

RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO ESTATAL - Artículo 2 de la Ley 80 de 1993 – Naturaleza jurídica de la entidad contratante – Aplicación del EGCAP

[...] la entidad contratante se encuentra entre las descritas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 y acudió a la modalidad de selección de contratación directa para perfeccionar el negocio jurídico, en el que se establecieron obligaciones recíprocas entre los contrayentes.

De ese modo, según la naturaleza jurídica de la contratante y el propósito del acuerdo, aunado a que no existe ninguna norma que lo circunscribiera en un régimen jurídico especial, se concluye que se trató de un contrato estatal sometido a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP).

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Alcance – Carácter vinculante – Artículo 1602 del Código Civil - Acuerdos en la liquidación – Paz y salvo contractual

[...] terminado el plazo de ejecución e iniciada la etapa de liquidación, [...] suscribieron - el 22 de noviembre de 2011- el "Acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato [...] en la que se declararon a paz y salvo y consignaron unos compromisos a cargo del contratista relativos a la entrega de la información sobre los procesos judiciales atendidos y al deber de acompañamiento sobre estos hasta su finalización, así como reiteraron que la remuneración correspondía al 10% del valor adeudado a la entidad contratante -tal como se había pactado en la cláusula segunda del negocio-.

[...]

El documento referido constituyó la liquidación del contrato. Al respecto, resulta relevante recordar que, en ese ejercicio, como la ha reconocido la Sección, las partes pueden disponer de los derechos y obligaciones derivados de la relación contractual, así como llegar a acuerdos sobre los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar y expresar sus reparos o salvedades respecto de futuros reclamos que no se hayan podido superar. Asimismo, su contenido, según lo previsto en el artículo 1602 del Código Civil, tiene un carácter vinculante para quienes concurrieron a su celebración y, de conformidad con la buena fe, no es posible desconocer con posterioridad el balance final de cuentas, por lo que las partes se encuentran obligadas a respetar lo allí acordado

A diferencia de lo estimado por el a quo, la Sala concluye que aquel pacto no configuró un nuevo contrato, sino que implicó -con los fines de declararse a paz y salvo- el reconocimiento de las obligaciones asumidas dentro del negocio [...] para satisfacerlas. Sin que ello hubiera implicado la asunción de obligaciones ajenas a las establecidas de forma primigenia.

De ese modo, los compromisos asumidos en el acta se corresponden con las obligaciones del negocio jurídico a cargo del contratista, lo cual -además- era necesario para definir el monto de su contraprestación y acreditar las actividades ejecutadas durante el plazo de ejecución contractual. Aunado a lo anterior, se evidencia que la demandante, a través de su representante legal, indicó que, según lo consignado en ese instrumento, aceptaba la liquidación y declaraba a paz y salvo a la entidad contratante, sin expresar salvedad alguna.

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL – Término – Aplicación del Artículo 136 numeral 10 literal c) del CCA – Ley 446 de 1998

[...] es importante recordar que la demanda tiene como fundamento el supuesto incumplimiento del contrato, cuyo plazo de ejecución finalizó el 18 de agosto de 2011 y frente al que las partes suscribieron, el 22 de noviembre de ese año, la aludida "Acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato [...] de manera que, a pesar de que se interpuso en vigencia de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), el término fijado para la caducidad comenzó a correr bajo el Código Contencioso Administrativo (CCA), con la modificación introducida por la Ley 446 de 1998.

Así, la Sala pone de presente que la regla concreta, para determinar la oportunidad en el ejercicio del derecho de acción judicial, atañe a la contenida en el literal c) del numeral 10 del artículo 136 del CCA, a cuyo tenor: *"Caducidad de las acciones (...). En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará (...) c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años contados desde la firma del acta"*.

Por lo tanto, el plazo para presentar la demanda inició a correr el 23 de noviembre de 2011 y se prolongó hasta el 23 de noviembre de 2013; sin embargo, como se presentó cerca de 9 años después, el 15 de noviembre de 2022, fue extemporánea. De igual forma, aunque la demandante promovió la conciliación extrajudicial, dicho trámite no tuvo la propiedad de suspender el término de la caducidad debido a que la radicación de la respectiva solicitud ocurrió el 20 de octubre de 2021, es decir, también se presentó cuando había finalizado el plazo para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Así las cosas, se impone declarar de oficio la caducidad de la acción contractual.



