

PÉRDIDA DE COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN - Liquidación del contrato estatal -- Posturas - Auto admisorio de la demanda - Presentación de la demanda

La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado, de manera reiterada, que la Administración pierde competencia para liquidar unilateralmente el contrato cuando se notifica el auto admisorio de la demanda cuyo objeto o pretensión consista en liquidar en sede judicial el negocio jurídico [...]

Lo anterior, bajo el entendido de que la notificación del auto admisorio de la demanda en la que se pide la liquidación judicial del contrato es el hito que produce la pérdida de competencia de la entidad para liquidarlo unilateralmente, mientras aquel acuerdo no haya sido liquidado unilateral o bilateralmente. Así, ciertamente, lo ha entendido la Corporación, a partir de la lectura del literal d), numeral 10 del artículo 136 del CCA, subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.

[...]

Este criterio también ha sido acogido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al conceptuar que la competencia de la entidad para liquidar de forma unilateral un contrato estatal se pierde «*cuando ha expirado el término de caducidad para la presentación de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales o cuando se ha notificado el auto admisorio de la demanda que persigue la liquidación del contrato.*

Lo expuesto encuentra sentido dados los efectos procesales de la notificación y posterior firmeza del auto admisorio de la demanda, trabándose la litis y, por consiguiente, estableciéndose la relación procesal entre las partes en contienda — en sede judicial— con los pedimentos formulados en el libelo introductorio.

No obstante lo anterior, la Sala señala que existe una postura —que no es la mayoritaria— en el sentido de que la competencia de la Administración para liquidar unilateralmente no se pierde con la notificación del auto admisorio del libelo introductorio sino con la misma demanda en la que se pretende la liquidación judicial del acuerdo de voluntades, criterio que se sustenta en “*los efectos que la legislación procesal le atribuye a la presentación de la demanda, y que no están condicionados a su notificación*”

EXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Manifestación de la voluntad de la administración – órgano emisor – Requisito de existencia del acto administrativo -

[...] según lo ha sostenido la Corporación, el acto administrativo existe desde que la Administración ha manifestado su voluntad a través de una decisión, es decir, que su existencia está ligada al momento en que el acto es producido por la Administración. De acuerdo con lo señalado por la doctrina autorizada, en este punto resulta importante destacar que para que un acto administrativo pueda tenerse como creado es necesario que quien lo expida sea conocido como autoridad, lo cual significa que el órgano emisor es un elemento de la existencia, independientemente de que aquel actúe o no con competencia para expedirlo, ya que este último aspecto tiene relación con el campo de la validez, de ahí que, por lo menos, para predicar la existencia de un acto administrativo «*el órgano debe parecer competente, para que el acto exista, ser expedido por alguien que quisiera tener atribuciones relacionadas o que estén dentro del área o de la función*

a la que corresponde el asunto de que trata el acto (...) de lo contrario, si esa falta de competencia brilla a ojo, es tan de bulto que incluso la percibe el común de las personas, no cabe duda de que no hay acto administrativo que considerar (...)".

COMPETENCIA TEMPORAL DE LA ADMINISTRACIÓN – Se verifica al momento en que el acto es proferido

Por otra parte, la Sala reconoce que «la competencia temporal de la Administración para ejercer sus facultades a través de un acto administrativo (elemento subjetivo de validez del mismo) se verifica en el momento en que esa manifestación de voluntad se forma, esto es, cuando el acto es proferido».

Bajo estos términos, la Sala considera que, en este caso, contrario a lo señalado por el Tribunal a quo, no puede concluirse que la entidad demandada [...] —órgano emisor del acto, en su condición de contratante del acuerdo de voluntades bajo examen en este asunto—, para la fecha en que profirió el referido acto administrativo había perdido competencia para liquidar unilateralmente el negocio jurídico, pues para el momento en que fue expedido ni siquiera se había interpuesto la demanda objeto de estudio.

ACTO ADMINISTRATIVO – Requisitos de existencia, validez y eficacia

(i) La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. Los presupuestos para su existencia son aquellos requisitos sin los cuales el correspondiente acto no se configura y, por ende, no nace a la vida jurídica, a saber: órgano emisor —aspecto respecto del cual se ahondó líneas atrás—, la expresión de la voluntad, el objeto o asunto sobre el cual recae la declaración, la causa o motivo que condujo a la decisión de la Administración, la forma y la finalidad.

(ii) La validez se refiere a la conformidad del acto administrativo con el ordenamiento jurídico, es decir, que aquel sea producto del cumplimiento de las formalidades sustanciales exigidas para su producción. Según lo ha señalado la jurisprudencia, «los presupuestos de validez son aquellas condiciones de un acto existente que determinan que sea valorado positivamente por encontrarse ajustado al ordenamiento o, con otras palabras, que si el acto es sometido a un juicio de validez no permiten que le sobrevenga una valoración negativa». En efecto, los requisitos para la validez del acto administrativo son los siguientes: conformidad con la Constitución y la ley, que sea expedido por órgano competente, que tenga una real y adecuada motivación, observación de formalidades y fin legítimo.

(iii) La eficacia tiene relación con aquellos requisitos indispensables para que el acto administrativo existente y válido produzca finalmente los efectos que estaría llamado a producir. En palabras de la doctrina autorizada, los requisitos de eficacia «aluden a las condiciones necesarias para que el acto administrativo que ha nacido a la vida jurídica pueda ser idóneo para que se agote o realice lo que en él se dispone o decida». Entre esos requisitos y presupuestos de la eficacia, sin los cuales los actos no producen efectos, se encuentra la publicidad y la notificación, la firmeza jurídica y la ausencia de la pérdida de su fuerza ejecutoria.

PUBLICACIÓN Y NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS – Actuaciones posteriores a la expedición del acto administrativo – Garantizan la eficacia de los actos administrativos – CCA artículo 48

Cabe señalar que la publicación y la notificación de los actos administrativos son actuaciones o procedimientos que no forman parte de aquellos, sino que se surten en una etapa posterior; se trata de instrumentos que garantizan su eficacia, permitiendo que produzcan la plenitud de sus efectos, que sean obligatorios y que sean oponibles frente a terceros. Es así como el artículo 43 del CCA —estatuto procesal vigente para el momento en que se expidió la liquidación unilateral del contrato objeto de estudio— consagraba que los actos administrativos generales no serían obligatorios «mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín...», a la vez que, frente a los actos administrativos particulares, los cuales requieren de notificación, el artículo 48 del CCA establecía que cualquier falta o irregularidad en el acto de darlo a conocer a los interesados aparejaba la consecuencia de que «no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales».

En ese orden de ideas, la Sala de Subsección advierte que la falta de publicidad o de notificación de los actos administrativos no afecta la existencia ni su validez, sino la eficacia, acarreando la imposibilidad de producir efectos jurídicos. Dicho de otro modo, un acto administrativo puede existir y reputarse válido, pero al tiempo ser ineficaz, dada la ausencia de publicidad y/o notificación a los particulares, y en el entendido de que la existencia y la validez no están condicionadas a su eficacia.

NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE –

De acuerdo con el acontecer procesal y con las pruebas que obran en el expediente, cabe destacar lo siguiente: (i) que la entidad demandada, cuando interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda, aportó copia auténtica de la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009; (ii) que el 10 de noviembre de 2009 —antes de la interposición de la demanda— la Superintendencia de Notariado y Registro envió citación a los integrantes de la unión temporal [...], informándoles que mediante la referida resolución se liquidó unilateralmente el contrato [...] y se declaró la ocurrencia del siniestro, al tiempo que les solicitó acercarse a las oficinas de la entidad «para efectuar la notificación personal de la citada resolución», señalándoles, además, que «de no ser posible la notificación personal, se procederá a realizar la notificación del acto administrativo mediante edicto»; (iii) que la Superintendencia de Notariado y Registro, con el propósito de notificar dicho acto administrativo, fijó el edicto No. 17 el 19 de noviembre de 2009 y lo desfijó el 2 de diciembre del mismo año.

En el curso del presente proceso judicial, antes de que el Tribunal resolviera el recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda, (iv) el apoderado de la parte demandante, el 19 de abril de 2010, informó que su representada no fue notificada personalmente ni por otro medio idóneo «de Resolución alguna a través de la cual se haya llevado a cabo por parte de la administración la liquidación unilateral del contrato 070 de 2004»; a la vez que, el 27 de abril de 2010, le señaló y le insistió al a quo «que la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009 no le fue notificada en debida forma a mi patrocinada con anterioridad a la inicio de la acción que ha dado lugar a este proceso (...) por cuanto salta a la vista que el edicto No. 17 de 2009, anexo al escrito presentado por la contraparte, no contiene la parte resolutiva de la providencia que se pretendió notificar, como lo exige el artículo 45 del Código Contencioso Administrativo», añadiendo, con énfasis, que la citada resolución «no surtió efectos de manera previa a la presentación de la demanda».

[...] (v) mediante auto del 26 de mayo de 2010, el Tribunal no repuso el auto admisorio de la demanda, al considerar que la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009 no fue notificada en debida forma, entre otras cosas, porque en el edicto No. 17 no se insertó la parte resolutiva de dicho acto administrativo [...] como lo exigía el artículo 45 del CCA, y ante irregularidades en la notificación, aquella resolución, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 del CCA, no contaba con la virtualidad de producir efectos legales [...]

[...]

[...] la demandante tuvo conocimiento directo de la existencia de ese acto administrativo que liquidó unilateralmente el contrato [...] cobijado por la presunción de legalidad, cuando la Superintendencia de Notariado y Registro lo trajo al presente proceso en el recurso de reposición que interpuso contra el auto admisorio de la demanda, es decir, antes de que quedara en firme dicha providencia. Este conocimiento [...] en dicho momento procesal es tan claro y manifiesto que, [...] la actora presentó dos escritos fechados el 19 y 27 de abril de 2010, en los que hizo referencia expresa a la mencionada resolución de liquidación unilateral del negocio jurídico en cuestión, señalando que no le fue notificada y que, por ende, no surtió sus efectos.

En criterio de la Sala, y sin desconocer que la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009 no estaba produciendo efectos para la fecha en que se presentó la demanda objeto de estudio —12 de noviembre de 2009—, la manifestación que en el curso de este proceso realizó [...] sobre el citado acto administrativo, dando cuenta de su pleno conocimiento, aparejó el surtimiento de sus efectos jurídicos, enmarcándose esta situación en lo que se denomina una notificación por conducta concluyente.

NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE – CCA artículo 48 – Conocimiento del acto administrativo antes de la firmeza del auto admisorio de la demanda

El artículo 48 del CCA, que regula la falta o la irregularidad en las notificaciones, establecía que «Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales» (se destaca). Este último aparte de la norma, como bien lo ha señalado la jurisprudencia de la Corporación, consagra la notificación por conducta concluyente de los actos administrativos.

[...] la jurisprudencia del Consejo de Estado también ha dicho que esta opera con el conocimiento del acto administrativo por parte del interesado, siendo oponible a partir de ese momento, sin que para ello incida la forma en cómo obtuvo ese conocimiento [...]

[...]

[...] la Sala advierte que aquella operó en el momento en que la ahora demandante, Equant Colombia S.A., en este proceso judicial tuvo conocimiento directo de la Resolución No. 8900 de 2009, lo cual ocurrió antes de que cobrara firmeza el auto admisorio de la demanda. Ciertamente, luego de que la Superintendencia de Notariado y Registro aportara al expediente el referido acto administrativo de liquidación unilateral del contrato No. 070 de 2004 —cuando interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda—, Equant Colombia S.A. hizo mención, en escritos del 19 y 27

de abril de 2010, a la resolución en cuestión, señalando que no le fue notificada y que no surtió efectos.

