

CONVENIO **INTERADMINISTRATIVO – CONTRATO**
INTERADMINISTRATIVO – Finalidad – ESTATUTO GENERAL DE
CONTRATACIÓN – Aplicación – CONTRATO Y CONVENIO
INTERADMINISTRATIVO – Diferencias

[...] como lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia de esta Subsección, la naturaleza entre convenio y contrato administrativo es disímil, comoquiera que mientras en el primero existe un auténtico ánimo colaborativo sin un sinalagma, en los segundos sí existe una correlatividad de prestaciones y obligaciones mutuas. A su vez, el vínculo convencional no necesariamente se encuentra sometido a la Ley 80 de 1993 y sus reformas, mientras que el contrato interadministrativo por regla general sí.

RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN – Contrato interadministrativo – Ley 80 de 1993

[...] los contratos interadministrativos por regla general están sometidos a la Ley 80 de 1993, escenario dentro del cual se encuentra el acto de voluntades No. 000501 del 20 de septiembre de 2006, comoquiera que fue suscrito por una entidad territorial departamental en calidad de contratante, lo cual se encausa dentro de las denominadas “entidades estatales” del artículo 2 del estatuto en comento, en línea con el artículo 32 ibidem que predispuso que son contratos estatales aquellos suscritos por ese tipo de entidades.

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO – Ley 80 de 1993 – Ley 446 de 1998

[...] de aquel eran plenamente predicables las reglas de liquidación contenidas en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, aplicable al asunto de estudio debido a que todavía no había entrado a regir la Ley 1150 de 2007 para el momento del perfeccionamiento del acuerdo de voluntades, disposición que, en todo caso, al igual que ese segundo estatuto, estipuló que el corte de cuentas se haría bilateralmente, a falta de convenio sobre el plazo para ello, dentro de los 4 meses siguientes a la terminación del acuerdo de voluntades.

A su turno, el literal d) del numeral 10) del artículo 44 de la Ley 446 de 1998, vigente para cuando se suscribió el contrato, también dictaminó que, de no lograrse la liquidación bilateral, podría efectuarse unilateralmente en el término de 2 meses desde que se venció el plazo convenido por las partes o el de ley.

En suma, se evidencia que el contrato No. 000501 del 20 de septiembre de 2006 debía ser liquidado una vez finalizado, ya sea bilateralmente dentro de los 4 meses siguientes a su fenecimiento, o unilateralmente, en los 2 meses siguientes.

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Término de caducidad – Excepción de caducidad – Suspensión del término de caducidad del medio de control

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho

de acción, resultando como una sanción ipso iure que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

Cabe precisar que la caducidad no admite suspensión, salvo que se presente una solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 446 de 1998, 640 de 2001 y/o 2220 de 2022; tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez.

(...) conviene señalar que, tanto el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, como el literal d) del numeral 10 del artículo 136 se establecieron que, en las pretensiones relativas a contratos que debían liquidarse, sin que ello hubiera sucedido, los 2 años para ejercer el derecho de acción comenzarán a contarse a partir de cumplidos 2 meses desde el vencimiento del plazo convenido para efectuar el corte de cuentas bilateralmente.

MODIFICACIONES EXTEMPORÁNEAS DE LOS CONTRATOS ESTATALES – No pueden ser tenidos en cuenta para efectos de contabilizar la caducidad del medio de control

Al respecto, en aquellos eventos en los cuales los acuerdos modificatorios se hacen por fuera del plazo del contrato, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que no pueden ser tenidos en cuenta a efectos de contabilizar la caducidad, dado que no se puede extender en el tiempo aquello que ya finalizó, pues precisamente los plazos y condiciones del contrato pretenden supeditar su contenido obligacional a un límite temporal, de tal manera que no se consagren deberes indefinidos para los sujetos negociales, y a efectos de que, eventualmente, se pueda constituir al extremo inverso de la relación negocial en mora, si pasado el tiempo para la concreción del objeto negocial no satisfizo las actividades a su cargo.

Así las cosas, se tendrá como punto de partida para contabilizar la caducidad el 15 de noviembre de 2009, momento en el cual feneció el plazo del contrato No. 000501 de 2006, por lo que su liquidación bilateral debió efectuarse hasta el 16 de marzo de 2010 -es decir, dentro de los 4 meses siguientes a su finalización, según lo estipulado en el contrato (hecho probado No. 4.1.1.)- y, por tanto, el término para demandar comenzó a correr con base en el Decreto 01 de 1984 -CCA-, vigente para ambas fechas, que como ya se indicó, en forma idéntica al CPACA determinó en el literal d) del numeral 10 del artículo 136 que, en las pretensiones contractuales, cuando no se liquidara el acuerdo de voluntades dentro de los 2 meses siguientes al plazo convenido o el de ley, correspondería ejercer el derecho de acción dentro de los 2 años siguientes.

[...] En ese contexto, como el término para liquidar bilateralmente el contrato No. 000501 de 2006 se venció el 16 de marzo de 2010, los 2 años para ejercer el derecho de acción corrieron 2 meses desde esa última fecha, es decir, a partir del 17 de mayo de 2010 y hasta el 17 de mayo de 2012.



Radicado: 200012339000201600422-02 (70972)
Demandante: Aguas de Manizales S.A. E.S.P.

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

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - APELACIÓN
Radicación: 20001-23-39-000-2016-00422-02 (70972)
Demandante: AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CESAR

TEMAS: CONVENIOS Y CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS – Son figuras disímiles, pues en los primeros existe un ánimo colaborativo, mientras que en los segundos surgen obligaciones correlativas para los sujetos negociales. – Los contratos interadministrativos por regla general están sometidos a la Ley 80 de 1993 y sus reformas. OPORTUNIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Se configura cuando la demanda se radica después de 2 años y 2 meses desde que se debió liquidar bilateralmente el acuerdo de voluntades, *so pena de que opere la caducidad*. LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Cuando se efectúa en sede judicial, ello no suspende el término para ejercer el derecho de acción. – Su falta de concreción no lleva a que se deba pretermitir el plazo para demandar.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la Empresa de Aguas de Manizales S.A. E.S.P. contra la sentencia del 23 de noviembre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, mediante la cual se declaró probada la caducidad.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 20 de septiembre de 2006 la sociedad Aguas de Manizales S.A. E.S.P. y el departamento del Cesar celebraron el convenio No. 00501, que tuvo por objeto la gerencia e interventoría del programa de transformación del servicio de agua potable y saneamiento básico en la entidad territorial y que culminó sin que se hubiera efectuado su balance de activos y pasivos bilateral o unilateralmente.

Ante el panorama descrito y con ocasión del convenio, la sociedad Aguas de Manizales S.A. E.S.P. solicitó el pago de múltiples emolumentos obrantes en facturas en su favor al departamento del Cesar, quien se rehusó a proceder de esa



forma con base en que ya había cancelado todos los saldos pendientes, aunado a lo cual no se había efectuado el corte de cuentas aún.