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

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 76001-23-33-000-2022-00966-01 (73112)
Demandante: MD Asesores S.A.S.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

Temas: CONTRATO ESTATAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES – se rige por lo establecido en las normas vigentes al momento de su celebración / LIQUIDACIÓN – era obligatoria de conformidad con lo establecido, en su momento, por el artículo 60 de la Ley 80 de 1993. Las partes acordaron el agotamiento de esa etapa de acuerdo con los términos previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 / ALCANCE DEL BALANCE FINAL DE CUENTAS – no se constituyó como un negocio adicional / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – debe contabilizarse a partir de la liquidación de mutuo acuerdo del contrato. El demandante no puede determinar según su conveniencia el momento en que inicia a contar el término para demandar, por tratarse de un instituto de orden público. / CONFIGURACIÓN DE LA CADUCIDAD – debe ser declarada de oficio.

1. La Sala decide la segunda instancia del proceso, a propósito del recurso de apelación interpuesto por la demandante en contra de la sentencia del 28 de febrero de 2025, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

2. La sociedad MD Asesores S.A.S. (*en adelante, demandante o contratista*) alegó que el departamento del Valle del Cauca (*en lo sucesivo, demandado o contratante*) incumplió el contrato No. 0428 de 2009 por falta de pago de las actividades de gestión y apoyo desarrolladas para lograr el recaudo de las cuotas partes pensionales adeudadas a la entidad. Bajo ese contexto, pidió condenar a la demandada al pago de la contraprestación por concepto de honorarios profesionales, así como al monto del daño emergente y el reconocimiento del valor de la cláusula penal pactada.

ANTECEDENTES

La demanda

3. El 15 de noviembre de 2022, la sociedad MD Asesores S.A.S. presentó demanda de controversias contractuales en contra del departamento del Valle del Cauca, con el fin de que se declare el incumplimiento del contrato de prestación de servicios No. 0428 del 18 de mayo de 2009.
4. Las pretensiones corresponden a las siguientes (se transcriben de forma literal):

“Primera. Declarar que el departamento del Valle del Cauca incumplió el contrato de prestación de servicios profesionales No. 0428 del 18 de mayo de 2009 y su prórroga de fecha 17 de mayo de 2011, denominada acta de liquidación, para que se le dé cumplimiento a lo pactado y se resarzan los perjuicios materiales, ocasionados a la peticionaria MD Asesores SASSAS (sic).



Radicación: 76001-23-33-000-2022-00966-01 (73112)
Demandante: MD Asesores S.A.S.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

Segunda. Que se declare que el contrato de prestación de servicios profesionales No. 0428 de fecha 18 de mayo de 2009 y su prórroga de fecha 17 de mayo de 2011, suscritos entre el Departamento del Valle del Cauca y la sociedad MD Asesores SASSAS (sic), no se liquidó como ordena la ley y antes por el contrario lo que se hizo fue modificar el mismo para darle continuidad.

Tercera. Condenar al Departamento del Valle del Cauca, al pago de la suma de cuatro mil trescientos cinco millones trescientos ochenta y nueve mil ochocientos sesenta pesos con veintisiete centavos (\$4.305.389.860,27) Mcte que adeuda por honorarios a la sociedad MD Asesores SASSAS (sic).

Cuarta. Condenar al Departamento del Valle del Cauca, al pago del daño emergente que corresponde a la suma de ocho mil setecientos dieciséis millones cuatrocientos treinta y dos mil trescientos cinco pesos con cuarenta y nueve centavos (\$8.716'432.305,49) Mcte.

Quinta. Condenar al Departamento del Valle del Cauca, al pago de la pena por incumplimiento, pactada en un 10%.

Sexta. Condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandada”.

5. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se mencionaron:
6. El 18 de mayo de 2009, la empresa MD Asesores S.A.S. y el departamento del Valle del Cauca suscribieron el contrato de prestación de servicios profesionales No. 0428. Según lo acordado, la contratista se obligó a apoyar la recuperación de la cartera correspondiente a cuotas partes pensionales adeudadas a la entidad territorial. El plazo para llevar a cabo las actividades se fijó en un término de 2 años contados a partir del perfeccionamiento del negocio; sin embargo, el 17 de mayo de 2011 se amplió por 3 meses.
7. El 22 de noviembre siguiente, las partes firmaron un documento titulado “*Acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato No. 0428 del 18 de mayo de 2009*”; pero según MD Asesores S.A.S., no puede ser tenido como un cruce de cuentas definitivo porque la información consignada evidencia que se establecieron nuevas obligaciones a su cargo y en favor del departamento del Valle del Cauca.
8. MD Asesores S.A.S. alegó que no pudo ejecutar actividades durante las vigencias de 2013 a 2015, porque el departamento del Valle del Cauca no se lo permitió; lo que conllevó a una parálisis en los procesos de cobro por concepto de cuotas partes pensionales y a la falta de recaudo en favor de la entidad territorial.
9. El 13 de junio de 2016, de conformidad con un concepto emitido por el Subdirector de Gestión y Representación Judicial del departamento del Valle del Cauca, la demandante continuó con la prestación de los servicios profesionales, dentro del marco de las actividades contempladas en el contrato No. 0428 de 2009. En todo caso, indicó que, desde octubre de 2016, la entidad contratante se abstuvo de firmar los documentos proyectados por el contratista y que eran necesarios para adelantar los procesos de cobro.
10. Con ocasión de lo anterior, la parte accionante arguyó que, a pesar de haber cumplido con sus obligaciones, el departamento del Valle del Cauca impidió que continuara ejecutando las labores de apoyo acordadas en el contrato referido.



