó la existencia de situaciones que afectaran el equilibrio económico del contrato.

3) La parte demandante adujo en el recurso de apelación que el tribunal omitió valorar los testimonios practicados en el proceso y los dictámenes periciales aportados, pruebas que demostraban la existencia de incumplimientos por parte de la entidad, la ocurrencia de situaciones que desequilibraron económicamente el contrato y el monto de los perjuicios sufridos por el contratista.

4) La Sala modificará la sentencia apelada y, en su lugar, declarará probada, de oficio, la excepción de caducidad del medio de control judicial de controversias contractuales debido a que la demanda se interpuso por fuera del plazo previsto en la ley.

2. Caducidad del medio de control judicial de controversias contractuales

1) Respecto de la liquidación de los contratos y el término de caducidad de la acción de controversias contractuales el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 dispone que:

“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 CCA”.

2) El límite temporal de dos (2) años para realizar la liquidación “en cualquier tiempo”, vencidos los plazos legales o contractuales para la liquidación unilateral o bilateral, hace referencia al término de caducidad de la acción de controversias contractuales (antes artículo 136 del CCA, hoy artículo 164 del CPACA).

3) La liquidación bilateral realizada por fuera de dicho término no revive el término de caducidad vencido para pretensiones que no sean objeto de acuerdo o respecto de las cuales se hayan dejado salvedades, sobre este asunto la jurisprudencia de esta corporación ha precisado lo siguiente:

“Ahora bien, en relación con el plazo que tienen las partes para concurrir a la liquidación de los contratos, se observa que el texto original de la Ley 80 de 1993 dispuso como fórmula para suplir la voluntad de las partes en la materia, el término de cuatro (4) meses para la liquidación bilateral y, posteriormente, la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 136 del CCA, adoptó el periodo de dos (2) meses para la liquidación unilateral. Este término, como venía exponiendo la Sección Tercera de esta Corporación, incluso desde antes de la expedición de las leyes precitadas, no resulta perentorio o preclusivo, pues las partes no pierden la competencia para liquidar el contrato pese al transcurso de los seis (6) meses. Sin embargo, dicha facultad subsiste únicamente durante los dos (2) años siguientes al vencimiento del término mencionada. Pasado este tiempo, caduca cualquier acción que las partes pudieran promover con fundamento en el contrato”³.

4) En relación con lo anterior resulta relevante anotar que el auto de unificación del 2 de agosto de 2019 de la Sección Tercera de esta corporación no definió la manera en que se computaba la caducidad de las pretensiones de controversias contractuales en los casos en los cuales se liquidara el contrato cuando el plazo de caducidad hubiese operado.

5) Si bien la liquidación bilateral o unilateral extemporánea no dejan de tener naturaleza contractual, por lo cual son pasibles de la acción de controversias contractuales, tampoco puede perderse de vista que no por ello las partes pueden, con fundamento en sus propios actos, revivir el término de caducidad vencido; en especial respecto de las pretensiones económicas que dejaron de presentar en tiempo ante el juez del contrato.

6) En el presente caso el contrato terminó por vencimiento del plazo el 30 de diciembre de 2015⁴ y se pactó un término de cuatro (4) meses para su liquidación bilateral (fl. 68 archivo «02Demanda.pdf» índice 13 SAMAI), el cual corrió entre el 31 de diciembre de 2015 y el 1° de abril de 2016.

7) El término de dos (2) meses para la liquidación unilateral del contrato dispuesto en

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 8 de noviembre de 2024, radicación no. 15001-23-31-000-2012-00068-01 (64057), MP: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

⁴ Lo anterior de conformidad con lo señalado en el acta de liquidación bilateral y la prórroga no. 5 al contrato (fls. 70 a 88, archivo «02Demanda.pdf» índice 13 SAMAI).

el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 transcurrió entre el 2 de abril y el 2 de junio de 2016, por lo cual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 numeral 2 literal j) del CPACA el término de caducidad de dos (2) años del medio de control judicial de controversias contractuales tuvo lugar entre el 3 de junio de 2016 y el 3 de junio de 2018.

8) El 15 de junio de 2018, el Consorcio AIA y el ICBF liquidaron bilateralmente el contrato (fls. 70 a 88, archivo «02Demanda» índice 13 SAMAI), liquidación que se realizó por fuera del término de caducidad de dos (2) años del medio de control judicial de controversias contractuales.

9) Por lo tanto, (i) no era procedente computar el término de caducidad del medio de control judicial de controversias contractuales respecto de las pretensiones de incumplimiento y desequilibrio a partir del día siguiente a la suscripción del acta de liquidación bilateral y, (ii) aun cuando el Consorcio AIA dejó unas salvedades en dicha acta, no es procedente su reclamación judicial por haber operado la caducidad para ejercer el derecho de acción.

3. Condena en costas

En los términos del artículo 188 del CPACA la parte vencida debe asumir las costas de esta instancia, las cuales serán liquidadas por el tribunal de primera instancia de manera concentrada, incluidas las agencias en derecho, según lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA –SUBSECCIÓN B-**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

PRIMERO: Modifícase la sentencia del 7 de octubre de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico que negó las pretensiones de la demanda la cual quedará así:

“1°. DECLÁRASE la caducidad del medio de control judicial ejercido con la demanda

Expediente: 08001-23-33-000-2022-00110-01 (69.870)

Demandante: Consorcio AIA

Controversias contractuales

2°. Sin costas.

3°. **NOTIFÍCASE** a las partes y al agente del Ministerio Público delegado ante el tribunal”.

SEGUNDO: Condénase en costas y agencias en derecho al Consorcio AIA, las cuales se fijarán y liquidarán por el tribunal de primera instancia de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En firme esta providencia **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente de la Subsección
(Firmado electrónicamente)

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado (E)
(Firmado electrónicamente)

Constancia: la presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.