Precisamente, la notificación por conducta concluyente se erige como un mecanismo tendiente a subsanar las omisiones o irregularidades que se hubiesen presentado al intentar por parte de la Administración las formas de notificación personal y por edicto.

REFORMA DE LA DEMANDA – Doble propósito – Carga - Garantía

[...] la reforma de la demanda tiene una doble dimensión procesal, pues es una carga y, a la vez, una garantía. Carga, en el entendido de la diligencia que le asiste al demandante para la satisfacción de sus intereses, pues en caso de optar por reformar la demanda puede obtener una ventaja y, si no la lleva a cabo ante circunstancias sobrevinientes, desencadena en un resultado desfavorable. Y garantía, toda vez que salvaguarda el derecho de acceso a la administración de justicia, por cuanto la reforma de la demanda, desde luego, le permite al demandante enmendar los errores, suplir los vacíos en los que pudo haber incurrido en el escrito inicialmente presentado o, ante nuevas circunstancias, ajustar las pretensiones, los hechos o las pruebas, con el fin de obtener una sentencia de mérito, fundada en los aspectos fácticos y jurídicos pertinentes para la efectividad de los derechos subjetivos de las partes en contienda en el proceso.

CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Solicitud de declaratoria de nulidad del acto administrativo de liquidación unilateral del negocio jurídico – Conocimiento del acto administrativo por parte del contratista – Excepción ineptitud sustantiva de la demanda

La Sección Tercera del Consejo de Estado, de manera reiterada, ha señalado que no es posible solicitar la declaratoria de incumplimiento de la entidad o la ruptura del equilibrio económico del contrato sin incluir en la demanda la pretensión de nulidad del acto administrativo de liquidación unilateral del negocio jurídico, cuando aquel ha sido conocido por el contratista —que funge como parte actora— con anterioridad a la presentación del escrito inicial, configurándose, en estos eventos, la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

Esto porque, una vez proferido por parte de la entidad pública el acto administrativo de liquidación unilateral del acuerdo de voluntades, solamente es posible controvertir aspectos relacionados con la celebración o ejecución del contrato si se desvirtúa la presunción de legalidad de que goza dicho acto administrativo, lo cual torna necesario que la demanda incluya la pretensión de nulidad de dicha decisión unilateral, junto con el respectivo concepto de violación.

Lo anterior es aplicable, con mayor razón, en aquellos asuntos en los que se pretenda la liquidación judicial del contrato. Y es que, ante la existencia de un acto administrativo de liquidación unilateral del negocio jurídico que se encuentra cobijado por la presunción de legalidad, la parte que pretenda derivar consecuencias distintas a su contenido debe solicitar expresamente y acreditar la configuración de alguna de las causales de nulidad previstas en la ley procesal, por cuanto, una vez ejecutoriado el correspondiente acto administrativo, aquel no puede modificarse a través de un proceso judicial en el que su apego a la realidad contractual y al ordenamiento jurídico no es objeto de juzgamiento. Por consiguiente, con el fin de sacar avante la pretensión de liquidación judicial del contrato, de manera preliminar y necesariamente debe desvirtuarse la presunción de

legalidad del acto administrativo de liquidación unilateral del contrato, claro está, previo pedimento expreso de la parte actora en su demanda.

INEPTITUD DE LA DEMANDA – Configuración – Antelación al vencimiento de la oportunidad para reformar la demanda

En igual sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que la inepta demanda se configura no solamente cuando la decisión unilateral fue conocida por el contratista con anterioridad a la presentación de su demanda, sino que también se presenta cuando el acto de liquidación unilateral del contrato se expide y es conocido por el contratista con posterioridad a la radicación de la demanda, **pero con antelación al vencimiento de la oportunidad de reformarla**, sin que en esta etapa se adicione la demanda incluyendo la pretensión dirigida a cuestionar la legalidad del acto de liquidación. Esto, con fundamento en que a la parte accionante le asisten unas cargas procesales, las cuales, en lo que aquí interesa, se concretan en el hecho de que, si aquel tuvo conocimiento de que la entidad contratante liquidó el contrato de manera unilateral antes de la oportunidad para reformar la demanda —artículos 207.5 y 208 del CCA—, debe adicionar e incluir en su libelo la pretensión de declaratoria de nulidad del acto administrativo de liquidación unilateral del negocio jurídico.

Este criterio, valga advertir, resulta aplicable con mayor razón si el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato queda en firme antes de que el auto admisorio de la demanda se encuentre ejecutoriado, punto este a partir del cual se entiende trabada la litis y establecida la relación procesal entre las partes.

En suma, si el acto administrativo de liquidación unilateral del negocio jurídico queda en firme con posterioridad a la presentación de la demanda pero antes de la notificación y ejecutoria de su auto admisorio, el contratista demandante cuenta con la oportunidad para reformar su libelo, para que adicione la correspondiente pretensión de nulidad contra el acto liquidatorio, de modo que la demanda se ajuste a las nuevas circunstancias fácticas y jurídicas. No hacerlo conduce a la ineptitud de la demanda, que impide al juez emitir un pronunciamiento de fondo.

[...]

Resulta del caso precisar que, para el 27 de abril de 2010, no se encontraba en firme el auto admisorio de la presente demanda, pues estaba pendiente por resolverse el recurso de reposición interpuesto en su contra por la Superintendencia de Notariado y Registro, lo que vino a tener lugar mediante auto del 26 de mayo de 2010, en el que se confirmó el auto admisorio de la demanda.

En ese sentido, Equant Colombia S.A., conociendo la existencia y contenido del acto de liquidación unilateral del contrato No. 070 de 2014 antes de la firmeza del auto admisorio y con antelación a la oportunidad de reformar la demanda, se abstuvo de adicionar su libelo introductorio incluyendo la pretensión de declaratoria de nulidad de la Resolución No. 8900 de 2009, lo que, consecuencialmente, convierte su demanda en inepta, de acuerdo con lo expuesto en el apartado 3.3.3. de este proveído.

En otras palabras, ante las circunstancias que sobrevinieron en el curso del proceso judicial y, particularmente, el conocimiento que la parte demandante tuvo del acto de liquidación unilateral del negocio jurídico que había sido expedido antes de la interposición de la demanda, no le quedaba otro camino a la parte actora que hacer uso

de la oportunidad procesal de reformar de la demanda, adicionando la pretensión de nulidad contra la Resolución No. 8900 de 2009, para así obtener una decisión de mérito frente a su pretensión de liquidación judicial del contrato.

AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIMIBILIDAD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL – Reforma de la demanda – Solicitud de declaratoria de nulidad de la liquidación unilateral del contrato

La Sala no desconoce que la inclusión de nuevas pretensiones con ocasión de la reforma de la demanda exige el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, cuyo incumplimiento deviene en el rechazo de esas peticiones adicionadas. En este caso, ha de señalarse que el agotamiento del aludido requisito de procedibilidad no era una carga imposible de cumplir antes de proceder con la reforma de la demanda, toda vez que el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato No. 070 de 2004 fue conocido, por la vía de la conducta concluyente, el 27 de abril de 2010, y el plazo máximo para agotar tal requisito de conciliación extrajudicial es de 3 meses desde la presentación de la solicitud de conciliación, mientras que el plazo para reformar la demanda en este asunto se extendió hasta el 5 de octubre de 2010, de ahí que, a juicio de la Subsección, [...] contaba con tiempo suficiente para cumplir con el agotamiento del requisito de procedibilidad para luego, en el proceso en curso, reformar la demanda incluyendo la pretensión de nulidad contra el acto liquidatorio.

INEPTITUD DE LA DEMANDA – Fallo inhibitorio

En las condiciones analizadas, la Sala advierte que la ineptitud sustantiva de la demanda en estos asuntos conduce a un fallo inhibitorio, con fundamento en que, habiendo sido liquidado unilateralmente el contrato No. 070 de 2004 por la Superintendencia de Notariado y Registro, no es posible ni viable, de ninguna manera, el análisis de la pretensión de liquidación judicial del negocio jurídico en cuestión, y es que, en caso de hacerlo, se estaría desconociendo el contenido y la validez de ese acto administrativo liquidatorio —Resolución 8900 de 2009—, que goza de presunción de legalidad y que, en últimas, fue el que estableció el balance final en relación con las cifras correspondientes a la ejecución del contrato, determinando quién debe a quién, cuánto adeuda y por qué conceptos.

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA – Justicia rogada – Actos administrativos – Presunción de legalidad mientras no se demanden

[...] la justicia rogada se materializa, con mayor fuerza, en aquellos procesos que se adelantan contra actos administrativos. Este principio, desde su fundamento constitucional, implica, entre otras cosas, que los jueces no pueden convertirse en superiores jerárquicos de las autoridades administrativas, «es decir, que no suplanten a las autoridades administrativas en la toma de decisiones, lo que podría ocurrir en controles que sean, en cierta medida, oficiosos».

Se destaca, entonces, que no es posible ni viable un control oficioso por parte de los jueces frente a actos administrativos que no han sido demandados, los cuales se presumen legales y que, para efectos de desvirtuar esa presunción, es a la parte afectada a quien le corresponde activar el aparato judicial para que los jueces procedan con su análisis, partiendo de los vicios de nulidad alegados en el libelo.

De cara al caso concreto, la Sala recuerda que la Resolución No. 8900 de 2009 no fue demandada en este asunto, ni tampoco se ejerció la garantía procesal de la reforma de la demanda con el objeto de que se declarara su nulidad.

Pese a lo anterior, en la parte resolutiva de la sentencia apelada, concretamente en el ordinal tercero, el a quo declaró la nulidad de los numerales tercero y cuarto de la referida resolución proferida por la Superintendencia de Notariado y registro.

[...]

[...] no cabe duda para esta Sala de Subsección que en este punto la sentencia de primera instancia desconoció el principio de congruencia que debe regir toda decisión judicial, por cuanto se resolvió anular parcialmente un acto administrativo que no fue demandado, lo que denota que el Tribunal a quo actuó por fuera del objeto pretendido en la demanda.

[...]

[...] vale advertir que la efectividad y la materialización de la justicia rogada también se encuentra cuando, frente a actos administrativos demandados, los jueces solamente abordan y estudian los vicios de nulidad estrictamente alegados en el libelo introductorio, de manera que, si no se invoca el vicio por incompetencia, los operadores judiciales no pueden examinarlo, ni siquiera bajo la excusa de que es el vicio de ilegalidad más grave, por cuanto de ese modo escaparían de los linderos fijados en la demanda, extralimitándose.

Bajo este contexto, la Sala concluye que el Tribunal a quo, al ejercer el control oficioso frente a la Resolución No. 8900 de 2009, anulando sus artículos tercero y cuarto, no solamente desconoció el principio de congruencia, sino también el de justicia rogada, por cuanto dicho acto administrativo no fue demandado en este proceso judicial [...].