Radicación: 76001-23-33-000-2022-00966-01 (73112)
Demandante: MD Asesores S.A.S.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

Trámite relevante previo a la admisión de la demanda

11. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, a través de auto del 14 de diciembre de 2022¹, rechazó la demanda por considerar que operó la caducidad de la acción contractual. Al respecto, indicó que el cómputo inició al día siguiente de la suscripción del documento denominado “*Acta de liquidación bilateral de mutuo acuerdo del contrato No. 0428 del 18 de mayo de 2009*”, lo cual ocurrió el 22 de noviembre de 2011, por lo que la demanda se presentó por fuera del término previsto en el inciso segundo, literal j del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.
12. MD Asesores S.A.S. interpuso recurso de reposición, en el cual sostuvo que, a pesar de la intención de las partes de liquidar bilateralmente el contrato No. 0428 de 2017², el contenido del documento del 22 de noviembre de 2011 no materializó un balance final de cuentas, sino que allí se pactaron nuevas obligaciones que consistieron en realizar el seguimiento en todas las instancias a los procesos judiciales iniciados para cumplir con el objeto contractual y entregar a la entidad toda la información relevante. Además, expuso que el departamento reiteró el compromiso de pagar como contraprestación el 10% del valor que efectivamente le fuera adeudado por concepto de cuotas partes pensionales.
13. El *a quo*, mediante auto del 13 de julio de 2023³, revocó⁴ la decisión que rechazó la demanda, con fundamento en que no existió una liquidación total del contrato No. 0428 de 2011, debido a que se trató de una renovación y prórroga del negocio inicial y que subsistía al momento de presentación de la demanda, por lo que no operó la caducidad. Finalmente, el libelo inicial se admitió en proveído del 20 de octubre de 2023.

Contestación de la demanda

14. El departamento del Valle del Cauca se opuso a las pretensiones. Como fundamento propuso las excepciones de: (i) caducidad, porque el término debía contabilizarse a partir del día siguiente a la firma del documento de liquidación de común acuerdo del contrato; y (ii) falta de competencia para liquidar el negocio jurídico, en tanto precluyeron las etapas previstas en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Sentencia de primera instancia

15. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en providencia del 28 de febrero de 2025, negó las pretensiones y se abstuvo de condenar en costas.

¹ Índice 5 de Samai del Tribunal.

² En el recurso de reposición, la demandante adujo: “*El departamento del Valle del Cauca y la sociedad MD Asesores S.A.S. el día 22 de noviembre de 2011 pretendieron liquidar de común acuerdo el contrato No. 0428. (...) Las partes lo que hicieron de común acuerdo fue renovar y prorrogar el contrato, pues no obstante el vencimiento del plazo inicial del contrato, que era de dos (2) años, el contratista se obligó a asumir todas las instancias legales necesarias para el cumplimiento del objeto del contrato*”. Índice 9 de Samai del Tribunal.

³ Índice 17 de Samai del Tribunal.

⁴ El *a quo* consideró que el recurso de reposición era procedente en atención al artículo 242 del CPACA, modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021, que dispone: “*El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso*”.



Radicación: 76001-23-33-000-2022-00966-01 (73112)
Demandante: MD Asesores S.A.S.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

16. De manera previa a la resolución del caso, decidió las excepciones planteadas por el departamento del Valle del Cauca, así: (i) sobre la oportunidad de la demanda, indicó que debía sujetarse al pronunciamiento contenido en el auto del 13 de julio de 2023 en el que se concluyó que fue presentada en el término legal; y (ii) estimó que la falta de competencia para liquidar el negocio no puede prosperar porque el documento del 22 de noviembre de 2011 no materializó un balance final de cuentas sino que estableció obligaciones que se prolongaron en el tiempo.
17. El Tribunal apreció que el dictamen pericial aportado con la demanda carece de soportes y no demuestra las actividades que la contratista alegó haber ejecutado. Seguidamente, expresó que no se aportaron pruebas de los costos en que habría incurrido MD Asesores S.A.S. para cumplir con el objeto contractual. De ese modo, concluyó que no se acreditaron los honorarios, el daño emergente invocado, ni el incumplimiento de pago del departamento del Valle del Cauca⁵.