En criterio de la demandante, la entidad departamental le debió pagar las sumas adeudadas junto con sus intereses y, como no procedió en tal forma, incumplió el convenio en cuanto a su obligación de pago, de ahí que presentara demanda de controversias contractuales a efectos de que se declare que aquella desatendió el deber negocial en comento y, como consecuencia, se le ordene judicialmente el pago de lo adeudado.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El 25 de abril de 2016¹, la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P. -en adelante Aguas de Manizales- presentó demanda de controversias contractuales contra el departamento del Cesar, con el fin de que se declarara el incumplimiento del convenio interadministrativo No. 000501 del 20 de septiembre de 2006 respecto a la obligación de pago de varias facturas en favor de la parte actora con ocasión de la ejecución del acuerdo de voluntades.

1.2. En particular, las pretensiones formuladas fueron las siguientes (*se transcriben de forma literal, incluso con eventuales errores*):

“1. Se declare en fallo de instancia que el DEPARTAMENTO DEL CESAR, representada por el señor GOBERNADOR FRANCISCO FERNANDO OVALLE ANGARITA, o quien haga sus veces incumplió el CONVENIO 000501 DEL AÑO 2006 suscrito con la empresa AGUAS DE MANIZALES S.A. E-S-P., identificada con el Nit Número 810.000.598-0 al no cancelar los títulos valores FACTURAS DE VENTA NUMEROS 9396 de Fecha 29 de Octubre del año 2010 por un valor de \$478.823.764.00 CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTITRES MIL SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS; 9624 de Fecha 28 de Febrero del año 2011 por un valor de \$383.367.148.00 TRESCIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CIENTO CUARENTA Y OCHO PESOS y la Factura de Venta Número 30178720 de Fecha 01 de Abril del año 2011

¹ Folios 51 a 62 del cuaderno 1. Se pone de presente que, mediante reforma a la demanda del 28 de noviembre de 2017 se reformuló el escrito inicial en los términos que se describen en la presente decisión, como obra de folios 164 a 170 del cuaderno 2.



Radicado: 200012339000201600422-02 (70972)
Demandante: Aguas de Manizales S.A. E.S.P.

por un valor de \$200.451.897.00 DOSCIENTOS MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS.

2. Como consecuencia de la anterior declaración se ordene a la entidad territorial cancelar las facturas de venta números 9396 de Fecha 29 de Octubre del año 2010 por un valor de \$478.823.764.00 CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTITRES MIL SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS; 9624 de Fecha 28 de Febrero del año 2011 por un valor de \$383.367.148.00 TRESCIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CIENTO CUARENTA Y OCHO PESOS y la Factura de Venta Número 30178720 de Fecha 01 de Abril del año 2011 por un valor de \$200.451.897.00 DOSCIENTOS MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS.

3. Se ordene el reconocimiento de los intereses de mora de los anteriores títulos valores a la tasa máxima establecida para esta clase de documentos conforme lo establece las normas pertinentes.

4. Es un hecho cierto que con las actuaciones antes mencionadas se ha generado daño y detrimento patrimonial a la entidad que represento ya que, el convenio se ejecutó sin que se afectara póliza alguna por incumplimiento o mala calidad del servicio.

5. Se condene en costas a los demandados.

6. Sea reconocida mi personería jurídica para actuar en el presente asunto”.

1.3. Como **fundamentos fácticos** de sus pretensiones, la demandante formuló los siguientes hechos que, a continuación, la Sala sintetiza:

1.3.1. Afirmó que, el 20 de septiembre de 2006, Aguas de Manizales y el departamento del Cesar suscribieron el convenio No. 00501, que tuvo por objeto la gerencia e interventoría del programa de agua potable y saneamiento básico, y en el cual se convino el pago de múltiples sumas reconocidas mediante informe de avance de obras y actas, previo visto bueno del interventor.

1.3.2. Señaló que el convenio fue adicionado en 50, 75 y 90 días mediante los otrosíes 1, 2 y 3, respectivamente, así como fue suspendido por 60 días. A su vez, detalló que, el 19 de agosto de 2010, el plazo fue adicionado en 60 días calendario.



1.3.3. Argumentó que el convenio No. 000501 del 20 de septiembre de 2006 culminó en forma definitiva el 15 de noviembre de 2011, sin que hubiera sido liquidado bilateral o unilateralmente.

1.3.4. Aseveró que, finalizado el convenio, procedió al cobro de las facturas Nos.: *i)* 9396 del 29 de octubre de 2010 por \$478'823.764, *ii)* 9624 del 28 de febrero de 2011 por \$383'367.148, y *iii)* 30178720 del 1° de abril de 2011 por \$200'451.897, sin que la entidad territorial las hubiera pagado con apoyo en que el convenio fue pagado en exceso, aún no ha sido liquidado y por encontrarse impugnado en sede judicial en otro proceso.

1.3.5. Anotó que, a efectos de *“no dejar vencer los términos de caducidad”*, interpuso una demanda ejecutiva con el fin de obtener el pago de los títulos en su favor; sin embargo, advirtió que esta fue rechazada. Al punto, resaltó que promovió una demanda arbitral que, no obstante, resultó en la falta de competencia del tribunal convocado para tal fin.

1.4. Como **fundamento jurídico** de la demanda, la parte actora expuso que el departamento del Cesar infringió los artículos 141, 157, 159 a 189 y 217 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- por haberse negado a satisfacer la obligación de pago del convenio No. 000501 del 20 de septiembre de 2006, pues afirmó haber cumplido sus obligaciones a cabalidad, sin que se le hubiera endilgado incumplimiento alguno, por lo que se debieron reconocer los saldos obrantes en las facturas a su favor y, como no se procedió en esa forma, la entidad territorial suscribiente del convenio desatendió su deber de pago.

Al punto, consideró que la caducidad no se configuró porque el contrato no se ha liquidado y, justamente, fue la propia entidad demandada quien ha solicitado la realización del corte de cuentas en sede judicial *“dos años después de haberse terminado el plazo final, lo cual fue el 15 de noviembre del año 2011”*.

Finalmente, la parte demandante formuló juramento estimatorio por la suma de \$1.062'642.809, por concepto del *“capital adeudado”*, producto de la sumatoria de las facturas que se le remitieron al departamento del Cesar cuyo pago fue denegado por aquella.



2. Admisión de la demanda, contestación y traslado de excepciones

2.1. El 20 de octubre de 2016², el Tribunal Administrativo del Cesar rechazó la demanda por encontrar configurado el fenómeno jurídico de la caducidad, por cuanto la liquidación del convenio debía efectuarse hasta el 26 de marzo de 2010, de ahí que la demanda podía radicarse hasta el 27 de marzo de 2012 y, como se presentó el 22 de abril de 2016, ya había caducado, sin perjuicio de que el trámite de la conciliación se surtió desde el 25 de abril de 2013, cuando ya habían pasado más de 2 años, es decir, extemporáneamente.

Con todo, el 6 de marzo de 2017³ esta Corporación revocó, en sede de apelación, el auto de rechazo a la demanda, por considerar que por el estado inicial en que se encontraba el proceso, aún no se contaba con elementos de juicio suficientes para determinar aspectos tales como la fecha de inicio del convenio y el momento en que finalizó, necesarios para establecer la demanda en tiempo, por lo que se ordenó que se siguiera el curso del proceso contencioso administrativo, sin perjuicio de que, al resolverse de fondo la controversia, se encontrara configurada la caducidad.