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

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA POLIDURA CASTILLO

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

Radicación: **25000-23-36-000-2009-00933-02 (65636)**
Demandantes: **Equant Colombia S.A.**
Demandado: **Superintendencia de Notariado y Registro**
Referencia: **Acción contractual**

TEMAS: COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PARA LIQUIDAR UNILATERALMENTE EL CONTRATO — la jurisprudencia ha señalado que con el auto admisorio de la demanda la entidad contratante pierde competencia para liquidar unilateralmente el contrato. EXISTENCIA, VALIDEZ Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS — son conceptos que, aunque relacionados, tienen connotaciones e implicaciones diferentes. NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE DE ACTOS ADMINISTRATIVOS — su regulación se encuentra en el artículo 48 del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 330 del Código de Procedimiento Civil, según lo ha sostenido la jurisprudencia — opera con el conocimiento del acto administrativo por parte del interesado, siendo oponible a partir de ese momento, sin que para ello incida la forma en cómo obtuvo ese conocimiento. INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA — esta excepción se configura cuando, habiendo sido liquidado unilateralmente el contrato, en la demanda en la que se persigue la responsabilidad contractual o en la oportunidad para reformarla no se incluye la pretensión de nulidad del acto administrativo por medio del cual se liquida unilateralmente el negocio jurídico — esta postura se hace extensible, con mayor razón, en aquellos asuntos en los que se pretenda la liquidación judicial del contrato, dado que, si lo pretendido es sacar avante la pretensión de liquidación judicial del contrato, de manera preliminar debe desvirtuarse la presunción de legalidad del acto administrativo de liquidación unilateral del contrato. PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LAS DECISIONES JUDICIALES — según lo dispuesto en el artículo 305 del CPC, la sentencia debe estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda. JUSTICIA ROGADA — no es posible ni viable un control oficioso por parte de los jueces frente a actos administrativos que no fueron demandados.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia del 27 de junio de 2019, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se resolvió lo siguiente (se transcribe de forma literal):

«PRIMERO: DECLARAR liquidado judicialmente el contrato 070 de 2004, suscrito entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la unión temporal Equant – Siglo 21, sin que haya lugar a reconocimiento pecuniarío alguno a favor de las partes.

SEGUNDO: DECLARAR que los numerales primero y segundo de la Resolución 8900, proferida el 6 de noviembre de 2009 por la Superintendencia de Notariado y Registro, carecen de fuerza ejecutoria.

TERCERO: DECLARAR la nulidad de los numerales tercero y cuarto de la Resolución 8900 proferida el 6 de noviembre de 2009 por la Superintendencia de Notariado y registro.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda (...).



I. SÍNTESIS DEL CASO

La unión temporal Equant Informática Siglo 21 —integrada por Equant Colombia S.A. y por Informática Siglo 21 Ltda.— y la Superintendencia de Notariado y Registro suscribieron el contrato No. 070 de 2004, cuyo objeto consistió en la prestación de un servicio técnico especializado integral que involucrara, entre otras cosas, la operación de un software para la realización del proceso de registro y certificación inmobiliaria, así como también el suministro al ciudadano de los productos y servicios que desarrolla la Superintendencia utilizando servicios web.

El 12 de noviembre de 2009, Equant Colombia S.A. —integrante de la unión temporal mencionada—, en ejercicio de la acción contractual, presentó demanda solicitando declarar la terminación del contrato, liquidar el negocio jurídico y condenar a la demandada al pago de las sumas resultantes de la liquidación que, en criterio de la actora, le adeuda la entidad pública contratante. Antes de presentar su demanda, la Superintendencia de Notariado y Registro había expedido la Resolución 8900 de 2009, por medio de la cual liquidó unilateralmente el contrato, acto administrativo que la demandante vino a conocer antes de que quedara en firme el auto admisorio de la demanda.

El Tribunal *a quo* dictó sentencia de mérito, por medio de la cual liquidó judicialmente el acuerdo de voluntades, haciendo la claridad de que no había lugar a reconocimiento pecuniario alguno a favor de las partes; declaró que los numerales primero y segundo de la Resolución 8900, proferida el 6 de noviembre de 2009 por la Superintendencia de Notariado y Registro, carecen de fuerza ejecutoria; declaró la nulidad de los numerales tercero y cuarto de la mencionada resolución; y negó las demás pretensiones de la demanda. La sentencia fue apelada por ambas partes.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El 12 de noviembre de 2009, Equant Colombia S.A., por conducto de apoderado judicial, interpuso demanda —subsanada el 11 de diciembre de 2009—¹ en ejercicio de la acción contractual contra la Superintendencia de Notariado y Registro, con las siguientes **pretensiones**, transcritas literalmente, incluso con posibles errores:

«PRIMERA: Que se declare la terminación del contrato 070 de 2004 suscrito entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la Unión Temporal Equant-Siglo 21, por agotamiento de su objeto y vencimiento del plazo contractual.

SEGUNDA. Que se liquide judicialmente las prestaciones pendientes del contrato así terminado, de conformidad con el proceso acordado entre las partes en el acuerdo

¹ Mediante auto del 3 de diciembre de 2009, el Tribunal *a quo* inadmitió la demanda, con el fin de que Equant Colombia S.A. estimara razonadamente la cuantía (folios 34 a 36 del cuaderno No. 1), lo cual cumplió con escrito radicado el 11 de diciembre de 2009, subsanando así el libelo introductorio (folios 38 y 39 del cuaderno No. 1). A través de auto del 27 de enero de 2010, el Tribunal de primera instancia admitió la demanda (folios 43 a 46 del cuaderno No. 1).



modificatorio número 06, a través de la fijación de las sumas a favor o a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro.

TERCERA: Que en desarrollo de lo anterior, se condene a la entidad pública al pago de las sumas adeudadas a favor de mi patrocinada, que resulten de dicha liquidación. De la misma manera, la condena deberá incluir aquellas sumas a que tenga derecho mi patrocinada, fijadas pericialmente, por concepto de daños y perjuicios ocasionados por la Superintendencia de Notariado y Registro. Las sumas que resulten deberán ser indexadas desde la fecha de la ejecutoria de la sentencia hasta la fecha en que se produzca el pago (...).

1.2. En síntesis, la parte actora narró los siguientes **hechos**:

1.2.1. Previa licitación adelantada por la Superintendencia de Notariado y Registro, que culminó con la respectiva adjudicación, el 25 de junio de 2004 tal entidad y la unión temporal Equant Informática Siglo 21 —integrada por Equant Colombia S.A. y por Informática Siglo 21 Ltda.— suscribieron el contrato No. 070, cuyo objeto consistió en la «*Prestación del servicio técnico especializado integral que como mínimo involucre el suministro y operación de lo siguiente: Web Hosting, Datacenter, administración en sitio (Help Desk Técnico), de infraestructura de software licenciado, aplicaciones, conectividad, seguridad lógica y servicios de soporte y mantenimiento para la realización del proceso de registro y certificación inmobiliaria y el suministro al ciudadano de los productos y servicios que desarrolla la Superintendencia de Notariado y Registro utilizando servicios web*».

1.2.2. El 15 de julio de 2004 se suscribió el acta de inicio del contrato. Aquel negocio jurídico fue modificado en varias ocasiones, ampliándose su objeto y su valor, así como también la forma de pago, mediante los otrosíes 1, 2, 3 y 4. Al objeto del acuerdo de voluntades inicial se le incluyeron prestaciones relativas al análisis, diseño, desarrollo e implementación de funcionalidad y la migración de 37 oficinas de Registro de Instrumentos Públicos —en adelante, Orip—. Como consecuencia de lo anterior, el valor del contrato, que inicialmente se había pactado en la suma de \$7.902'438.434,00, se adicionó para un total de \$12.024'083.070.

1.2.3. Al momento de celebrar el otrosí 5 y con el fin de determinar el alcance de las obligaciones, los contratantes tuvieron en cuenta las actas de concertación mediante las cuales se había definido el estado de las prestaciones a cargo del contratista en relación con el avance del proyecto. Con el otrosí 5, suscrito el 12 de julio de 2007, las partes definieron las tareas pendientes del llamado Sistema de Información de Registro y Certificación Inmobiliaria (SIR) y del Portal Transaccional, acordando una extensión del plazo contractual hasta el 30 de noviembre de 2007, con la finalidad de que se cumpliera lo relativo al desarrollo, prueba, recepción y aceptación de funcionalidades del SIR y de la integración del Portal de Transacción.

En relación con las obligaciones de mantener los servicios de infraestructura de hosting, servidores, licenciamiento Oracle, correo electrónico, portal, soporte SIR y conectividad de 33 Orip, en el otrosí 5 se dispuso que por estas actividades había un saldo de \$109'250.704, que se pagaría el 7 de octubre de 2007. En el otrosí 5, además, se excluyó del objeto contractual la obligación de migración de 7 Orip, y



los recursos que correspondían a tales migraciones se destinaron a remunerar los servicios de infraestructura de las 33 Orip que se encontraban en funcionamiento.

1.2.4. En el otrosí 6, se dispuso que quedaba pendiente lo siguiente: **(i)** un 10% de la integración del Portal Transaccional con el SIR, equivalente a \$77'430.823,47; y **(ii)** un 2.4% del rediseño, desarrollo, pruebas, puesta en marcha y entrega en correcto funcionamiento a la Superintendencia del SIR, equivalente a \$78'349.832,19. En virtud de lo anterior, en la cláusula primera de dicho otrosí se acordó que solamente quedaban pendientes 777 funcionalidades del programa SIR y la integración del Portal Transaccional con ese sistema, acordándose entre las partes que harían sus mejores esfuerzos para ejecutar todo lo pendiente hasta antes del 30 de noviembre de 2007, y que si para esa fecha seguían asuntos pendientes por cumplir se aplicaría la metodología precisada en el otrosí 6, *«a efectos de cuantificar económicamente su valor para compensarlos con servicios de soporte de infraestructura, con el objeto de que, en todo caso, se iniciara la liquidación del contrato y se diera terminación a la misma antes del 31 de diciembre de 2007»*.

1.2.5. A la fecha de terminación del contrato, los saldos pendientes entre las partes quedaron así: **(i)** \$109'250.705.00, a favor de la unión temporal Equant Informática Siglo 21, correspondiente a los servicios de hosting, soporte, administración y mantenimiento de la infraestructura SIR, portal, correo y conectividad, los cuales fueron prestados a satisfacción de la Superintendencia de Notariado y Registro; y **(ii)** \$25'282.603, a favor de tal entidad, en razón de las funcionalidades pendientes del SIR y del Portal Transaccional, valor que debía compensarse con días de servicio, para un monto neto de \$83'968.102.00, a favor de dicha figura asociativa.

1.2.6. La Superintendencia de Notariado y Registro incumplió con su obligación de pagar a la unión temporal, por lo que esta última, en varias oportunidades, requirió a dicha entidad para que llevara a cabo la liquidación del contrato, aplicando la metodología pactada en el otrosí 6, para que le pagara las sumas correspondientes.

1.2.7. En el segundo semestre de 2008, la aquí entidad demandada presentó un proyecto de liquidación bilateral del contrato, estableciendo como balance final la suma de \$39'789.071, a cargo de la unión temporal Equant Informática Siglo 21; cruce de cuentas cuyo borrador fue cuestionado por la figura asociativa, con sustento en que desconocía la metodología prevista en el otrosí 6. Producto de lo anterior, las partes decidieron que firmarían una liquidación bilateral parcial, en todo aquello en lo que estaban de acuerdo, concretamente en cuanto al grado de cumplimiento de las obligaciones relativas al SIR, dejando para un proceso de conciliación lo relativo a las valoraciones de las funcionalidades pendientes. Fue así que, el 14 de octubre de 2008, el representante de la unión temporal suscribió en dos ejemplares el acta de liquidación que reflejaba dicho acuerdo, pero la Superintendencia de Notariado y Registro no procedió a firmar el acta.

1.2.8. El 17 de diciembre de 2008, la entidad demandada, de manera sorpresiva y apartándose de lo definido, liquidó unilateralmente el contrato mediante la Resolución No. 9138. Contra esta determinación, la unión temporal Equant



Informática Siglo 21 interpuso recurso de reposición, con base en que aquel acto administrativo fue expedido teniendo en cuenta unos informes técnicos que le eran desconocidos, vulnerándose así su derecho de defensa. A través de la Resolución No. 2443 del 30 de marzo de 2009, se resolvió negativamente el recurso. En tal virtud, la unión temporal interpuso acción de tutela contra la Superintendencia de Notariado y Registro, alegando la vulneración de sus derechos fundamentales, la cual fue negada en primera instancia por el Juzgado 21 Penal del Circuito de Bogotá, pero en segunda instancia fue concedida por la Sala Penal de Tribunal Superior de Bogotá, en fallo del 16 de julio de 2009, ordenando a dicha entidad que dejara sin efectos las resoluciones por medio de las cuales liquidó unilateralmente el contrato y que, como consecuencia, rehiciera la actuación correspondiente.