El recurso de apelación

18. La sociedad MD Asesores S.A.S. cuestionó la sustentación y las conclusiones a las que arribó el Tribunal, por lo que pidió que se revoque el ordinal segundo⁶, que negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes razones:
19. Alegó que el *a quo* no tuvo en cuenta el testimonio del exdirector del contrato No. 0428 de 2009 por parte de MD Asesores S.A.S., que permitió evidenciar el incumplimiento del departamento del Valle del Cauca y el interrogatorio rendido por la representante legal de la sociedad demandante. También expresó que el documento denominado liquidación bilateral contiene obligaciones que se mantienen vigentes, relacionadas con el acompañamiento a la gestión de recaudo a cargo del contratista. Sobre la idoneidad del dictamen pericial, indicó que los soportes utilizados para elaborar la experticia se encuentran en el expediente y corresponden a los documentos contractuales del negocio⁷.

Trámite relevante en segunda instancia

20. El recurso de apelación fue admitido mediante auto del 8 de septiembre de 2025⁸. En esta instancia, las partes ni el Ministerio Público se pronunciaron.

⁵ De manera adicional, el *a quo* interpretó que el contrato de prestación de servicios adoleció de objeto ilícito por delegar en el contratista el desarrollo de una función de naturaleza tributaria -cobro de las cuotas partes pensionales-; sin embargo, precisó que no había lugar a declarar la nulidad absoluta del contrato, de conformidad con lo previsto en el artículo 1742 del Código Civil, porque operó el término de prescripción extraordinaria establecido en el artículo 6 de la Ley 791 de 2002.

⁶ En el ordinal primero se declararon no probadas las excepciones de caducidad y falta de competencia para liquidar el negocio jurídico.

⁷ El recurrente también indicó, a modo de explicación, que el objeto del negocio se limitó a que el contratista brindara apoyo profesional a la entidad territorial, pero sin suplantar sus facultades legales por lo que no se configuró ningún vicio de nulidad. En ese sentido, dado que el *a quo* estimó que cualquier irregularidad se saneó por el paso del tiempo -prescripción extraordinaria-, de conformidad con lo previsto en el artículo 1742 del Código Civil, esa argumentación dirigida a defender la validez del negocio no incide ni ataca la *ratio* de la sentencia de primera instancia, que correspondió a la falta de prueba para soportar las pretensiones y no a la ilegalidad del acuerdo de voluntades.

⁸ Índice 03 de Samai.



Radicación: 76001-23-33-000-2022-00966-01 (73112)
Demandante: MD Asesores S.A.S.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

CONSIDERACIONES

21. A la Sala le corresponde decidir la segunda instancia de la presente controversia⁹, para lo cual debe definir si se configuró o no la caducidad de la acción judicial, a pesar de no haber sido un aspecto controvertido en la apelación, por tratarse de un presupuesto procesal necesario para resolver de fondo las pretensiones planteadas en el litigio¹⁰ y un asunto sobre el que debe pronunciarse el *ad quem* incluso oficiosamente¹¹.
22. Al efecto de fijar la oportunidad en la presentación de la demanda, resulta necesario determinar: (i) la norma procesal que gobierna el caso concreto; y (ii) la regla aplicable al cómputo, según la controversia planteada. Para ello, la Sala analizará -inicialmente- el régimen jurídico y la naturaleza del contrato No. 0428 de 2009 y las vicisitudes sobre su liquidación.
23. El departamento del Valle del Cauca y la empresa MD Asesores S.A.S. celebraron el mencionado contrato de prestación de servicios profesionales¹², que tuvo por objeto *“apoyar la gestión de cobro y recaudo de cuotas partes pensionales en mora de pago, llevar la sustentación de los procesos de cobro que se adelanten por la Secretaría de Desarrollo Institucional y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las cuotas partes pensionales”*¹³ y que ese dinero sirviera al desarrollo de los planes y programas del ente público¹⁴.