2.2. Como consecuencia, el Tribunal Administrativo del Cesar obedeció lo resuelto por el Consejo de Estado y, en tal virtud, admitió la demanda, por encontrar reunidos los requisitos de ley, decisión que fue notificada debidamente⁴.

2.3. El **departamento del Cesar** contestó la demanda⁵ y se opuso a sus pretensiones, por considerar que el libelo introductorio no fue radicado en tiempo y, en cualquier caso, la entidad territorial no le debe suma alguna a Aguas de Manizales con ocasión del convenio interadministrativo No. 000501 del 20 de septiembre de 2006. En tal virtud, formuló las excepciones de caducidad, *“no pago al contratista del valor de las facturas de ventas”*, y *“desconocimiento y violación del principio de buena fe”*.

² Folios 82 a 89 del cuaderno 2.

³ Folios 108 a 113 del cuaderno 2.

⁴ Folios 119 a 121 del cuaderno 2. Una vez presentada la reforma a la demanda, esta fue admitida mediante proveído del 1° de febrero de 2018, como obra de folios 238 a 239 del cuaderno 2.

⁵ Folios 142 a 153 del cuaderno 2. El departamento del Cesar también presentó contestación a la reforma de la demanda, como obra de folios 257 a 261 del cuaderno 3, argumentos que se incorporaron dentro del acápite 2.3.



Al respecto, comenzó por precisar que, en su criterio, la demanda fue radicada extemporáneamente, debido a que, comoquiera que el convenio finalizó el 18 de octubre de 2011, podía liquidarse bilateralmente hasta el 18 de febrero de 2012, unilateralmente hasta el 18 de abril de 2012 y, por tanto, en principio los dos años para ejercer el derecho de acción corrieron hasta el *“18 de abril de 2015”*; sin embargo, la demanda fue radicada hasta el 25 de abril de 2016, es decir, extemporáneamente.

Posteriormente indicó que, de haber sido la demanda presentada en tiempo, de todos modos Aguas de Manizales incumplió el objeto convencional, lo que llevó a que, una vez finalizado, se intentara liquidar bilateralmente infructuosamente, pues dicha sociedad se negó a devolver saldos que, según la demandada, le correspondían. Asimismo, sostuvo que no le correspondía pagar las facturas dado que no fueron radicadas debidamente y *“el departamento del Cesar ni ninguno de esos funcionarios suscribieron las mencionadas facturas, las cuales fueron expedidas por Aguas de Manizales S.A., sin el consentimiento de la entidad departamental y lo que es peor aún sin que estas hayan sido recibidas por la gobernación del departamento del Cesar”*. Finalmente, señaló que las facturas se encontraban *“prescritas o caducadas”* por cuanto fueron expedidas entre 2010 y 2011.

Finalmente, consideró como un actuar de mala fe el hecho de que Aguas de Manizales sostuviera que no ha operado la caducidad, porque no se había efectuado la liquidación del convenio para cuando radicó el escrito inicial, así como porque presentó unas facturas que ni siquiera fueron firmadas y/o aceptadas por el departamento del Cesar.

2.3. Aguas de Manizales describió traslado de las excepciones formuladas por el departamento del Cesar, en el sentido de reiterar que, como el convenio no ha sido liquidado, de aquel no podía predicarse la caducidad, a lo cual sumó que convocó un tribunal de arbitramento infructuosamente, así como intentó promover un



proceso ejecutivo, por lo que ahora se debía resolver de fondo su demanda de controversias contractuales⁶.

3. Audiencia inicial

El 4 de marzo de 2020⁷, el Tribunal Administrativo del Cesar llevó a cabo la audiencia inicial, sin encontrar causal de nulidad que invalide lo actuado, por lo que pasó a pronunciarse sobre la excepción previa de caducidad, en el sentido de indicar que *“siendo que ya existe un pronunciamiento del superior funcional de esta Corporación con respecto a la improcedencia de la caducidad en el presente asunto, no resulta dable entrar a decidir nuevamente sobre dicha excepción”*. Con todo, se reservó la posibilidad de pronunciarse al respecto al momento de dictar sentencia.

Seguidamente fijó el litigio, en el entendido de determinar si el departamento del Cesar incumplió el convenio No. 00501 de 2006 en cuanto a la obligación de pago de varias facturas presentadas con ocasión de la relación convencional o si, por el contrario, no desatendió tal deber negocial y, por consiguiente, se deben negar las pretensiones de la demanda.

Finalmente, el Tribunal Administrativo del Cesar pretermitió la etapa de conciliación por la inasistencia de la parte demandante, por lo que pasó a decretar como pruebas los documentos aportados por los sujetos procesales, ofició a varias entidades para que se allegaran otros no presentados por las partes y resolvió acceder a la práctica de un testimonio.

4. Audiencia de pruebas

El 25 de noviembre de 2021⁸, el Tribunal Administrativo del Cesar llevó a cabo la audiencia de pruebas, en la cual se recaudaron las pruebas pendientes de incorporación y, luego, aquella se suspendió a efectos de la remisión de las

⁶ Folios 265 a 269 del cuaderno 3.

⁷ Folios 307 a 312 del cuaderno 3.

⁸ Archivo “18_EXPEDIENTEDIGI_EXPTRIBUN_16ACTAAUDIENCIAPRUEB_20240228174704” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



restantes que no fueron allegadas, las que tras ser aportadas, llevaron al *a quo* a pretermittir su reanudación mediante proveído del 11 de agosto de 2022⁹.

5. Alegatos de conclusión

Finalizada la práctica de pruebas, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto por escrito¹⁰.

5.1. Aguas de Manizales formuló alegaciones conclusivas, en las cuales reafirmó que el departamento del Cesar desconoció su obligación de pago respecto del convenio interadministrativo No. 000501 del 20 de septiembre de 2006, sin que la demandada hubiera desvirtuado ese aspecto, pues se limitó a alegar la excepción de caducidad, que en su criterio no se configuró, pues el contrato no se ha liquidado¹¹.

5.2. El departamento del Cesar presentó alegatos de conclusión, en los que ratificó su oposición a las pretensiones de la demanda, por considerar que operó la caducidad y, en todo caso, reiteró que no incumplió ninguna obligación derivada del acuerdo convencional y, por el contrario, fue Aguas de Manizales quien desatendió deberes negociales como revisar, ajustar y complementar los diseños, así como asegurar el buen desarrollo y ejecución de las obras proyectadas. Finalmente, resaltó que el testimonio acredita los incumplimientos de Aguas de Manizales¹².

5.3. El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

6. Sentencia de primera instancia

El 23 de noviembre de 2023¹³, el Tribunal Administrativo del Cesar declaró configurada la excepción de caducidad, por encontrar que la demanda se interpuso

⁹ Archivo “30_EXPEDIENTEDIGI_EXPTRIBUN_26AUTOPRESCINDEAUDIE_20240228174710” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Archivo “33_EXPEDIENTEDIGI_EXPTRIBUN_28ALEGATOSCONCLUSION_20240228174710” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

¹² Archivos “34_EXPEDIENTEDIGI_EXPTRIBUN_29ALEGATOSCONCLUSION_20240228174711” y “36_EXPEDIENTEDIGI_EXPTRIBUN_31ALEGATOSCONCLUSION_20240228174711” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

¹³ Índice 66 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.



más de 2 años después desde que el convenio No. 000501 del 20 de septiembre de 2006 debió liquidarse.