1.2.9. Con ocasión del fallo de tutela, la Superintendencia de Notariado y Registro revocó los actos administrativos por medio de los cuales liquidó unilateralmente el contrato, a través de la Resolución No. 5849 del 29 de julio de 2009, y procedió a darle traslado a la unión temporal de los informes que le eran desconocidos, oportunidad en la que presentó solicitudes de aclaración y complementación, que fueron resueltas por la entidad, pero posteriormente objetadas por el contratista.

1.2.10. Según la parte actora, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, *«a partir de la presentación de esta demanda es el Tribunal Contencioso Administrativo el único competente para liquidar el contrato 070 y sus adicionales»*.

2. Auto admisorio y contestación de la demanda

2.1. Mediante auto del 27 de enero de 2010², el Tribunal admitió la demanda. Contra esta providencia, la Superintendencia de Notariado y Registro interpuso recurso de reposición, entre otras razones, porque dicho tribunal carecía de competencia para liquidar el contrato objeto de discusión, en tanto aquel fue liquidado unilateralmente mediante la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009, acto administrativo cobijado por la presunción de legalidad y que, por demás, fue expedido con anterioridad a la notificación personal del auto admisorio del presente libelo³.

El Tribunal, previo a resolver el referido recurso de reposición —el cual se fijó en lista el 9 de marzo de 2010—⁴, requirió a las partes para que allegaran la constancia de la notificación personal de la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009, proferida por la entidad demandada.

2.1.1. En cumplimiento de lo anterior, la Superintendencia de Notariado y Registro allegó los siguientes documentos: *(i)* citaciones remitidas a los representantes legales de cada una de las sociedades integrantes de la unión temporal Equant Informática Siglo 21, con el fin de que concurrieran a la entidad para que se notificaran personalmente de dicha resolución; y *(ii)* edicto No. 17 de 2009, fijado el

² Folios 43 a 46 del cuaderno No. 1.

³ Folios 67 a 82 del cuaderno No. 1.

⁴ Folio 82 vto. del cuaderno No. 1.



19 de noviembre de ese año por el término de 10 días, por medio del cual se notificó la citada resolución a los sociedades que conformaron la unión temporal. Acto seguido, agregó que, en caso de que se estimara que la Resolución No. 8900 fue notificada sin el lleno de requisitos legales establecidos en el Código Contencioso Administrativo, el Tribunal debía considerar que las irregularidades en la notificación afectan exclusivamente la eficacia del acto administrativo, mas no su existencia y validez, y que dicho acto goza de presunción de legalidad hasta tanto no sea anulado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, *«lo que impide al Tribunal pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda formulada por Equant Colombia S.A., y en especial aquella relacionada con la liquidación judicial del contrato 070 de 2004, ya que este fue liquidado unilateralmente por la Administración»*⁵.

2.1.2. Con escrito del 19 de abril de 2010⁶, en oposición a lo sostenido por la Superintendencia de Notariado y Registro, la parte demandante señaló que la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009 no le fue notificada en debida forma con anterioridad al ejercicio de la acción contractual que dio origen a la presente controversia. Luego, con escrito del 27 de abril de 2010⁷, sostuvo que el edicto No. 17 de 2009, allegado por la demandada, no contiene la parte resolutiva del acto administrativo que se pretendió notificar, como lo exige el artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, *«circunstancia que invalida dicha notificación»*, agregando que la resolución por medio de la cual se liquidó unilateralmente el contrato no podía surtir ningún efecto, de ahí que, a su juicio, resulten infundados los argumentos presentados en el recurso de reposición, en torno a la incompetencia del Tribunal *a quo* para llevar adelante la liquidación del contrato.

2.1.3. A través de auto del 26 de mayo de 2010, el Tribunal desestimó el recurso de reposición interpuesto contra el auto admisorio de la demanda, al señalar que la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el contrato No. 070 de 2004, no fue notificada en debida forma, siguiendo los requisitos del Código Contencioso Administrativo, de ahí que, según indicó, aquel acto administrativo no produjo efectos legales y, por tanto, *«esta corporación sí goza de competencia para liquidar judicialmente el dicho contrato»*⁸.

2.2. La Superintendencia de Notariado y Registro contestó la demanda⁹, oponiéndose a sus pretensiones, con fundamento en que no había lugar a la liquidación judicial del contrato, dado que aquel fue liquidado unilateralmente.

Expuso, no obstante, que en caso de que se decidiera la liquidación judicial del contrato, debía tenerse en cuenta que el contratista incumplió parcialmente sus obligaciones con graves perjuicios para la Superintendencia. Sobre el particular, sostuvo que en un informe técnico quedaron plasmados los defectos estructurales

⁵ Folios 171 a 179 del cuaderno No. 1.

⁶ Folios 180 del cuaderno No. 1.

⁷ Folio 181 del cuaderno No. 1.

⁸ Folios 183 a 195 del cuaderno No. 1.

⁹ Folios 242 a 266 del cuaderno No. 1.



de lo entregado por Equant Colombia S.A., lo cual se traduce en un incumplimiento parcial y que, por ende, debía ser evaluado para efectos de la liquidación.

3. Alegatos de conclusión en primera instancia

3.1. La parte demandante¹⁰ señaló que, sin perjuicio de lo pedido en la demanda en el sentido de que se declarara la terminación del contrato No. 070 de 2004 y se liquidara judicialmente dicho acuerdo de voluntades, debía revocarse la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009, «*como medida previa a la liquidación judicial del contrato*», toda vez que, según afirmó, adolecía de unos vicios.

En síntesis, adujo que el mencionado acto administrativo se profirió con violación de los derechos al debido proceso, particularmente los de defensa y contradicción, porque la Superintendencia de Notariado y Registro impidió la realización de un peritazgo técnico dirigido a controvertir aquel con base en el cual dicha entidad fundó su acto administrativo, a pesar de las oposiciones presentadas por el contratista. Añadió que la expedición de la Resolución No. 8900 de 2009 «*implicó un desconocimiento de los actos propios por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, al afirmar, con fundamento en el informe técnico de Locknet, que el contrato no había sido ejecutado a satisfacción*». Indicó, adicionalmente, que la entidad demandada reconoció que el porcentaje de cumplimiento del contrato excedía el 98% y, en consecuencia, la liquidación se debía efectuar teniendo en cuenta ese porcentaje.

3.2. La Superintendencia de Notariado y Registro reiteró¹¹ lo expuesto en la contestación de la demanda, insistiendo en que el contratista fue quien incumplió el contrato objeto de estudio.

3.3. El Ministerio Público rindió concepto¹², sosteniendo que debía accederse a la pretensión de liquidación judicial del contrato, toda vez que, cuando se presentó la demanda, si bien ya se había expedido la Resolución 8900 del 6 de noviembre de 2009 —por medio de la cual se liquidó unilateralmente el contrato—, lo cierto es que aquella cobró ejecutoria el 11 de diciembre de 2009, con posterioridad a la interposición del libelo introductorio objeto de examen.

4. Sentencia de primera instancia

4.1. Mediante sentencia del 27 de junio de 2019¹³, la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dispuso: *(i)* declarar liquidado judicialmente el contrato No. 070 de 2004, sin lugar a reconocimiento pecuniario a favor de las partes; *(ii)* declarar que los numerales primero y segundo de la Resolución 8900 de 2009 —por medio de la cual se liquidó unilateralmente el negocio jurídico—, proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro,

¹⁰ Folios 520 a 530 del cuaderno No. 2 principal.

¹¹ Folios 531 a 534 del cuaderno No. 2 principal.

¹² Folios 538 a 555 del cuaderno No. 2 principal.

¹³ Folios 558 a 589 del cuaderno del Consejo de Estado.



carecen de fuerza ejecutoria; **(iii)** declarar la nulidad de los numerales tercero y cuarto de la Resolución No. 8900 de 2009 —por medio de los cuales se declaró la ocurrencia del siniestro, en razón de un incumplimiento de la cláusula segunda del contrato y se dispuso informar a la Cámara de Comercio de Bogotá sobre la afectación de la póliza de seguro—; y **(iv)** negar las demás pretensiones de la demanda.

4.2. Como fundamento de su decisión, el *a quo*, en síntesis, razonó lo siguiente:

4.2.1. En su análisis indicó, preliminarmente, que a pesar de que en las pretensiones de la demanda no se solicitó la nulidad de la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009, mediante la cual se liquidó unilateralmente el contrato objeto del litigio y se declaró el incumplimiento del contratista, resultaba necesario plantear un problema jurídico en torno a dicho acto administrativo, dadas las facultades oficiosas de los jueces administrativos para examinar los eventos de falta de competencia. Al efecto, el Tribunal planteó el interrogante de si era nula la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009 y si, consecuentemente, procedía la liquidación judicial del negocio jurídico en cuestión, aunado al hecho de si en el presente asunto se había probado que, con ocasión de la ejecución del contrato, el contratista tenía un saldo a favor de \$383.968'102, por los servicios prestados.

4.2.2. De cara al análisis de la liquidación del negocio jurídico, el Tribunal sostuvo que, si bien la Superintendencia de Notariado y Registro liquidó unilateralmente el contrato mediante la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009, lo cierto es que dicho acto administrativo no se le notificó al contratista antes de que a la entidad demandada le fuera notificado el acto admisorio de la demanda.

Así, advirtió que en el proceso se acreditó que el 10 de noviembre de 2009 la entidad envió la citación para surtir la notificación personal, la cual fue recibida por el contratista ese mismo día, sin que pudiera efectuarse tal notificación porque el contratista no acudió a la Superintendencia. Agregó que no hubo una notificación en debida forma de la Resolución No. 8900 de 2009, ya que el edicto fijado el 19 de noviembre y desfijado el 2 de diciembre de 2009 no cumplió con el requisito exigido en el artículo 45 del CCA, al no transcribirse en aquel su parte resolutiva, de ahí que *«no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión»*.

En ese orden de ideas, el *a quo* concluyó que la decisión contenida en la Resolución No. 8900 de 2009, a través de la cual se liquidó unilateralmente el contrato, carece de fuerza ejecutoria en tanto no se notificó antes de que a la entidad demandada se le notificara el auto admisorio de la demanda que dio origen al presente proceso. Adicionalmente, indicó que al demandante no podía exigírselle que modificara sus pretensiones una vez conoció, en el curso del proceso judicial, el acto de liquidación unilateral, toda vez que *«el proceso judicial no es el medio idóneo para notificar un acto administrativo»*, aunado al hecho de que *«el acto administrativo mediante el cual se liquidó unilateralmente el contrato no surte efectos, en tanto carece de eficacia, pues no se notificó en los términos establecidos en las disposiciones normativas del CCA»*.



4.2.3. Con fundamento en lo anterior, el Tribunal sostuvo que procedía la liquidación judicial del contrato No. 070 de 2004, por cuanto la Superintendencia de Notariado y Registro había perdido competencia temporal para liquidar unilateralmente el negocio jurídico en cuestión, ya que el auto admisorio se notificó cuando el acto administrativo de liquidación unilateral no se había notificado al contratista.

Seguidamente, luego de examinar las pruebas, el Tribunal *a quo* indicó que en el proceso no se acreditó el cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista, ni tampoco los pagos que le había realizado la entidad, por lo que no era posible reconocer las sumas de dinero solicitadas en la demanda. Por consiguiente, optó por declarar liquidado judicialmente el acuerdo de voluntades, señalando que no había lugar a reconocimiento alguno a favor de las partes contratantes.