⁹ Además de lo señalado en la nota al pie No. 7 de esta sentencia, la Sala estima que no es procedente la declaratoria de nulidad absoluta del contrato, porque lo pactado consistió en el acompañamiento en la gestión de cobro de las cuotas partes pensionales adeudadas a la entidad territorial y no en el traslado o la asunción de la función estatal. Al examinarse lo plasmado en el negocio jurídico, se encuentra que la contratista debía prestar sus servicios profesionales para acompañar la recuperación de cartera por el concepto mencionado (actividades relacionadas con la recopilación de información, apoyo en la sustanciación del trámite requerido y asistencia para llevar a cabo procesos judiciales) y la contratante verificaba esas tareas desarrolladas por su colaborador a efectos de proceder con las diferentes opciones planteadas y adoptar las decisiones necesarias para cumplir con el objetivo propuesto. De ese modo, se entiende que la entidad territorial no se despojó de sus facultades legales, ni asignó a su contrayente obligaciones que involucraran directamente el ejercicio de prerrogativas públicas. Entre éstas, se encuentra la de regularizar los saldos pendientes, realizar acuerdos de pago y efectuar el cobro coactivo. Al respecto, se destaca que no cualquier labor relacionada con la gestión de cobro de la Administración implica el ejercicio de funciones administrativas, tal como lo consideró esta Subsección en sentencia del 25 de octubre de 2024, expediente 68.940, C.P. José Roberto Sáchica, conforme a la cual las entidades estatales pueden contratar los servicios profesionales para la gestión administrativa y su funcionamiento, como “la elaboración de las comunicaciones y solicitudes ante autoridades públicas”, lo que significa “una actividad de apoyo a la gestión municipal encaminada a incrementar los ingresos por concepto del impuesto predial unificado. Esto no comportó el ejercicio de funciones administrativas”.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 6 de abril de 2018, expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth, a cuyo tenor: *“si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general (...) desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada”*.

¹¹ *Idem*. Se debe destacar que la competencia del superior, al desatar el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, se encuentra circunscrito, por regla, a los cargos puntuales planteados por el recurrente, salvo -se itera- por aquellos aspectos que oficiosamente deben ser definidos por el juzgador conforme a la ley, como el de la caducidad de la acción judicial, según lo previsto en el artículo 328 del CGP, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, y en el artículo 187 de este cuerpo normativo.

¹² Folios 33 a 41 del documento “03AnexosDemanda” visible en el índice 3 del Samai de Tribunal.

¹³ Contrato 0428 de 2009. *“Primera. Objeto. El contratista se compromete para con el departamento a prestar sus servicios profesionales para apoyar la gestión de cobro y recaudo de cuotas partes pensionales en mora de pago, llevar la sustentación de los procesos de cobro que se adelanten por la Secretaría de Desarrollo Institucional y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las cuotas partes pensionales. Parágrafo. La totalidad de las actuaciones y de los proyectos o documentos que elabore el contratista para la firma de los funcionarios del departamento, se entenderá pagado con los honorarios que por cualquier concepto reciba con ocasión de la ejecución del contrato (...)”* id.

¹⁴ Descripción contenida en los estudios previos, id, índice 33 de Samai del Tribunal.



Radicación: 76001-23-33-000-2022-00966-01 (73112)
Demandante: MD Asesores S.A.S.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

24. Se constata, a su vez, que la entidad contratante se encuentra entre las descritas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993¹⁵ y acudió a la modalidad de selección de contratación directa¹⁶ para perfeccionar el negocio jurídico, en el que se establecieron obligaciones recíprocas entre los contrayentes¹⁷.
25. De ese modo, según la naturaleza jurídica de la contratante y el propósito del acuerdo, aunado a que no existe ninguna norma que lo circunscribiera en un régimen jurídico especial, se concluye que se trató de un contrato estatal sometido a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), según la normativa vigente a la fecha de su celebración -18 de mayo de 2009-.
26. Adicionalmente, se halla que el acuerdo de voluntades se prolongó en el tiempo y, por ende, en virtud del artículo 60 de la Ley 80 de 1993¹⁸ -previo a la modificación prevista en el artículo 217 de Decreto Ley 019 de 2012-, requería liquidación. Asimismo, los extremos de la relación previeron en la cláusula vigésima sexta¹⁹ del negocio agotar dicha etapa bajo la regulación prevista en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.
27. En ese contexto, se advierte que, según lo pactado, MD Asesores S.A.S. se obligó a brindar su apoyo en la sustanciación del trámite necesario para el cobro persuasivo, coactivo o judicial que debía adelantarse con el objeto de recuperar los recursos que le fueran adeudados al departamento del Valle del Cauca por concepto de las cuotas partes pensionales en mora de pago²⁰. Para ello, debía realizar el

¹⁵ Artículo 2: "Para los solos efectos de esta ley: 1o. Se denominan entidades estatales:

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

¹⁶ "Artículo 2. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: (...).

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

(...).

h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales".

¹⁷ La tipología contractual de prestación de servicios se encuentra contemplada en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

¹⁸ Artículo 60: "De Su Ocurrencia y Contenido. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

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 (...).

Se precisa que se trata del texto con la reforma de la Ley 1150 de 2007 y previo a la modificación sufrida con el artículo 217 del Decreto Ley 19 de 2012.

¹⁹ "Vigésima sexta. Liquidación La liquidación del presente contrato se requerirá por lo estipulado en el capítulo VI, artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007".