Al efecto, consideró que, en consideración a que el convenio es de tracto sucesivo, debía ser liquidado *“según lo dispone el artículo 60 de la Ley 80 de 1993”* y, por tanto, estaba sujeto al término de 2 años para demandar del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, contados a partir de cuando se liquidó o debió liquidarse el acuerdo convencional.

Precisado lo anterior, señaló que, el convenio No. 000501 fue suscrito el 20 de septiembre de 2006 con un plazo de 3 años; sin embargo, mediante las adiciones Nos. 1-3 fue extendido su plazo hasta el 20 de octubre de 2010, por lo que el plazo máximo para su liquidación feneció el 20 de abril de 2011 *“fecha a partir de la cual debían contarse los dos años de caducidad que debían vencer el 20 de abril de 2013 mientras que la demanda fue radicada el 25 de abril de 2016”*, es decir, en forma extemporánea.

Ahora bien, puso de presente que, aunque el trámite de la conciliación se surtió a partir del 25 de abril de 2013 y fue declarado fallido el 3 de junio siguiente, no hubo interrupción del término porque la solicitud también se radicó fuera de tiempo.

Por otro lado, anotó que, si en gracia de discusión el plazo del convenio hubiera fenecido el 15 de noviembre de 2011, como se sostuvo en la demanda, también habría operado la caducidad, habida cuenta de que el plazo de la liquidación se habría extendido hasta el 15 de abril de 2012 y los dos años para demandar hasta el 24 de mayo de 2014, contabilizando la suspensión de términos con ocasión del trámite de la conciliación extrajudicial y, a pesar de ello, la demanda se presentó el 25 de abril de 2016.

Entretanto, el *a quo* argumentó que, aunque en una decisión de un tribunal de arbitramento del 17 de diciembre de 2014, con ocasión de una demanda arbitral previamente radicada, se le advirtió que le restaban 20 días hábiles para instaurar la demanda ante el juez competente, *“la entidad demandante no hizo uso de esa oportunidad porque la demanda como antes se dijo fue presentada el 25 de abril de 2016”*.



Finalmente, desestimó el argumento de Aguas de Manizales, dirigido a manifestar que, como no hubo liquidación no ha operado la caducidad, por considerar que la norma procesal administrativa es clara en establecer un término para el evento en que no se efectuó el corte de cuentas. A su vez, sumó que, si bien existe otro proceso sobre el convenio, no tiene las mismas pretensiones.

7. Recurso de apelación

7.1. El 6 de diciembre de 2023¹⁴, Aguas de Manizales interpuso recurso de apelación, que fue concedido el 18 de enero de 2024¹⁵ y admitido el 14 de marzo siguiente¹⁶.

En su escrito, el recurrente solicitó revocar la sentencia apelada y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda, con sustento en que, contrario a lo concluido por el *a quo*, la demanda fue formulada en tiempo.

En efecto, comenzó por resaltar que ya había acudido a distintos jueces para el cobro ejecutivo de los saldos en su favor; empero, todos rechazaron sus demandas, por lo que, hasta antes de presentar el escrito inicial en este asunto *“se nos había cerrado la puerta para acudir en procura de administración de justicia”* y, con todo, el *a quo* determinó *“en forma fulminante”* declarar la caducidad *“sin tomar en cuenta las prórrogas que se arrimaron”* e ignorando que *“el convenio nunca ha sido liquidado”*, máxime si se tiene en cuenta que su corte de cuentas fue solicitado en sede judicial, todo lo cual, en su opinión, fue pretermitido por el *a quo*.

Sobre ello, resaltó que ya esta Corporación sostuvo en el auto que revocó la decisión mediante la cual se rechazó la demanda que, al no existir claridad sobre la fecha de terminación del convenio y si se agotó o no el término para liquidarlo, se hacía necesario estudiar de fondo las pretensiones, proceder que se debía adoptar en la segunda instancia.

¹⁴ Índice 71 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

¹⁵ Índice 73 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

¹⁶ Índice 4 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.



También aseveró que si el departamento del Cesar encontró constituido un incumplimiento obligacional, debió hacer efectivas las garantías, así como que no encontraba justificación en que no fue convocada para la liquidación del convenio.

7.2. Una vez concedido y admitido el recurso de apelación, el expediente ingresó para fallo, pues no se solicitaron ni se decretaron pruebas en segunda instancia.

III. CONSIDERACIONES

Para resolver el recurso de apelación interpuesto por Aguas de Manizales, la Sala analizará los siguientes aspectos: **(1)** jurisdicción y competencia del Consejo de Estado para conocer el presente asunto, **(2)** procedencia del medio de control, **(3)** problema jurídico, **(4)** solución al problema jurídico y **(5)** costas.

1. Jurisdicción y competencia

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del asunto, con fundamento en el artículo 104¹⁷ del CPACA, pues el convenio interadministrativo No. 000501 del 20 de septiembre de 2006 fue suscrito por Aguas de Manizales, como empresa de servicios públicos domiciliarios mixta¹⁸ y el departamento del Cesar, en tanto entidad territorial¹⁹, en el marco de su actividad contractual.

¹⁷ Al *sub judice* le son aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda y de la apelación -25 de abril de 2016 y 6 de diciembre de 2023- es decir, la Ley 1437 de 2011 -CPACA-, incluyendo las modificaciones de la Ley 2080 de 2021 y la Ley 1564 de 2012 -CGP-, en los aspectos no contemplados en el primero, por virtud de la remisión efectuada en el artículo 306 del primer estatuto procesal. // “Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. // Igualmente, conocerá de los siguientes procesos: [...] 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública [...]”.

¹⁸ Al respecto, en la escritura pública número 521 del 28 de febrero de 1996 de la Notaría Segunda de Manizales, así como en los estatutos sociales de Aguas de Manizales, obra que dicho ente fue constituido como una sociedad anónima comercial y empresa de servicios públicos domiciliarios mixta -con más de un 50% de capital público-, en línea con los acuerdos del Concejo de Manizales Nos. 133 y 134 del 1° de septiembre de 1995.

¹⁹ En línea con el artículo 286 de la Constitución de 1991, en virtud del cual “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas [...]”.



Al respecto, cabe anotar que aunque en el convenio No. 000501 del 20 de septiembre de 2006 se convino el pacto arbitral²⁰, comoquiera que en la contestación de la demanda el departamento del Cesar no alegó la excepción de compromiso o cláusula compromisoria, se entiende que las partes renunciaron a este, de conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 1563 de 2012²¹, vigente al momento de la interposición de la demanda y, por ello, se conocerá de la controversia.

El Consejo de Estado también es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, de conformidad con el artículo 150²² y el numeral 5 del artículo 152²³ del CPACA, dada la vocación de doble instancia del proceso, teniendo en cuenta que la pretensión mayor para la fecha de presentación del escrito inicial supera los 500 SMLMV²⁴.