Sobre el particular destacó que, en relación con las obligaciones pactadas en el contrato inicial, en el proceso se acreditaron unos porcentajes de ejecución del 98.02%, 97.65% y 100%, pero no se probaron cuáles pagos se habían hecho al contratista y por qué valores, a fin de determinar si se le adeudaba algún valor por los servicios prestados. Sostuvo, además, que el oficio emitido por el director de registro y por la jefe de informática de la Superintendencia de Notariado y Registro no era prueba de una ejecución superior a las antes mencionadas, pues dicho oficio únicamente demostraba cuántas oficinas habían sido migradas, la utilización de una versión mejorada del aplicativo y que el aplicativo entregado en virtud del contrato objeto de estudio sufrió múltiples modificaciones. Igualmente, frente al informe de diagnóstico presentado en marzo de 2008 por las empresas Locknet Ltda. y unión temporal Comsat, sostuvo que no constituía prueba del cumplimiento o del incumplimiento de las obligaciones, «*pues tal informe no se realizó con base en las obligaciones pactadas en el contrato y sus modificaciones, sino que, de manera general, se hizo una revisión al funcionamiento de los aplicativos y procedimientos que componen el sistema de registro inmobiliario, generando sugerencias*».

Finalmente, indicó que el dictamen pericial rendido por el experto financiero no ofrecía certeza, en la medida en que liquidó el daño emergente y el lucro cesante en favor del demandante, sin que hubiese claridad acerca de las obligaciones que cumplió y que se le adeudaban. Lo mismo concluyó frente al dictamen pericial rendido por el ingeniero de sistemas, en el cual se indicó que el porcentaje de ejecución del contrato era el establecido en la modificación No. 6 y en el cual, con el fin de establecer el valor a favor de las partes, replicó el análisis realizado por la entidad en el acto administrativo por medio del cual liquidó unilateralmente el contrato No. 070 de 2004, de ahí que, a juicio de Tribunal *a quo*, ello tampoco ofrecía certeza alguna, «*en la medida en que no se probó qué pagos se han realizado al demandante, para efectos de determinar si había algún saldo a favor*».

4.2.4. En relación con el incumplimiento declarado por la entidad, mediante la Resolución No. 8900 de 2009, el Tribunal sostuvo que en los contratos celebrados bajo la vigencia de la Ley 80 de 1993, pero con anterioridad a la expedición de la Ley 1150 de 2007, la Administración no tenía la potestad para expedir actos



administrativos mediante los cuales se declarara el incumplimiento del negocio jurídico, pues para ello debía acudir al juez. Bajo este contexto, atendiendo a que el acuerdo de voluntades sometido a estudio se suscribió en el 2004 y teniendo en cuenta que la incompetencia constituye el vicio más grave de ilegalidad, el *a quo*, oficiosamente, declaró la nulidad, por falta de competencia, de la decisión contenida en el numeral tercero de la Resolución 8900 de 2009, por medio de la cual se declaró la ocurrencia del siniestro asegurado, a la vez que, consecuencialmente, declaró la nulidad del numeral cuarto del mismo, en el que se ordenó informar a la Cámara de Comercio sobre la afectación de la póliza de seguro.

5. Recurso de apelación

5.1. La entidad demandada interpuso recurso de apelación¹⁴, señalando que en la contestación de la demanda dejó claro que el contrato había sido liquidado unilateralmente y que no era cierto lo manifestado por la parte actora en punto de haberse pactado una metodología para efecto de establecer los valores de los servicios prestados y efectuar la liquidación contractual por su alcance.

Además, señaló que las actas de concertación mencionadas por el demandante, en las que se consignaron porcentajes de avance del proyecto, no fueron suscritas por el jefe de la oficina de sistemas de la entidad, quien era el supervisor del contrato; ni tampoco fueron firmadas por el secretario general de la Superintendencia de Notariado y Registro, quien representaba a tal entidad. Indicó que, en virtud del contrato suscrito entre la Organización de Estados Iberoamericanos para la Ciencia y la Cultura (OEI) y Locknet Ltda., se realizó un informe en el cual se demostró la existencia de fallas estructurales en el diseño y elaboración del aplicativo SIR, estableciéndose la incapacidad de la plataforma tecnológica puesta a disposición por el contratista para operar las oficinas de registro de instrumentos públicos.

Finalizó destacando que la Superintendencia de Notariado y Registro no tuvo responsabilidad y que la parte incumplida fue el contratista.

5.2. La parte demandante apeló¹⁵ el fallo de primera instancia, solicitando revocar el numeral *(iv)* de su parte resolutiva, en el cual se dispuso negar las demás pretensiones.

Sostuvo que, contrario a lo concluido por el Tribunal, en el expediente sí se probó el cumplimiento de las obligaciones del contrato, así como los pagos que se le realizaron. Señaló que los extremos contratantes determinaron «*la parte del contrato que se cumplió 'in natura', vale decir, como se convino originalmente*», indicando que en el acta de concertación No. 007-07 del 31 de octubre de 2007, suscrita por el interventor y por el representante de la unión temporal contratista, se plasmó que las obligaciones se atendieron en un 100%, documento que no podía ser desconocido por el fallador, en tanto fue firmado por las personas delegadas por

¹⁴ Folios 591 a 593 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁵ Folios 598 a 605 del cuaderno del Consejo de Estado.



las partes para verificar el cumplimiento técnico de lo acordado. Igualmente, indicó que, además de esa prueba, la cual sería suficiente para acreditar el cumplimiento de las obligaciones, el dictamen rendido por el ingeniero de sistemas, quien intervino por petición de la entidad demandada, concluyó lo mismo, al afirmar «*que la arquitectura y diseño de la aplicación es la adecuada para el sistema SIR y que cuenta con una presentación funcional del 100%, incluso afirmando en el punto seis de la complementación a su dictamen que 'Desde que la Unión Temporal Equant S21 entregó el software desarrollado, este sigue siendo aplicable a la Superintendencia de Notariado y Registro al 100% de la lógica desarrollada*», aunado al hecho de que, en el escrito de aclaración de su dictamen pericial, señaló que el SIR seguía funcionando actualmente en la entidad contratante.

Acto seguido, la parte recurrente señaló lo siguiente:

«*Establecido lo anterior, por mera sustracción de materia y con apoyo en los propios acuerdos de las partes, se podía determinar el valor a cargo del contratista correspondiente a las obligaciones que iban a ser objeto de compensación mediante la prestación de servicios que no pudieron ser prestados como consecuencia de que la contratante empezó a ejecutar otro contrato que sustituyó (sic) las prestaciones destinadas a la compensación. Esta determinación no requiere prueba distinta de los propios acuerdos de las partes, en los cuales se asignó un valor a las mentadas prestaciones que serían objeto de compensación y que, finalmente y como está aceptado por ambas partes en el proceso, no se pudieron compensar con la prestación de servicios.*

Dicho en términos simples: está probado cuál era el saldo que el contratista debía pagarle a la contratante en dinero, en caso de que no la compensara con la prestación de servicios. Y está establecido que no la compensó, porque la compensación pactada resultó de imposible ejecución».

Dijo que para completar la liquidación únicamente correspondía determinar cuánto le debía la entidad contratante al contratista, lo cual se hallaba en la prueba documental que daba cuenta de todo lo pagado; sin embargo, erróneamente el Tribunal consideró que en el expediente no se acreditó qué pagos se habían efectuado al contratista ni sus valores, omitiendo que la demandante afirmó desde el libelo introductorio que recibió pagos por \$11.914'833.238 y que dicho monto no fue controvertido en el curso del proceso judicial por la Superintendencia de Notariado y Registro.

A juicio de la parte recurrente, una vez conocido el valor pagado, solamente restaba liquidar el saldo a cargo, como se hizo en la demanda, «*saldo que no podía ser otro que el fruto de una resta u operación de sustracción: precio total, menos parte pendiente de compensación mediante la prestación de servicios, menos parte pagada del precio. El resultado de esa resta era el saldo a cargo de la entidad*».

En resumen, la parte demandante destacó que el Tribunal no debió negar el pago de la suma correspondiente al saldo restante para completar el precio total del contrato, equivalente a \$109'250.705, por cuanto: *(i)* se probó que las partes, de común acuerdo, determinaron que el contrato se cumplió en un 100%, atendiéndose aquellas prestaciones que convinieron terminar de ejecutar in natura; *(ii)* se acreditó



que los pagos realizados por la entidad pública al contratista ascendieron a \$11.914'833.238, cuando la totalidad del contrato era de \$12.024'084.070; y **(iii)** la Superintendencia de Notariado y Registro no cumplió con su carga probatoria de demostrar el pago de \$109'250.705, suma restante para el pago total del contrato.

6. Alegatos de conclusión en segunda instancia

6.1. Por auto del 26 de junio de 2020, esta Corporación admitió los recursos de apelación interpuestos¹⁶. Posteriormente, mediante providencia del 2 de junio de 2021, se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto.

6.1.1. La parte demandante, en primer lugar, señaló que el memorial de apelación presentado por la entidad demandada no es un recurso de alzada, pues «*es, exactamente, todo lo contrario, una solicitud de conformación de la sentencia de primera instancia*», al punto que, si bien en dicho escrito se anunció que se presentarían reparos, no se formuló ninguno, tanto así que en su aparte final se solicitó que se «*reafirme*» la sentencia de primera instancia¹⁷. En segundo lugar, reitero lo expuesto en el recurso de apelación, destacando que el balance final de la liquidación del contrato No. 070 de 2004 debía realizarse teniendo en cuenta los acuerdos celebrados por las partes.

6.1.2. La entidad demandada y el Ministerio Público guardaron silencio.

III. CONSIDERACIONES

La Sala abordará los siguientes aspectos para resolver los recursos de apelación interpuestos por las partes: (1) presupuestos procesales; (2) problema jurídico a resolver; (3) caso concreto; y (4) costas.

¹⁶ Folios 621 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁷ En escrito aparte al de los alegatos de conclusión, la actora solicitó que, de manera oficiosa, se dejara sin efectos el auto del 26 de junio de 2020, en lo que atañe a la admisión del recurso de apelación interpuesto por la Superintendencia de Notariado y Registro contra la sentencia de primera instancia, toda vez que, a su juicio, en la supuesta alzada no se presentaron reparos concretos frente al fallo dictado por el *a quo*; por el contrario, se pidió que se reafirmara dicha decisión. En oposición a lo anterior, la Superintendencia de Notariado y Registro manifestó que en la apelación que interpuso sí existen motivos de inconformidad contra la sentencia de primera instancia y que, si bien en dicho escrito se señaló que se «*reafirmara*» el fallo del *a quo*, aclaró que ello fue simplemente un error mecanográfico. Mediante auto del 30 de agosto de 2020, el Despacho sustanciador de la época no accedió a la solicitud de la parte demandante, consistente en dejar sin efectos el auto admisorio de los recursos de apelación, en lo que atañe al presentado por la entidad demandada, con fundamento en «*que el proceso ya surtió las etapas en segunda instancia y lo que corresponde es que el expediente pase al Despacho en turno para proferir el correspondiente proyecto de fallo, por consiguiente, además de lo expuesto por el memorialista, que no se trata de un recurso contra el auto que admitió la apelación, la admisión del recurso es una decisión que quedó en firme y será para el momento de proferir el correspondiente fallo, que la Sala de Subsección determine si los fundamentos expuestos en el escrito de impugnación formulado por la demandada cuestionan o no lo dicho por la primera instancia*» (índice 37, Samai).