²⁰ Contrato 0428 de 2009. "Quinta. Obligaciones del contratista. 1) adelantar, preparar, impulsar y sustanciar los actos administrativos que se requieran para adelantar el proceso de cobro de las cuotas partes pensionales bien sea en la parte persuasiva como en la coactiva y velar porque se adelanten de manera eficiente y oportuna, 2) sustanciar y apoyar jurídicamente todos los trámites legales que deban adelantarse con el objeto de cobrar a favor del departamento del Valle del Cauca la sustanciación y el apoyo jurídico comprende entre otras actividades: levantamiento de toda la información relacionada con los pagos efectuados por cuotas partes pensionales, valor de la deuda, fórmulas de pago, realizar labores de investigación de los bienes o patrimonio del deudor (...) 3) contactar y atender a los deudores del portafolio asignado, planteado formulas o alternativas de arreglo dentro de los lineamientos fijados por el departamento del Valle del Cauca, así como gestionar las



Radicación: 76001-23-33-000-2022-00966-01 (73112)
Demandante: MD Asesores S.A.S.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

levantamiento de toda la información relacionada con los pagos y la deuda. Posteriormente, acompañaría la etapa de contactar a los deudores y ayudar a fomentar e impulsar el cumplimiento de las fórmulas de pago que se acordaran. También se comprometió a revisar los casos en que se acudiera a la acción judicial para la recaudación de obligaciones contenidas en títulos ejecutivos.

28. Para el cumplimiento del objeto contractual, se previó un término de ejecución de dos años, que corrió desde su perfeccionamiento. Sin embargo, según el documento denominado *“Contrato adicional al contrato de prestación de servicios No. 4028 del 18 de mayo de 2008”*²¹, se acordó prolongar el plazo del negocio hasta el 18 de agosto de 2011. Así las cosas, vencido ese lapso, los contrayentes, de conformidad con la referida cláusula vigésima sexta del negocio, debían proceder - como se ya se anotó- a su liquidación, conforme a los términos previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.
29. En ese orden, terminado el plazo de ejecución e iniciada la etapa de liquidación, el departamento del Valle del Cauca y MD Asesores S.A.S. suscribieron -el 22 de noviembre de 2011- el *“Acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato No. 0428 del 18 de mayo de 2009”*, en la que se declararon a paz y salvo y consignaron unos compromisos a cargo del contratista relativos a la entrega de la información sobre los procesos judiciales atendidos y al deber de acompañamiento sobre estos hasta su finalización, así como reiteraron que la remuneración correspondía al 10% del valor adeudado a la entidad contratante -tal como se había pactado en la cláusula segunda del negocio-. Por la relevancia, se transcribe (con los eventuales errores de ortografía y redacción) su contenido principal:

“Primero. Liquidar de mutuo acuerdo el contrato de prestación de servicios profesionales No. 0428 del 18 de mayo de 2009 (...). Segundo. Para efectos del presente acuerdo de voluntades las partes de mutuo acuerdo proceden a liquidar el presente contrato, así: a) de conformidad con el parágrafo II de la cláusula cuarta no obstante se haya vencido el plazo del contrato, el contratista se obliga a asumir todas las instancias legales necesarias para el cumplimiento del objeto del contrato, b) teniendo en cuenta que el presente contrato no tiene valor estimativo y no afecta ninguna apropiación presupuestal los honorarios de gastos de cobranza que se causen serán asumidos directamente por el ente deudor y corresponderá al diez por ciento (10%) del valor efectivamente adeudado. Tercero. El contratista entregará toda la información referente a los procesos en curso por parte de la misma y llevar a feliz término la ejecución del objeto contractual, realizar seguimiento a los procesos por su cuenta, entregar la relación de cada proceso radicado en las diferentes instancias judiciales. Cuarto. La señora Esperanza Martínez Dussan (...) manifiesta expresamente que acepta la liquidación de mutuo acuerdo del contrato No. 0428 de mayo de 2009. Quinto. En este estado las partes se declaran a paz y salvo por todo concepto”.

30. El documento referido constituyó la liquidación del contrato. Al respecto, resulta relevante recordar que, en ese ejercicio, como la ha reconocido la Sección²², las

propuestas ofrecidas por los deudores presentando en los formatos que establezca el departamento del Valle del Cauca las diferentes fórmulas obtenidas dentro del proceso de negociación y aportando la información requerida para la toma de decisiones. 4) fomentar, impulsar y monitorear el cumplimiento de las fórmulas de pago aprobadas a los deudores (...). 5) elaborar planes de pago (...). 6) realizar la revisión judicial de los procesos coactivos (...); 7) adelantar todos los trámites legales que permitan el cobro de obligaciones que consten en títulos ejecutivos a favor del departamento (...). 8) mantener en reserva la información (...) 9) realizar toda su actividad con arreglo a las disposiciones vigentes aplicables al departamento (...) 19) prestar todo su apoyo al departamento del Valle del Cauca en los asuntos relacionados o derivados con el objeto de la contratación. (...)”.