2. Procedencia del medio de control

En virtud de lo previsto en el artículo 141²⁵ del CPACA, cualquiera de las partes de los contratos estatales puede demandar para que se declare su existencia o su

²⁰ Folio 19 del cuaderno 1.

²¹ “Artículo 21. Traslado y contestación de la demanda. [...] PARÁGRAFO. La no interposición de la excepción de compromiso o cláusula compromisoria ante el juez implica la renuncia al pacto arbitral para el caso concreto”.

²² “Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. [modificado por el artículo 615 del CGP]. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto al que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia [...]”.

²³ Artículo 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]”.

²⁴ Lo anterior, teniendo en cuenta que en el asunto de conocimiento se formularon pretensiones de controversias contractuales y que la pretensión mayor fue de \$478.823.764, monto que excedió 500 veces la suma de \$689.454 (689.454 x 500 = 344'727.000), que correspondía al salario mínimo legal mensual vigente para la fecha de presentación de la demanda -25 de abril de 2016-.

²⁵ “Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2)



nulidad, se ordene su revisión, se declare el incumplimiento, se anulen los actos administrativos contractuales, se condene a quien se considere responsable a indemnizar los perjuicios y/o se liquide el contrato, entre otras declaraciones y condenas. El legislador también previó que el Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrían solicitar la nulidad absoluta del contrato, la que también puede ser declarada de oficio por el juez.

Comoquiera que la contienda formulada en el asunto *sub judice* se refiere a la responsabilidad contractual del departamento de Manizales respecto a la obligación de pago del convenio No. 000501 del 20 de septiembre de 2006, el medio de control procedente es el de controversias contractuales.

3. Problema jurídico

En virtud de lo formulado en el recurso de apelación, corresponde determinar si el Tribunal Administrativo del Cesar incurrió en un yerro al declarar probada la caducidad por haberse presentado la demanda de controversias contractuales más de 2 años después de la fecha en que debió liquidarse el convenio No. 000501 del 20 de septiembre de 2006.

En el marco de lo anterior, también debe verificarse: *i)* si el hecho de que se le hubiera rechazado la demanda en otros procesos justifica que ahora, se deba pretermitir el término de ley, *ii)* si el hecho de que el convenio no hubiera sido liquidado habilita a formular una pretensión de controversia contractual en cualquier tiempo, y *iii)* si el auto que revocó la decisión que rechazó la demanda justificó que, en este caso, el libelo introductorio hubiera sido radicado en tiempo.

Finalmente, vale destacar que, de ser próspera la pretensión anterior, deberá establecerse si el departamento del Cesar incurrió en un incumplimiento por rehusarse al pago de varias facturas con ocasión del convenio No. 000501 del 20 de septiembre de 2006.

meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley [...].



4. Solución al problema jurídico

A efectos de determinar si el *a quo* erró o no al declarar probada la caducidad, corresponde verificar los sucesos alrededor del perfeccionamiento y ejecución del convenio No. 000501 del 20 de septiembre de 2006, para lo cual se analizarán las pruebas incorporadas en primera instancia, incluidos los documentos aportados al proceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 246²⁶ del CGP. A su vez, se revisará el testimonio recaudado en virtud de lo prescrito en el artículo 211²⁷ del CGP. Luego, se retomarán los cargos de apelación, a efectos de determinar si operó o no la caducidad en el asunto de estudio.

4.1. El *iter* en torno al convenio No. 000501 del 20 de septiembre de 2006

4.1.1. La suscripción del convenio No. 000501 de 2006

El 20 de septiembre de 2006²⁸, el departamento del Cesar y Aguas de Manizales suscribieron el convenio No. 00501, que tuvo por objeto el siguiente: *“Aguas de Manizales S.A. E.S.P. se compromete a realizar la gerencia e interventoría del programa, denominado transformación estructural de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en el departamento del Cesar”*. Como plazo del acuerdo convencional se señaló que tendría 3 años y como valor a pagar la cláusula segunda dispuso que ascendería a \$12.459'200.000.

Al punto, la cláusula tercera estableció como obligaciones a cargo de Aguas de Manizales las de: *i)* coordinar con el departamento del Cesar y los municipios del programa las actividades que conllevaran a la consolidación de los nuevos esquemas de prestación de servicios; *ii)* revisar, ajustar, sugerir y complementar los

²⁶ “Artículo 246. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia [...] Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente”.

²⁷ “Artículo 211. Imparcialidad del testimonio. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas. // La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso”.

²⁸ Folios 9 a 21 del cuaderno 1.



diseños; **iii)** acompañar los procesos de contratación bajo los lineamientos de un plan de gestión y aseguramiento de la calidad; **iv)** asegurar la calidad de las inversiones y la estabilidad de las obras, a través de un adecuado sistema de interventoría, supervisión y control; y **v)** revisar los modelos financieros y tarifarios.

Por su parte, en la cláusula cuarta el departamento del Cesar se obligó a: **i)** suministrar a Aguas de Manizales toda la información que requiriera con ocasión de sus deberes; **ii)** “cancelar” a Aguas de Manizales la suma estipulada en la cláusula de pago; y **iii)** exigir al extremo pasivo del convenio su ejecución idónea, entre otras.

A su vez, en la cláusula novena los sujetos negociales convinieron que el convenio habría de terminar de común acuerdo, “*por vencimiento de su vigencia si no es prorrogado*” y por el cumplimiento del objeto convencional.

Por último, en la cláusula décima quinta se convino que la liquidación bilateral del convenio se realizaría dentro de los 4 meses siguientes a partir de su finalización.

4.1.2. La ejecución del convenio No. 000501 de 2006 y sus modificaciones

4.1.2.1. El 27 de septiembre de 2006²⁹, las partes del convenio No. 000501 de 2006 suscribieron su acta de iniciación, y estipularon que el plazo correría entre el 27 de septiembre de 2006 y el 26 de septiembre de 2009.

4.1.2.2. El 25 de septiembre de 2009³⁰, el departamento del Cesar y Aguas de Manizales suscribieron el **otrosí No. 1** al convenio No. 000501 de 2006, mediante el cual se convino que la segunda continuaría ejecutando solamente la actividad del párrafo de la cláusula primera del literal c), para lo cual se otorgó un plazo de 50 días calendario, contados a partir de la expiración del término inicialmente pactado.

4.1.2.3. El 6 de enero de 2010³¹, el departamento del Cesar y Aguas de Manizales suscribieron el **otrosí No. 2** al convenio No. 000501 de 2006, mediante el cual se pactó: **i)** “adicionar en 75 días calendario el plazo” del objeto convencional, con el

²⁹ Folio 28 del cuaderno 1.

³⁰ Folios 171 a 175 del cuaderno 2.

³¹ Folios 178 a 182 del cuaderno 2.



objeto de “*continuar la interventoría del contrato*”, y **ii)** adicionar en 165 días calendario el plazo para que se realicen varias reingenierías.

4.1.2.4. El 24 de marzo de 2010³², el departamento del Cesar y Aguas de Manizales suscribieron el **otrosí No. 3** al convenio No. 000501 de 2006, mediante el cual se adicionó en 90 días el plazo convencional, con el objeto de “*continuar la interventoría del contrato*”, contados a partir del 24 de marzo de 2010.