1. Presupuestos procesales

1.1. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 82¹⁸ del Código Contencioso Administrativo (CCA), modificado por el artículo 1° de la Ley 1107 de 2006 —*vigente para la fecha en que se interpuso la demanda*—, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo le corresponde el conocimiento del presente asunto, en tanto la controversia gira en torno al contrato No. 070 de 2004, que fue suscrito entre la unión temporal Equant Informática Siglo 21 y la Superintendencia de Notariado y Registro¹⁹, esta última cuya naturaleza jurídica corresponde a la de una entidad descentralizada, técnica, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial²⁰, de donde se desprende claramente su naturaleza estatal.

1.2. Por su parte, el Consejo de Estado es competente para resolver los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia del 27 de junio de 2019, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo previsto en el artículo 129 del CCA²¹, dado que el proceso tiene vocación de doble instancia, en tanto la cuantía que se estimó excede los 500 SMLMV a la fecha de presentación de la demanda²².

¹⁸ El artículo 82, modificado por la Ley 1107 de 2006, norma vigente a la fecha de la presentación de la demanda, establece: «*Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía con capital superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Juzgados Administrativos de conformidad con la Constitución y la ley. Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno (...).*

¹⁹ De conformidad con el artículo 2º de la Ley 80 de 1993: «*Para los solos efectos de esta ley (...) b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos*» (se destaca).

²⁰ Para la fecha de presentación de la demanda, el artículo 1° del Decreto 412 de 2007 establecía: «*La Superintendencia de Notariado y Registro es una entidad descentralizada, técnica, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial*».

²¹ «*ARTÍCULO 129. 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 o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión*».

²² La demanda fue presentada en el 2009, época para la cual el salario mínimo era de \$496.900. De este modo, los 500 salarios mínimos equivalían a \$248'450.000, lo cual supone que la cuantía estimada en dicho escrito, que ascendía a \$383'968,102, supera el monto exigido. Es cierto que con el CPACA la cuantía se determina con la pretensión mayor, pues el artículo 157 *ibidem* consagra: «*Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor*»; no obstante, la Sala precisa que, a pesar de que las pretensiones formuladas, no se indicó el monto de la condena o el restablecimiento pretendido, de ahí que, para efectos de determinar la competencia en este asunto, se acuda a la estimación razonada en la cuantía plasmada en la demanda (folios 38 y 39 del cuaderno No. 1).



2. Problema jurídico a resolver en punto a la ineptitud de la demanda

Sería del caso resolver los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia de primera instancia, pero esta Sala de Subsección advierte, de entrada, la importancia de examinar un aspecto necesario que impediría una decisión de mérito, concerniente a si en el presente asunto se configuró la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, al no elevarse la pretensión de nulidad contra la Resolución No. 8900 de 2009, por medio de la cual la Superintendencia de Notariado y Registro liquidó unilateralmente el contrato No. 070 de 2004, suscrito entre dicha entidad y la unión temporal Equant Informática Siglo 21.

Lo anterior, valga señalar, no afecta el principio de congruencia ni desborda los límites de competencia del *ad quem*, en la medida en que, de acuerdo con la jurisprudencia unificada de la Sala Plena de la Sección Tercera de la Corporación²³, el juez de segunda instancia cuenta con la potestad de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, aun cuando no hubiesen sido propuestas en los recursos de apelación.

3. Caso concreto

La Sala anticipa que revocará la sentencia de primera instancia, al advertirse que en el presente caso se configuró la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, por cuanto la resolución que liquidó unilateralmente el contrato No. 070 de 2004 fue conocida antes de que quedara en firme el auto admisorio de la demanda —antes de que quedara trabada la *litis*—, sin que en la oportunidad para reformar el libelo introductorio la parte actora adicionara la pretensión de nulidad contra el acto administrativo de liquidación unilateral del negocio jurídico en cuestión, lo cual resultaba necesario por cuanto, a efectos de examinar la petición de liquidación judicial de dicho acuerdo de voluntades en los términos solicitados, debía desvirtuarse preliminarmente la presunción de legalidad de tal acto administrativo.

El análisis de la Subsección se desarrollará abordando los siguientes aspectos: **(i)** la jurisprudencia relacionada con la pérdida de competencia de la Administración para liquidar unilateralmente el contrato con el auto admisorio de la demanda, y lo sucedido en el caso *sub examine*; **(ii)** requisitos de existencia, validez y eficacia de los actos administrativos, y la notificación por conducta concluyente de la liquidación unilateral del negocio jurídico en cuestión; **(iii)** la configuración de la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda en el presente caso; y **(iv)** el principio de congruencia de las decisiones judiciales, en aras del control de la declaratoria oficiosa de nulidad de un acto administrativo que no fue demandado.

²³ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 6 de abril de 2008, exp. 46005.



3.1. La jurisprudencia relacionada con la pérdida de competencia de la Administración para liquidar unilateralmente el contrato estatal con el auto admisorio de la demanda, y lo sucedido en el caso *sub examine*

3.1.1. La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado, de manera reiterada, que la Administración pierde competencia para liquidar unilateralmente el contrato cuando se notifica el auto admisorio de la demanda cuyo objeto o pretensión consista en liquidar en sede judicial el negocio jurídico²⁴.

Lo anterior, bajo el entendido de que la notificación del auto admisorio de la demanda en la que se pide la liquidación judicial del contrato es el hito que produce la pérdida de competencia de la entidad para liquidarlo unilateralmente, mientras aquel acuerdo no haya sido liquidado unilateral o bilateralmente. Así, ciertamente, lo ha entendido la Corporación, a partir de la lectura del literal d), numeral 10 del artículo 136 del CCA, subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998:

«La norma es clara en el sentido de precisar que si transcurrió el término de dos años y la liquidación del contrato no se ha efectuado ni bilateral ni unilateralmente, la administración pierde competencia; pero ante este hecho, surgen dos situaciones a tenerse en cuenta: (i) Si a pesar de haber transcurrido los cuatro meses que otorga la ley o cualquier otro tiempo que haya sido estipulado por los contratantes más dos meses para la liquidación del contrato, y ésta no se ha efectuado ni de mutuo acuerdo ni por parte de la administración, siempre y cuando no se demande ante el juez competente y se notifique a la contraparte de tal actuación, la administración durante el tiempo de caducidad de la acción, es decir de los dos años, conserva competencia para liquidar. (ii) Si la administración no liquida unilateral o bilateralmente, dentro del término legal o convencional, el contratista puede obtener la liquidación a través del juez competente, siempre y cuando así lo solicite dentro del término de dos años que es la caducidad de la acción y tan pronto a la administración se le notifique el auto admisorio de la demanda, ésta pierde competencia para proceder a la liquidación unilateral del contrato»²⁵ (se destaca).

Este criterio también ha sido acogido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al conceptuar que la competencia de la entidad para liquidar de forma unilateral un contrato estatal se pierde «cuando ha expirado el término de caducidad para la presentación de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales o cuando se ha notificado el auto admisorio de la demanda que persigue la liquidación del contrato»²⁶ (se destaca).

Lo expuesto encuentra sentido dados los efectos procesales de la notificación y posterior firmeza del auto admisorio de la demanda, trabándose la litis y, por consiguiente, estableciéndose la relación procesal entre las partes en contienda —en sede judicial— con los pedimentos formulados en el libelo introductorio.

²⁴ Ver, entre otros, los siguientes pronunciamientos de la Sección Tercera del Consejo de Estado: (i) sentencia del 18 de marzo de 2022, exp. 50863; (ii) auto del 13 de abril de 2011, exp. 18878; y (iii) sentencia de 22 de junio de 2000, exp. 12723.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 13 de abril de 2011, exp. 18878.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2253 del 28 de junio de 2016.



No obstante lo anterior, la Sala señala que existe una postura —que no es la mayoritaria— en el sentido de que la competencia de la Administración para liquidar unilateralmente no se pierde con la notificación del auto admisorio del libelo introductorio sino con la misma demanda en la que se pretende la liquidación judicial del acuerdo de voluntades, criterio que se sustenta en *“los efectos que la legislación procesal le atribuye a la presentación de la demanda, y que no están condicionados a su notificación”*²⁷.

3.1.2. Pues bien, con el fin de determinar lo sucedido en el presente asunto, en punto a si la Superintendencia de Notariado y Registro había perdido competencia para liquidar unilateralmente el contrato No. 070 de 2004, la Subsección realizará un recuento cronológico de las actuaciones procesales, contrastándolas con la fecha de expedición del acto administrativo por medio del cual se liquidó unilateralmente el negocio jurídico objeto de estudio.

Lo primero a señalar es que, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, la Resolución 8900 de 2009²⁸, por medio de la cual la entidad liquidó unilateralmente el contrato No. 070 de 2004, se expidió el 6 de noviembre, seis días antes de que Equant Colombia S.A. presentara su demanda —12 de noviembre de 2009—²⁹ pidiendo la liquidación judicial del negocio jurídico en cuestión.

Hay que indicar, tal como quedó plasmado en el apartado **2.1.** de los antecedentes de esta providencia, que el auto admisorio de la demanda se profirió el 27 de enero de 2010, proveído frente al cual la Superintendencia de Notariado y Registro interpuso recurso de reposición, con sustento en que el negocio jurídico celebrado entre las partes no podía ser liquidado en sede judicial, ya que había sido objeto de liquidación unilateral mediante la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009, a propósito de lo cual aportó con el recurso copia del referido acto administrativo, destacando que gozaba de presunción de legalidad y que fue expedido con antelación a la notificación personal del auto admisorio del libelo introductorio presentado por Equant Colombia S.A.

²⁷ *“Ciertamente, la demanda produce numerosos e importantes efectos jurídicos materiales que equivalen, en general, a un reforzamiento o intensificación, desde el punto de vista del actor, de una situación jurídica sustantiva. Este reforzamiento se produce creando consecuencias que originalmente no existían, como la constitución en mora, o conservando consecuencias que existían, pero estaban en trance de desaparecer. La consecuencia típica de conservación es la que produce la presentación de la demanda, al interrumpir la prescripción. Al efecto, el Artículo 90 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el decreto 2282 de 1989, aplicable a la presente controversia, disponía (...) Frente al vacío que se pretende colmar se hace necesario un ejercicio de integración normativa que esté más acorde con los efectos que la legislación procesal le atribuye a la presentación de la demanda, y que no están condicionados a su notificación. Desde este enfoque, la Sala declarará que la Administración perdió competencia para liquidar el contrato en forma unilateral, a partir de la fecha en que se presentó la demanda que pretendió su liquidación judicial”* (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 1º de junio de 2020, exp 48522).

²⁸ Folios 83 a 168 del cuaderno No.1.

²⁹ Ver punto 1.1. de los antecedentes de este proveído.



El aludido recurso de reposición —que fue fijado en lista el 9 de marzo de 2010³⁰— fue resuelto por auto del 26 de mayo de 2010, en el cual el Tribunal *a quo* lo desestimó con el argumento de que la Resolución No. 8900 de 2009 no fue notificada en debida forma al contratista, por lo cual, en su criterio, el acto administrativo de liquidación unilateral no produjo efectos legales y, por ende, en sede judicial sí era factible liquidar el contrato No. 070 de 2004.

Hecho el anterior recuento, esta Subsección precisa que, al margen de lo señalado en el auto del 26 de mayo de 2010 en punto de que la Resolución No. 8900 de 2009 no surtió efectos —aspecto sobre el cual se ahondará en el acápite siguiente—, lo cierto es que este acto administrativo se expidió el 6 de noviembre de 2009, reputándose existente y válido en esa fecha, vale decir, antes de que quedara en firme el auto admisorio de la demanda e, incluso, con anterioridad a la presentación del libelo introductorio.