²¹ Folios 46 a 47 del documento “03AnexosDemanda” visible en el índice 3 del Samai de Tribunal.

²² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de julio de 2005, exp. 14.113. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Criterio reiterado por esta Sala de decisión en providencia del 8 de mayo de 2020, exp. 64.701 C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



Radicación: 76001-23-33-000-2022-00966-01 (73112)
Demandante: MD Asesores S.A.S.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

partes pueden disponer de los derechos y obligaciones derivados de la relación contractual, así como llegar a acuerdos sobre los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar y expresar sus reparos o salvedades respecto de futuros reclamos que no se hayan podido superar. Asimismo, su contenido, según lo previsto en el artículo 1602 del Código Civil, tiene un carácter vinculante para quienes concurrieron a su celebración y, de conformidad con la buena fe, no es posible desconocer con posterioridad el balance final de cuentas, por lo que las partes se encuentran obligadas a respetar lo allí acordado.

31. A diferencia de lo estimado por el *a quo*, la Sala concluye que aquel pacto no configuró un nuevo contrato, sino que implicó -con los fines de declararse a paz y salvo- el reconocimiento de las obligaciones asumidas dentro del negocio No. 0428 de 2009, para satisfacerlas. Sin que ello hubiera implicado la asunción de obligaciones ajenas a las establecidas de forma primigenia. En efecto, se estipuló que, para ese fin, MD Asesores entregaría información y haría seguimiento de los procesos judiciales promovidos durante el plazo de ejecución y que no habían finalizado -*no se incorporaban actividades respecto de nuevos procesos*-, en los términos del citado artículo 60 de la Ley 80 de 1993: *“También en esta etapa [de liquidación] 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”*.
32. De ese modo, los compromisos asumidos en el acta se corresponden con las obligaciones del negocio jurídico a cargo del contratista, lo cual -además- era necesario para definir el monto de su contraprestación y acreditar las actividades ejecutadas durante el plazo de ejecución contractual. Aunado a lo anterior, se evidencia que la demandante, a través de su representante legal, indicó que, según lo consignado en ese instrumento, aceptaba la liquidación y declaraba a paz y salvo a la entidad contratante, sin expresar salvedad alguna.
33. Con esa plataforma, es importante recordar que la demanda tiene como fundamento el supuesto incumplimiento del contrato, cuyo plazo de ejecución finalizó el 18 de agosto de 2011 y frente al que las partes suscribieron, el 22 de noviembre de ese año, la aludida *“Acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato No. 0428 del 18 de mayo de 2009”*, de manera que, a pesar de que se interpuso en vigencia de la Ley 1437 de 2011 (CPACA)²³, el término fijado para la caducidad comenzó a correr bajo el Código Contencioso Administrativo (CCA), con la modificación introducida por la Ley 446 de 1998²⁴.

²³ Ley 153 de 1887, artículo 38: *“En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración”*.

²⁴ En criterio del magistrado ponente, el régimen de oportunidad de la demanda debe ser evaluado por la fecha en la que esta última se presentó, como consecuencia de lo previsto en el mismo artículo 38 de la Ley 153 de 1887. Según este canon, como ya se recordó, *“en todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración”*, exceptuando de forma expresa *“las leyes [procesales] concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato”*, las cuales, en concordancia con el artículo 40 de la precitada ley, *“prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir”*. En este sentido, aun cuando el contrato fue suscrito el 18 de mayo de 2009, la norma procesal aplicable debería ser la contenida en el CPACA, teniendo en cuenta que la demanda fue interpuesta bajo su vigencia (postura adoptada por esta sala de decisión, entre otras, en sentencia del 28 de junio de 2024, exp. 68.433, C.P. José Roberto Sáchica Méndez). Así las cosas, el criterio para determinar la oportunidad de la demanda debió ser el previsto en el inciso (iii), literal (j), numeral segundo del artículo 164 del CPACA. Sin embargo, comoquiera que estas



Radicación: 76001-23-33-000-2022-00966-01 (73112)
Demandante: MD Asesores S.A.S.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