4.1.2.5. El 11 de junio de 2010³³ las partes del convenio No. 000501 de 2006 suscribieron el **acta de suspensión No. 01**, mediante la cual pausaron el objeto negocial “*hasta por 60 días*”, con la precisión de que “*si se supera en un término inferior las razones de la suspensión, inmediatamente se entenderá reanudado el convenio*”.

4.1.2.6. El 11 de agosto de 2010³⁴, las partes del convenio No. 000501 de 2006 suscribieron una “**adición en valor al convenio**” por la suma de \$806’509.033.

4.1.2.7. El 19 de agosto de 2010³⁵, el departamento del Cesar y Aguas de Manizales suscribieron el “**acta de adición en plazo al convenio interadministrativo Nro. 501 de 2006**”, en la cual se incrementó el plazo del convenio en 60 días calendario.

4.1.3. Las facturas que fundaron los saldos pedidos con ocasión del convenio

4.1.3.1. El 29 de octubre de 2010³⁶, Aguas de Manizales profirió la factura No. 9396, con el fin de cobrar la suma de \$478’823.764 al departamento del Cesar debido a la concreción del objeto convencional, documento que fue remitido a la entidad territorial el 18 de noviembre siguiente³⁷.

³² Folios 183 a 185 del cuaderno 2.

³³ Folios 186 a 188 del cuaderno 2.

³⁴ Archivo “**CONVENIO 0501 ADICION EN VALOR CESAR**” de la carpeta “01CDFolio227B” del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

³⁵ Folios 189 a 180 del cuaderno 2.

³⁶ Folio 47 del cuaderno 1.

³⁷ Folio 48 del cuaderno 1.



4.1.3.2. El 28 de febrero de 2011³⁸, Aguas de Manizales expidió la factura No. 9624, a efectos de cobrar la suma de \$383'367.148 al departamento del Cesar por la ejecución del convenio.

4.1.3.3. El 31 de marzo de 2011³⁹, Aguas de Manizales emitió la factura No. 30178720, con el fin de cobrar la suma de \$200'451.897 al departamento del Cesar con base en la concreción del convenio, documento que fue remitido a la entidad territorial el 2 de mayo siguiente⁴⁰.

4.1.3.4. Según testimonio recaudado en la etapa de pruebas, el departamento del Cesar se rehusó a reconocer cualquier suma contenida en las facturas aportadas por Aguas de Manizales por considerar que dicha entidad incurrió en sendos incumplimientos e, incluso, se le pagó de más en comparación a lo ejecutado⁴¹.

4.1.4. Los procesos impulsados por el actor en asuntos distintos al presente sobre el mismo convenio

4.1.4.1. El 17 de diciembre de 2014⁴² el Tribunal Arbitral de la Cámara de Comercio de Valledupar declaró su falta de competencia para resolver *“las cuestiones sometidas a arbitramento entre Aguas de Manizales [...] y el Departamento del Cesar”*, atinentes al pago de tres facturas, por considerar que no estaban cobijadas por el pacto arbitral suscrito.

4.1.4.2. El 25 de mayo de 2015⁴³, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Valledupar, en el proceso con radicado 200013333004201500044, resolvió negar un mandamiento ejecutivo pedido por Aguas de Manizales por no haber aportado los títulos en forma auténtica, decisión que fue confirmada mediante proveídos del 25 de mayo, 3 de agosto y 10 de septiembre de 2015.

³⁸ Folio 45 del cuaderno 1.

³⁹ Folio 46 del cuaderno 1.

⁴⁰ Archivo *“facturas”* de la carpeta *“01CDfolio35”* del índice 2 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁴¹ Archivo *“18_EXPEDIENTEDIGI”* del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

⁴² Folios 203 a 217 del cuaderno 2.

⁴³ Folios 30 a 43 del cuaderno 1.



4.1.4.3. El 31 de mayo de 2017⁴⁴, el Tribunal Administrativo de Caldas declaró la falta de jurisdicción en un asunto con radicado 17001233300020120002500, impulsado por el departamento del Cesar contra Aguas de Manizales, por considerar que el asunto era del resorte del Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición de la Cámara de Comercio de Bogotá.

4.2. La demanda de Aguas de Manizales fue presentada después de 2 años y 2 meses desde que debió liquidarse el contrato y, por tanto, fue extemporánea

En el asunto de estudio, Aguas de Manizales consideró que el Tribunal Administrativo del Cesar no debió declarar la caducidad de su pretensión de incumplimiento respecto al denominado convenio No. 000501 de 2006, debido a que no tuvo en cuenta las prórrogas de que este fue objeto y se ignoró que tal acto convencional nunca fue liquidado, panorama frente al cual era imperativo estudiar las pretensiones y, por tanto, acceder a aquellas.

4.2.1. Previo a dilucidar si la demanda se interpuso en tiempo, la Sala advierte que es necesario establecer la naturaleza jurídica del acuerdo de voluntades No. 000501 de 2006, debido a que, como lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia de esta Subsección, la naturaleza entre convenio y contrato administrativo es disímil, comoquiera que mientras en el primero existe un auténtico ánimo colaborativo sin un sinalagma, en los segundos sí existe una correlatividad de prestaciones y obligaciones mutuas. A su vez, el vínculo convencional no necesariamente se encuentra sometido a la Ley 80 de 1993 y sus reformas, mientras que el contrato interadministrativo por regla general sí⁴⁵.

Precisamente, esta Corporación también ha sostenido que el régimen de los acuerdos de voluntades suscritos por el Estado incide en el cómputo para ejercer el derecho de acción, debido a que, en tratándose de negocios sometidos al EGCAP, existen prerrogativas que no es posible ejercer en los contratos sometidos a derecho privado y que el legislador tuvo en cuenta como punto de partida para establecer la

⁴⁴ Folios 191 a 202 del cuaderno 2.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 3 de febrero de 2025. Radicado 15001-23-33-000-2019-00280-01 (66572).



demanda en tiempo, de ahí que resulte trascendental determinar la normativa que rige el contrato y convenio, a efectos de determinar ese presupuesto procesal⁴⁶.

Aclarado lo anterior, de entrada, se encuentra que el acuerdo de voluntades No. 000501 del 20 de septiembre de 2006 no es un convenio, como fue denominado, pues de la lectura integral de su clausulado contractual emerge con certeza que existe una correlación de contraprestaciones por los cocontratantes y, en particular, una remuneración a cambio de obligaciones de interventoría a cargo del contratista.

En efecto, en la cláusula tercera se convino que Aguas de Manizales tendría a cargo la concreción del objeto negocial y, a cambio, en la cláusula cuarta se indicó que le correspondería el pago de la suma del negocio jurídico (*hecho probado No. 4.1.1.*), lo que revela no un ánimo colaborativo, sino un sinalagma entre ambos sujetos negociales que es propio de los contratos y donde se persigue un lucro a cambio de la prestación de un servicio, de ahí que no quepa duda que el denominado “*convenio*” No. 000501 del 20 de septiembre de 2006 es en realidad un contrato.