En efecto, según lo ha sostenido la Corporación, el acto administrativo existe desde que la Administración ha manifestado su voluntad a través de una decisión, es decir, que su existencia está ligada al momento en que el acto es producido por la Administración³¹. De acuerdo con lo señalado por la doctrina autorizada, en este punto resulta importante destacar que para que un acto administrativo pueda tenerse como creado es necesario que quien lo expida sea conocido como autoridad, lo cual significa que el órgano emisor es un elemento de la existencia, independientemente de que aquel actúe o no con competencia para expedirlo, ya que este último aspecto tiene relación con el campo de la validez, de ahí que, por lo menos, para predicar la existencia de un acto administrativo *«el órgano debe parecer competente, para que el acto exista, ser expedido por alguien que siquiera tenga atribuciones relacionadas o que estén dentro del área o de la función a la que corresponde el asunto de que trata el acto (...) de lo contrario, si esa falta de competencia brilla a ojo, es tan de bulto que incluso la percibe el común de las personas, no cabe duda de que no hay acto administrativo que considerar (...)»*³².

A partir de lo anterior, puede señalarse, por regla general, que el acto administrativo existe desde su expedición, con excepción de aquellos eventos en los que el correspondiente acto es proferido por un órgano que —a simple vista— no tenga atribuciones para ello, es decir, que no cuente con la *«titularidad del poder legal»*³³ para el efecto, condición mínima que, según se ha reconocido³⁴, se encuentra implícita para que sea viable la existencia del acto administrativo.

³⁰ Folio 82 vto. del cuaderno No. 1.

³¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 5 de octubre de 2017, exp. 1563-10.

³² BERRICAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo, según la ley, la jurisprudencia y la doctrina. Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2019, p. 90.

³³ JEZÉ, Gastón. Principios Generales del Derecho Administrativo. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1948, p. 30 y 31.

³⁴ BERRICAL GUERRERO, Luis Enrique, op. cit, p.90.



Por otra parte, la Sala reconoce que «*la competencia temporal de la Administración para ejercer sus facultades a través de un acto administrativo (elemento subjetivo de validez del mismo) se verifica en el momento en que esa manifestación de voluntad se forma, esto es, cuando el acto es proferido*»³⁵ (se destaca).

Bajo estos términos, la Sala considera que, en este caso, contrario a lo señalado por el Tribunal *a quo*³⁶, no puede concluirse que la entidad demandada, Superintendencia de Notariado y Registro —órgano emisor del acto, en su condición de contratante del acuerdo de voluntades bajo examen en este asunto—, para la fecha en que profirió el referido acto administrativo había perdido competencia para liquidar unilateralmente el negocio jurídico, pues para el momento en que fue expedido ni siquiera se había interpuesto la demanda objeto de estudio.

En línea con lo expuesto, la Sala pasará a examinar si en el caso que se analiza la parte actora podía pretender la liquidación judicial del acuerdo de voluntades, sin atacar en sus pretensiones la legalidad de acto administrativo de liquidación unilateral del contrato, o si, por el contrario, esa circunstancia configura la excepción de inepta demanda en este caso.

Lo anterior, no sin antes hacer referencia a los requisitos de existencia, validez y eficacia de los actos administrativos, aclarando cómo y cuándo la ahora sociedad demandante conoció la resolución de liquidación unilateral del contrato 070 de 2004.

3.2. Requisitos de existencia, validez y eficacia de los actos administrativos, y la notificación por conducta concluyente de la liquidación unilateral del negocio jurídico en cuestión

3.2.1. La existencia, la validez y la eficacia de los actos administrativos son tres conceptos que, aunque relacionados, tienen connotaciones e implicaciones diferentes, las cuales, por su importancia para este caso, han de traerse a colación:

(i) La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión³⁷. Los presupuestos para su existencia son aquellos requisitos sin los cuales el correspondiente acto no se configura y, por ende, no nace a la vida jurídica, a saber: órgano emisor —aspecto respecto del cual se ahondó líneas atrás—, la expresión de la voluntad, el objeto o asunto sobre el cual recae la declaración, la causa o motivo que condujo a la decisión de la Administración³⁸, la forma y la finalidad³⁹.

³⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 4 de junio de 2024, exp. 70371.

³⁶ Ver apartado 4.2.3. de los antecedentes de este proveído.

³⁷ Corte Constitucional, C-069 de 1995.

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 9 de julio de 2014, exp. 29741.

³⁹ BERRICAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo, según la ley, la jurisprudencia y la doctrina. Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2019, p. 90 a 96.



(ii) La validez se refiere a la conformidad del acto administrativo con el ordenamiento jurídico, es decir, que aquel sea producto del cumplimiento de las formalidades sustanciales exigidas para su producción. Según lo ha señalado la jurisprudencia, «*los presupuestos de validez son aquellas condiciones de un acto existente que determinan que sea valorado positivamente por encontrarse ajustado al ordenamiento o, con otras palabras, que si el acto es sometido a un juicio de validez no permiten que le sobrevenga una valoración negativa*»⁴⁰. En efecto, los requisitos para la validez del acto administrativo son los siguientes: conformidad con la Constitución y la ley, que sea expedido por órgano competente, que tenga una real y adecuada motivación, observación de formalidades y fin legítimo⁴¹.

(iii) La eficacia tiene relación con aquellos requisitos indispensables para que el acto administrativo existente y válido produzca finalmente los efectos que estaría llamado a producir. En palabras de la doctrina autorizada, los requisitos de eficacia «*aluden a las condiciones necesarias para que el acto administrativo que ha nacido a la vida jurídica pueda ser idóneo para que se agote o realice lo que en él se dispone o decida*»⁴². Entre esos requisitos y presupuestos de la eficacia, sin los cuales los actos no producen efectos, se encuentra la publicidad y la notificación, la firmeza jurídica y la ausencia de la pérdida de su fuerza ejecutoria⁴³.

Cabe señalar que la publicación y la notificación de los actos administrativos son actuaciones o procedimientos que no forman parte de aquellos, sino que se surten en una etapa posterior; se trata de instrumentos que garantizan su eficacia, permitiendo que produzcan la plenitud de sus efectos, que sean obligatorios y que sean oponibles frente a terceros. Es así como el artículo 43 del CCA —estatuto procesal vigente para el momento en que se expidió la liquidación unilateral del contrato objeto de estudio— consagraba que los actos administrativos generales no serían obligatorios «*mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín...*», a la vez que, frente a los actos administrativos particulares, los cuales requieren de notificación, el artículo 48 del CCA establecía que cualquier falta o irregularidad en el acto de darlo a conocer a los interesados aparejaba la consecuencia de que «*no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales*».

En ese orden de ideas, la Sala de Subsección advierte que la falta de publicidad o de notificación de los actos administrativos no afecta la existencia ni su validez, sino la eficacia, acarreando la imposibilidad de producir efectos jurídicos. Dicho de otro modo, un acto administrativo puede existir y reputarse válido, pero al tiempo ser ineficaz, dada la ausencia de publicidad y/o notificación a los particulares, y en el entendido de que la existencia y la validez no están condicionadas a su eficacia.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 8 de agosto de 2012, exp. 23358.

⁴¹ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique, op. cit, p.115 a 137.

⁴² BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique, op. cit, p.88.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 9 de julio de 2014, exp. 29741.



3.2.2. Al trasladar estas consideraciones al caso concreto, vale insistir que la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el contrato, existía y se reputaba válida antes de la presentación de la demanda, la cual se interpuso el 12 de noviembre del mismo año, al margen de que para esa fecha no se hubiese notificado tal acto administrativo al contratista.

De acuerdo con el acontecer procesal y con las pruebas que obran en el expediente, cabe destacar lo siguiente: **(i)** que la entidad demandada, cuando interpuso recurso de reposición contra el auto admsorio de la demanda, aportó copia auténtica de la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009⁴⁴; **(ii)** que el 10 de noviembre de 2009 —antes de la interposición de la demanda— la Superintendencia de Notariado y Registro envió citación a los integrantes de la unión temporal Equant Informática Siglo 21, informándoles que mediante la referida resolución se liquidó unilateralmente el contrato No. 070 de 2004 y se declaró la ocurrencia del siniestro, al tiempo que les solicitó acercarse a las oficinas de la entidad «*para efectuar la notificación personal de la citada resolución*», señalándoles, además, que «*de no ser posible la notificación personal, se procederá a realizar la notificación del acto administrativo mediante edicto*»⁴⁵; **(iii)** que la Superintendencia de Notariado y Registro, con el propósito de notificar dicho acto administrativo, fijó el edicto No. 17 el 19 de noviembre de 2009 y lo desfijó el 2 de diciembre del mismo año⁴⁶.

En el curso del presente proceso judicial, antes de que el Tribunal resolviera el recurso de reposición contra el auto admsorio de la demanda, **(iv)** el apoderado de la parte demandante, el 19 de abril de 2010, informó que su representada no fue notificada personalmente ni por otro medio idóneo «*de Resolución alguna a través de la cual se haya llevado a cabo por parte de la administración la liquidación unilateral del contrato 070 de 2004*»⁴⁷ a la vez que, el 27 de abril de 2010, le señaló y le insistió al *a quo* «*que la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009 no le fue notificada en debida forma a mi patrocinada con anterioridad a la inicio de la acción que ha dado lugar a este proceso (...) por cuanto salta a la vista que el edicto No. 17 de 2009, anexo al escrito presentado por la contraparte, no contiene la parte resolutiva de la providencia que se pretendió notificar, como lo exige el artículo 45 del Código Contencioso Administrativo*», añadiendo, con énfasis, que la citada resolución «*no surtió efectos de manera previa a la presentación de la demanda*»⁴⁸.

Tal como se puso de presente en el apartado **2.1.3.** de los antecedentes de este proveído, **(v)** mediante auto del 26 de mayo de 2010⁴⁹, el Tribunal no repuso el auto admsorio de la demanda, al considerar que la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009 no fue notificada en debida forma, entre otras cosas, porque en el edicto No. 17 no se insertó la parte resolutiva de dicho acto administrativo, como

⁴⁴ Folios 67 a 168 del cuaderno No. 1.

⁴⁵ Folios 173 y 175 del cuaderno No. 1.

⁴⁶ Folios 178 y 179 del cuaderno No. 1.

⁴⁷ Folios 180 del cuaderno No. 1.

⁴⁸ Folio 181 del cuaderno No. 1.

⁴⁹ Folios 183 a 195 del cuaderno No. 1.



lo exigía el artículo 45 del CCA, y ante irregularidades en la notificación, aquella resolución, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 del CCA, no contaba con la virtualidad de producir efectos legales, razón por la cual el *a quo* concluyó que gozaba de competencia para liquidar judicialmente el contrato No. 070 de 2004.

3.2.3. Hecho este recuento procesal, la Sala advierte que, en efecto, ante la no comparecencia del contratista cuando la Superintendencia de Notariado y Registro lo citó en sus oficinas para que se notificara personalmente de la Resolución No. 8900 de 2009, la entidad procedió a realizar la notificación por edicto; sin embargo, esta no cumplió con las exigencias del artículo 45 del CCA, tal como lo señaló la parte actora en su oportunidad y el auto del 26 de mayo de 2010, dado que en el edicto no se insertó la parte resolutiva del acto administrativo, falencia que, al tenor de lo previsto en el artículo 48 *ibidem*, conduce a la inexistencia de la notificación, a la vez que no produce efectos legales la decisión adoptada por la Administración.

Con todo, se destaca que la demandante tuvo conocimiento directo de la existencia de ese acto administrativo que liquidó unilateralmente el contrato No. 070 de 2004, cobijado por la presunción de legalidad, cuando la Superintendencia de Notariado y Registro lo trajo al presente proceso en el recurso de reposición que interpuso contra el auto admisorio de la demanda, es decir, antes de que quedara en firme dicha providencia. Este conocimiento por parte de Equant Colombia S.A. en dicho momento procesal es tan claro y manifiesto que, como se vio líneas atrás, la actora presentó dos escritos fechados el 19 y 27 de abril de 2010, en los que hizo referencia expresa a la mencionada resolución de liquidación unilateral del negocio jurídico en cuestión, señalando que no le fue notificada y que, por ende, no surtió sus efectos.