34. Así, la Sala pone de presente que la regla concreta, para determinar la oportunidad en el ejercicio del derecho de acción judicial, atañe a la contenida en el literal c) del numeral 10 del artículo 136 del CCA²⁵, a cuyo tenor: *“Caducidad de las acciones (...) 10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará (...) c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años contados desde la firma del acta”*.
35. Por lo tanto, el plazo para presentar la demanda inició a correr el 23 de noviembre de 2011 y se prolongó hasta el 23 de noviembre de 2013; sin embargo, como se presentó cerca de 9 años después, el 15 de noviembre de 2022, fue extemporánea. De igual forma, aunque la demandante promovió la conciliación extrajudicial, dicho trámite no tuvo la propiedad de suspender el término de la caducidad debido a que la radicación de la respectiva solicitud ocurrió el 20 de octubre de 2021, es decir, también se presentó cuando había finalizado el plazo para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Así las cosas, se impone declarar de oficio la caducidad de la acción contractual.
36. A la misma conclusión se arriba incluso bajo la naturaleza que el *a quo* le otorgó al acta del 22 de noviembre de 2011, esto es, de un contrato adicional²⁶ y no de liquidación²⁷. Con ello, la oportunidad para demandar debía definirse de conformidad con lo reconocido por la parte demandante en su escrito inicial, en el que afirmó que la ejecución de actividades finalizó en octubre de 2016 (sin indicar día) por oposición definitiva del departamento. Así, en gracia de discusión, si existió un nuevo contrato, éste terminó en aquella época. De manera que el cómputo de la caducidad habría iniciado en vigencia del CPACA y, por ende, al amparo de los diferentes hitos previstos en su artículo 164, literal j del numeral 2 (regla general sobre la ocurrencia de la controversia o las especiales de terminación y liquidación), la demanda del 15 de noviembre de 2022 fue -igualmente- extemporánea.

La condena en costas

37. De conformidad con el artículo 188 del CPACA y según lo establecido en el numeral primero del artículo 365 del CGP, para el caso particular procede la condena en costas de segunda instancia a la demandante²⁸, porque su recurso de apelación no

consideraciones no afectan el sentido la decisión, en esta oportunidad se acogerá la postura mayoritaria de la Sala, que opta por tener en cuenta el régimen procesal vigente a la celebración del contrato.

²⁵ “Artículo 136. Caducidad de las acciones. (...).

10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará (...).

c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años contados desde la firma del acta.

²⁶ El Tribunal *a quo* en providencia del 13 de julio de 2023 consideró: “En consecuencia (...) se configuró un contrato adicional con obligaciones y derechos recíprocos, la prestación para el contratista se definió en forma concreta, contrato adicional que aún subsiste, por lo que debe liquidarse en cualquier momento, en forma definitiva”.

²⁷ Aunque ello implica desconocer (además de la existencia de la liquidación bilateral) lo pretendido en la demanda, en la que la parte actora reclamó por el incumplimiento del contrato No. 0428 de 2009 y su prórroga del 17 de mayo de 2011 (Folios 46 a 47 del documento “03AnexosDemanda” visible en el índice 3 del Samai de Tribunal), instrumento en el únicamente se amplió el plazo contractual por tres meses, pero nada se dispuso sobre la prolongación de las obligaciones durante el tiempo.

²⁸ En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), podría acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios



Radicación: 76001-23-33-000-2022-00966-01 (73112)
Demandante: MD Asesores S.A.S.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

prosperará. La liquidación de las costas la hará el Tribunal *a quo*, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

38. Las costas procesales se componen, por una parte, de las agencias en derecho (artículo 361 del CGP) y, en la medida en que la parte demandada, en segunda instancia, debió mantener la designación de su apoderado judicial para la vigilancia del proceso, la Sala estima que dicha circunstancia es suficiente para que se disponga dicho concepto en su favor.
39. En cuanto a su monto, el Acuerdo PSAA16-10554 expedido el 5 de agosto de 2016 por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda²⁹, establece que para la fijación de agencias en derecho debe tenerse en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el apoderado, así como la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes. También señala que, en los “*procesos declarativos en general*”, en segunda instancia deben establecerse entre 1 y 6 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
40. En ese sentido, las agencias para esta instancia se establecen a cargo de MD Asesores S.A.S. *-derrotada en esta instancia-*. Dicha suma corresponderá al equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de la presente providencia, en favor del departamento del Valle del Cauca *-parte demandada-*.
41. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 28 de febrero de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y, en su lugar,

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

TERCERO: CONDENAR en costas de la segunda instancia a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por el Tribunal *a quo*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso. Como agencias en derecho, se fija la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, en favor de la parte demandada y a cargo MD Asesores S.A.S.

relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.

²⁹ Acuerdo PSAA16-10554. Artículo 7. “*Vigencia. El presente acuerdo rige a partir de su publicación y se aplicará respecto de los procesos iniciados a partir de dicha fecha. Los comenzados antes se siguen regulando por los reglamentos anteriores sobre la materia, de manera especial los contenidos en los Acuerdos 1887 de 2003, 2222 de 2003 y 9943 de 2013 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura*”.



Radicación: 76001-23-33-000-2022-00966-01 (73112)
Demandante: MD Asesores S.A.S.
Demandado: Departamento del Valle del Cauca
Referencia: Controversias contractuales

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

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



VF