La anterior circunstancia tiene consecuencias en el régimen aplicable al negocio jurídico de estudio, como se advirtió previamente, pues los contratos interadministrativos por regla general están sometidos a la Ley 80 de 1993, escenario dentro del cual se encuentra el acto de voluntades No. 000501 del 20 de septiembre de 2006, comoquiera que fue suscrito por una entidad territorial departamental en calidad de contratante, lo cual se encausa dentro de las denominadas “*entidades estatales*” del artículo 2 del estatuto en comento⁴⁷, en línea con el artículo 32 *ibidem*⁴⁸ que dispuso que son contratos estatales aquellos suscritos por ese tipo de entidades.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 23 de septiembre de 2024. Radicado 41001-23-33-000-2012-00184-02 (65351).

⁴⁷ “Artículo 2. De la definición de entidades, servidores, y servicios públicos. Para los solos efectos de esta ley: 1o. Se denominan entidades estatales: a) La Nación, las regiones, **los departamentos**, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles [...]” (Se subraya).

⁴⁸ “Artículo 32. De los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad [...]”.



4.2.2. Así las cosas, el contrato No. 000501 del 20 de septiembre de 2006 se encuentra sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP- por lo que, naturalmente, de aquel eran plenamente predicables las reglas de liquidación contenidas en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993⁴⁹, aplicable al asunto de estudio debido a que todavía no había entrado a regir la Ley 1150 de 2007 para el momento del perfeccionamiento del acuerdo de voluntades, disposición que, en todo caso, al igual que ese segundo estatuto, estipuló que el corte de cuentas se haría bilateralmente, a falta de convenio sobre el plazo para ello, dentro de los 4 meses siguientes a la terminación del acuerdo de voluntades.

A su turno, el literal d) del numeral 10) del artículo 44 de la Ley 446 de 1998, vigente para cuando se suscribió el contrato, también dictaminó que, de no lograrse la liquidación bilateral, podría efectuarse unilateralmente en el término de 2 meses desde que se venció el plazo convenido por las partes o el de ley.

En suma, se evidencia que el contrato No. 000501 del 20 de septiembre de 2006 debía ser liquidado una vez finalizado, ya sea bilateralmente dentro de los 4 meses siguientes a su fenecimiento, o unilateralmente, en los 2 meses siguientes.

4.2.3. Precisada la naturaleza del negocio jurídico de estudio y su régimen, la Sala advierte, de entrada, que operó la caducidad del medio de control de controversias contractuales, pues, tal y como lo concluyó el *a quo*, la demanda fue presentada después de 2 años contados a partir del plazo máximo para liquidar el contrato, como se pasará a exponer.

⁴⁹ “Artículo 60. De su ocurrencia y contenido. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga. // También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar. // En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. // Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato”.



Con el propósito de otorgar seguridad jurídica y de evitar la parálisis del tráfico jurídico, dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador, apuntando a la protección del interés general⁵⁰, estableció en el proceso contencioso administrativo unos plazos para ejercer oportunamente los medios de control judicial, que resultan ser razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y de orden público, por lo que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución.

El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal, controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción⁵¹ y ofrecer estabilidad del derecho, de suerte que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

Este fenómeno procesal, de carácter bifronte, en tanto se entiende como límite y garantía a la vez, se constituye en un valioso instrumento que busca la salvaguarda y estabilidad de las relaciones jurídicas, en la medida en que su ocurrencia impide que estas puedan ser discutidas indefinidamente.

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y

⁵⁰ Corte Constitucional, sentencia C-394 del 22 de mayo de 2002: “[...] La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia [...]”.

⁵¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Radicado 25000232500020030933101 (6871-2005) “[...] [E]l derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador [...]. El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos [...]”.



mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción *ipso iure* que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia⁵², cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

Cabe precisar que la caducidad no admite suspensión, salvo que se presente una solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 446 de 1998, 640 de 2001 y/o 2220 de 2022; tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez.

Bajo el anterior panorama, conviene señalar que, tanto el literal j) del numeral 2 del artículo 164⁵³ del CPACA, como el literal d) del numeral 10 del artículo 136⁵⁴ se establecieron que, en las pretensiones relativas a contratos que debían liquidarse, sin que ello hubiera sucedido, los 2 años para ejercer el derecho de acción comenzarán a contarse a partir de cumplidos 2 meses desde el vencimiento del plazo convenido para efectuar el corte de cuentas bilateralmente.

⁵² Corte Constitucional, sentencia C-574 del 14 de octubre de 1998: “[...] Si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho, por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado [...]”.

⁵³ “Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: [...] 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: [...] j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento [...]. En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así: [...] v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga [...]”.

⁵⁴ “Artículo 136. Caducidad de las acciones. [Subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998]. [...] d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar [...]”.



Ahora bien, en el asunto que ocupa la atención de la Sala, cabe precisar que el contrato No. 000501 de 2006 tuvo un plazo inicial de 3 años, que corrieron entre el 27 de septiembre de 2006 y el 26 de septiembre de 2009 y que fue ampliado el 25 de septiembre de 2009 en 50 días calendario, contados a partir del fenecimiento del término inicial, momento en que el contrato aún se encontraba vigente (*hechos probados Nos. 4.1.2.1. y 4.1.2.2.*).

Sin embargo, los 50 días corrieron hasta el 15 de noviembre de 2009 y, no obstante, vencido el plazo del contrato las partes se abstuvieron de ampliar su plazo hasta el 6 de enero de 2010, cuando suscribieron el *otrosí No. 2* para adicionar su *interregno* aunque este ya había fenecido en virtud de la cláusula novena del acuerdo de voluntades, a partir de la cual este finalizaría *“por vencimiento de su vigencia si no es prorrogado”*. Lo propio sucedió con las modificaciones del 24 de marzo, 11 de junio y 11 y 19 de agosto de 2010, que se realizaron respecto a un acuerdo de voluntades que ya había terminado (*hechos probados 4.1.2.3. a 4.1.2.7.*).

Al respecto, en aquellos eventos en los cuales los acuerdos modificatorios se hacen por fuera del plazo del contrato, la jurisprudencia de esta Corporación⁵⁵ ha sostenido que no pueden ser tenidos en cuenta a efectos de contabilizar la caducidad, dado que no se puede extender en el tiempo aquello que ya finalizó, pues precisamente los plazos y condiciones del contrato pretenden supeditar su contenido obligatorio a un límite temporal, de tal manera que no se consagren deberes indefinidos para los sujetos negociales, y a efectos de que, eventualmente, se pueda constituir al extremo inverso de la relación negocial en mora, si pasado el tiempo para la concreción del objeto negocial no satisfizo las actividades a su cargo⁵⁶.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 9 de julio de 2014. Rad.: 26549 A. Sobre este particular, en la sentencia se indicó que: *“es necesario precisar que para que proceda la prórroga de un contrato resulta imprescindible que el negocio jurídico sobre el cual ésta ha de recaer, a la fecha en que se celebre el acuerdo de voluntades en ese sentido, aun se encuentre vigente, toda vez que es fáctica y jurídicamente imposible revivir, por vía de un acuerdo, aquello que ya ha terminado. // En razón de lo anterior, a pesar de que las partes en el acuerdo que celebraron el 14 de mayo de 1997 con el propósito de prorrogar el Contrato No. 151/96, expresaron que la ampliación del plazo tendría efectos retroactivos a partir del 10 de mayo de esa anualidad, dicha manifestación de voluntad, al haberse convenido después del fenecimiento del negocio jurídico, no tuvo la virtualidad de revivirlo y, por tanto, tampoco de prorrogarlo”*.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 16 de diciembre de 2022. Radicado 50001-23-31-000-2006-00976-01 (63327).



Así las cosas, se tendrá como punto de partida para contabilizar la caducidad el 15 de noviembre de 2009, momento en el cual feneció el plazo del contrato No. 000501 de 2006, por lo que su liquidación bilateral debió efectuarse hasta el 16 de marzo de 2010 *-es decir, dentro de los 4 meses siguientes a su finalización, según lo estipulado en el contrato (hecho probado No. 4.1.1.)-* y, por tanto, el término para demandar comenzó a correr con base en el Decreto 01 de 1984 -CCA-, vigente para ambas fechas, que como ya se indicó, en forma idéntica al CPACA determinó en el literal d) del numeral 10 del artículo 136 que, en las pretensiones contractuales, cuando no se liquidara el acuerdo de voluntades dentro de los 2 meses siguientes al plazo convenido o el de ley, correspondería ejercer el derecho de acción dentro de los 2 años siguientes.

Como se observa, no le asiste razón a la apelante en señalar que, en el evento en que el contrato no se liquide, el término para ejercer el derecho de acción no se debe contabilizar pues, contrario a ello, el legislador previó *-en el CCA y en el CPACA-* un cómputo preciso, detallado y claro ante tal escenario, que no puede ser desconocido por el simple arbitrio de los sujetos procesales y que, en sentido opuesto, debía ser acatado sin excepciones, en especial si se tiene en cuenta que el régimen procesal administrativo es imperativo y de orden público, por lo que las partes de los acuerdos de voluntades no pueden disponer de lo allí contenido.

Lo anterior no constituye ningún exceso ritual manifiesto, sino que, por el contrario, implica la sujeción a los mandatos del legislador en cuanto a la manera en que se debe ejercer el derecho de acción, que evidentemente no es absoluto, comoquiera que el procedimiento contencioso administrativo debe llevarse a cabo con sujeción a los medios de control dispuestos, agotados los requisitos de procedibilidad y cumplida la demanda en forma, que debe ser presentada en tiempo.

Tampoco es dable concluir, como lo hace Aguas de Manizales en su alzada, que el hecho de que, eventualmente, el contrato se esté liquidando judicialmente en otro proceso judicial extiende el término para demandar indefinidamente, pues el legislador no le dio ningún efecto al corte de cuentas por el juez a efectos del cómputo para establecer la demanda en tiempo, tanto así que, después de los 4 meses de ley para la liquidación bilateral y, adicionados 2 meses, comienzan a



correr los dos años para demandar en forma simultánea a la facultad adicional que se tiene en ese período para liquidar el acuerdo de voluntades⁵⁷.

En ese contexto, como el término para liquidar bilateralmente el contrato No. 000501 de 2006 se venció el 16 de marzo de 2010, los 2 años para ejercer el derecho de acción corrieron 2 meses desde esa última fecha, es decir, a partir del 17 de mayo de 2010 y hasta el 17 de mayo de 2012.

Ante tal panorama, es claro que la demanda se radicó extemporáneamente, pues fue presentada hasta el 25 de abril de 2016, sin que en este caso se pueda tener en cuenta el agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial a efectos de la interrupción del término, ya que este se surtió entre el 25 de abril y el 3 de julio de 2013, cuando ya había operado la caducidad del derecho a accionar.

Ello no admite duda alguna, aunque se tuviera en cuenta que, como se reseñó en el acápite 4.1.4., los sujetos negociales del contrato impulsaron otras demandas con ocasión de la controversia, debido a que: *i)* frente a los asuntos referidos a los hechos probados No. 4.1.4.2. a 4.1.2.3. se evidenció que se formularon pretensiones diametralmente distintas a las de este litigio; mientras que *ii)* respecto a la controversia ventilada en el numeral 4.1.4.1. no se demostró en qué momento se radicó la demanda arbitral, información sin la cual no es posible siquiera analizar una eventual suspensión del término.

Finalmente, la Sala encuentra desvirtuado el argumento de la parte apelante, según el cual el *a quo* no tuvo en cuenta los otrosíes y las modificaciones del contrato No. 000501 del 20 de septiembre de 2006, puesto que sí los incluyó dentro de su análisis de la oportunidad de la demanda, aunque ahora en segunda instancia se haya encontrado que varios de ellos no pueden ser tenidos en cuenta por haberse efectuado por fuera del plazo del contrato, tal y como se explicó renglones atrás.

⁵⁷ Ciertamente, esta Corporación ha reconocido que, aunque incluso después del término para liquidar el contrato estatal bilateral o unilateralmente la Administración puede efectuar su cruce de cuentas dentro de los 2 años siguientes, en ese mismo *interregno* comienza a correr paralelamente el término para ejercer el derecho de acción, salvo que se realice el balance de activos y pasivos dentro de ese último período, en cuyo caso la demanda en tiempo se debe verificar a partir de esa declaración. Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera. Sentencia de unificación del 1 de agosto de 2019. Radicado 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62009).



En síntesis, para la Subsección es claro que operó el fenómeno jurídico preclusivo de caducidad, pues la demanda se formuló más de 3 años y 11 meses después de cuando el contrato No. 000501 del 20 de septiembre de 2006 debió liquidarse bilateralmente y, por tanto, no es dable pasar a estudiar las pretensiones de fondo.

Como consecuencia, se desestima el recurso de apelación presentado por Aguas de Manizales y, por tanto, se confirmará la sentencia del 23 de noviembre de 2023, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Cesar declaró probada la excepción de caducidad, por encontrarse que la demanda fue formulada extemporáneamente.

5. Costas

De conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA⁵⁸ -*adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021*- y en los numerales 1 y 8 del artículo 365 del CGP⁵⁹, procede la condena en costas a cargo de la parte a la que se le resuelve desfavorablemente el recurso de apelación, siempre y cuando *“en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*.

Bajo este entendido, se condenará en costas en segunda instancia a la demandante, pues interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia y aquel no prosperó, y su liquidación la hará de manera concentrada el *a quo*, en los términos de los artículos 365.8 y 366 del Código General del Proceso. Para tal efecto, el Tribunal *a quo* deberá tener en cuenta que en esta instancia no se fijarán agencias en derecho, dado que la demandada no intervino en segunda instancia⁶⁰, de tal manera que aquellas no se entienden causadas.

⁵⁸ “Artículo 188. Condena en costas [adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021]. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.

⁵⁹ “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto [...] 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 5 de marzo de 2021. Radicado 17001233300020120017601 (51034).



Radicado: 200012339000201600422-02 (70972)
Demandante: Aguas de Manizales S.A. E.S.P.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 23 de noviembre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas en segunda instancia a la parte demandante, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal de primera instancia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 365.8 y 366 del Código General del Proceso.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **REMITIR** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado

VF