En criterio de la Sala, y sin desconocer que la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009 no estaba produciendo efectos para la fecha en que se presentó la demanda objeto de estudio —12 de noviembre de 2009—, la manifestación que en el curso de este proceso realizó Equant Colombia S.A. sobre el citado acto administrativo, dando cuenta de su pleno conocimiento, aparejó el surtimiento de sus efectos jurídicos, enmarcándose esta situación en lo que se denomina una notificación por conducta concluyente, tal como pasa a verse a continuación.

3.2.4. El artículo 48 del CCA, que regula la falta o la irregularidad en las notificaciones, establecía que «*Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales*» (se destaca). Este último aparte de la norma, como bien lo ha señalado la jurisprudencia de la Corporación, consagra la notificación por conducta concluyente de los actos administrativos.

Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, de manera reiterada, ha señalado:

«*En lo que concierne a la notificación por conducta concluyente el Artículo 48 ibidem prevé que ella tiene por finalidad convalidar o legitimar la falta o*



irregularidades de la notificación personal o por edicto y sólo procede en dos eventos: cuando el interesado conviene con el acto, esto es, está de acuerdo con el contenido del mismo; o cuando el mismo utiliza en tiempo los recursos gubernativos procedentes. Al circunscribirse a los dos eventos anotados aparece claro que el citado Artículo 48 presenta un vacío y es el de que no contempla la posibilidad de que el interesado, a pesar de no haberse surtido las formalidades para la notificación personal o por edicto, puede tener conocimiento de la existencia y contenido del acto, esté en desacuerdo con el mismo y no hubiere ejercido en tiempo los recursos gubernativos procedentes. Ante tal vacío, debe acudirse a las normas del Código de Procedimiento Civil, por mandato del Artículo 267 del C.C.A.

El Estatuto Procesal Civil en su Artículo 330 regula la notificación por conducta concluyente, así:

'Cuando una parte o un tercero manifieste que conoce determinada providencia o la menciona en escrito que lleve su firma o verbalmente durante una audiencia o diligencia, si queda constancia en el acta, se considerará notificada personalmente de dicha providencia en la fecha de presentación del escrito o de la audiencia o diligencia...'.

El texto legal transcrita sirve de sustento a la modalidad de notificación anteriormente anunciada. Dicha modalidad de notificación por conducta concluyente fue la que operó, a juicio de la Sala, en el caso sub examine»⁵⁰ (se destaca).

Adicionalmente, sobre la notificación por conducta concluyente, la jurisprudencia del Consejo de Estado también ha dicho que esta opera con el conocimiento del acto administrativo por parte del interesado, siendo oponible a partir de ese momento, sin que para ello incida la forma en cómo obtuvo ese conocimiento⁵¹:

«En parte alguna dispone la ley que la notificación de un acto administrativo no pueda hacerse sino por iniciativa de la administración. Antes, por el contrario, la figura de la notificación por conducta concluyente abre esa amplia posibilidad y permite que la decisión devenga oponible al que así manifestó conocerlo. No juega en esto cómo tuvo conocimiento. Lo que se requiere es que haya sido expedido y afecte o incida en la órbita jurídica del administrado» (se destaca).

A partir del contexto normativo y jurisprudencial sobre la notificación por conducta concluyente, en el *sub examine* la Sala advierte que aquella operó en el momento en que la ahora demandante, Equant Colombia S.A., en este proceso judicial tuvo conocimiento directo de la Resolución No. 8900 de 2009, lo cual ocurrió antes de que cobrara firmeza el auto admisorio de la demanda. Ciertamente, luego de que la Superintendencia de Notariado y Registro aportara al expediente el referido acto administrativo de liquidación unilateral del contrato No. 070 de 2004 —cuando interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda—, Equant Colombia S.A. hizo mención, en escritos del 19 y 27 de abril de 2010, a la resolución en cuestión, señalando que no le fue notificada y que no surtió efectos.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 13 de junio de 1996, exp. 3690; criterio reiterado, entre otros, en los siguientes pronunciamientos: *(i)* sentencia del 20 de mayo de 1999, exp. 3592; *(ii)* sentencia del 21 de febrero de 2002, exp. 6991; *(iii)* sentencia del 27 de agosto de 2008, exp. 25000-23-24-000-2005-01331-01; *(iv)* sentencia del 20 de junio de 2012, exp. 13001-23-31-000-1998-00128-02

⁵¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de febrero de 2010, exp. 18413.



Lo anterior muestra, se insiste, que en ese instante conoció dicho acto administrativo, momento para el cual empezó a surtir efectos para Equant Colombia S.A., resultando eficaz y, por ende, oponible al particular desde ese entonces, ya que se configuró la notificación por conducta concluyente.

No desconoce la Sala que la Resolución No. 8900 de 2009, a pesar de su existencia y validez desde el 6 de noviembre de 2009, no produjo efectos para el administrado sino a partir del 27 de abril de 2010, fecha en la que tuvo su conocimiento pleno, pues las actuaciones adelantadas previamente por la entidad, con miras a surtir la notificación personal y por edicto, resultaron infructuosas. Precisamente, la notificación por conducta concluyente se erige como un mecanismo tendiente a subsanar las omisiones o irregularidades que se hubiesen presentado al intentar por parte de la Administración las formas de notificación personal y por edicto⁵².

Cabe añadir que no resulta extraño que en el curso de este proceso judicial se hubiese concretado la notificación por conducta concluyente respecto del acto administrativo de liquidación unilateral del contrato No. 070 de 2004, ya que, para su configuración, no importa cómo tuvo conocimiento de aquel, dado que lo que interesa es que el administrado manifieste que realmente lo conoce, como sucedió en este caso, lo cual claramente se desprende de sus actuaciones procesales. Además, esta idea se refuerza con el hecho de que Equant Colombia S.A., cuando presentó la demanda, conocía que con la Resolución No. 5849 del 29 de julio de 2009⁵³ —la cual mencionó en su libelo introductorio y aportó como prueba—⁵⁴ la Superintendencia de Notariado y Registro reinició un procedimiento administrativo para liquidar unilateralmente el contrato objeto de estudio, que culminó con la expedición de la Resolución No. 8900 de 2009 del 6 de noviembre de 2009, antes de la presentación de la demanda —12 de noviembre de 2009—, pero que realmente fue conocida por el ahora demandante en el trámite de este proceso, configurándose así la notificación por conducta concluyente.

⁵² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 22 de octubre de 2020, expediente No. 4699-14.

⁵³ En los hechos de la demanda se indicó lo siguiente: *(i)* que, mediante la Resolución No. 9138 del 17 de diciembre de 2008, la Superintendencia de Notariado y Registro liquidó unilateralmente el contrato No. 070 de 2004 y declaró la ocurrencia del siniestro haciendo efectiva la póliza de seguro.

⁵⁴ Ver apartado 1.2.9. de los antecedentes de este proveído; *(ii)* que tal acto administrativo, luego del recurso de reposición interpuesto por la unión temporal Equant – Siglo 21, fue confirmado mediante la Resolución No. 2443 del 30 de marzo de 2009; *(iii)* que la referida unión temporal interpuso acción de tutela para que se dejaran sin efectos las mencionadas resoluciones y se rehiciera la actuación, frente a la cual, en segunda instancia, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, en fallo del 16 de julio de 2009, accedió, con sustento en que se vulneró el debido proceso administrativo, y ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro que dejara sin efectos las resoluciones por medio de las cuales tal entidad liquidó unilateralmente el negocio jurídico objeto de estudio y se rehiciera la actuación, cumpliendo con el debido proceso administrativo y respetando el derecho de defensa del contratista; y *(iv)* que, con ocasión de la orden de tutela, la Superintendencia de Notariado y Registro expidió la Resolución No. 5849 del 29 de julio de 2009, en la cual dispuso: revocar en todas sus partes las resoluciones por medio de las cuales se liquidó unilateralmente el contrato No. 070 de 2004 y «**reiniciar el procedimiento administrativo para liquidar unilateralmente el contrato No. 070 de 2004 y declarar la ocurrencia del siniestro asegurado, con el propósito de afectar la póliza de seguro No. N-A0046078**» (se destaca). Lo anterior se encuentra acreditado en el proceso, con las pruebas que reposan en los cuadernos Nos 1, 2 y 5.



3.2.5. En definitiva, la Sala concluye que Equant Colombia S.A., en el marco de este proceso judicial, se notificó por conducta concluyente de la Resolución No. 8900 de 2009, a partir del 27 de abril de 2010, cobrando eficacia y resultándole oponible tal acto administrativo en ese mismo momento, al margen de que aquel existiera y se reputara válido desde el 6 de noviembre de 2009, fecha en la que se expidió.

3.3. La configuración de la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda en el presente caso

3.3.1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 97 del CPC, la «*ineptitud sustantiva de la demanda*» es una excepción previa que se configura en los siguientes eventos: *(i)* por la falta de requisitos formales de la demanda, cuando quiera que no se reúnan los presupuestos relacionados con el contenido y anexos del libelo; o *(ii)* por la indebida acumulación de pretensiones, cuando no se atienden los presupuestos normativos contenidos en los artículos 87 del CCA y 82 del CPC, falencias que pueden ser subsanadas, entre otras oportunidades, a través de la reforma de la demanda, en los términos de los artículos 207.5 y 208 del CCA, en concordancia con lo previsto en el numeral 2 del artículo 89 del CPC.

Cabe señalar, entonces, que la reforma de la demanda tiene una doble dimensión procesal, pues es una *carga* y, a la vez, una *garantía*. *Carga*⁵⁵, en el entendido de la diligencia que le asiste al demandante para la satisfacción de sus intereses, pues en caso de optar por reformar la demanda puede obtener una ventaja y, si no la lleva a cabo ante circunstancias sobrevinientes, desencadena en un resultado desfavorable. Y *garantía*, toda vez que salvaguarda el derecho de acceso a la administración de justicia, por cuanto la reforma de la demanda, desde luego, le permite al demandante enmendar los errores, suplir los vacíos en los que pudo haber incurrido en el escrito inicialmente presentado o, ante nuevas circunstancias, ajustar las pretensiones, los hechos o las pruebas, con el fin de obtener una sentencia de mérito, fundada en los aspectos fácticos y jurídicos pertinentes para la efectivad de los derechos subjetivos de las partes en contienda en el proceso⁵⁶.

3.3.2. La Sección Tercera del Consejo de Estado, de manera reiterada, ha señalado que no es posible solicitar la declaratoria de incumplimiento de la entidad o la ruptura del equilibrio económico del contrato sin incluir en la demanda la pretensión de nulidad del acto administrativo de liquidación unilateral del negocio jurídico, cuando aquel ha sido conocido por el contratista —que funge como parte actora— con anterioridad a la presentación del escrito inicial, configurándose, en estos eventos, la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda⁵⁷.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 18 de febrero de 2010, exp. 18076.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 23 de octubre de 2020, rad. 11001-03-28-000-2020-00052-00.

⁵⁷ Ver los siguientes pronunciamientos de la Sección Tercera del Consejo de Estado: *(i)* sentencia del 16 de agosto de 2018, expediente No. 57649; *(ii)* sentencia del 14 de marzo de 2018, expediente No. 55671; *(iii)* sentencia del 5 de octubre de 2016, expediente No. 49820; *(iv)* sentencia del 27 de junio de 2013, expediente No. 28919; *(v)* sentencia del 7 de noviembre de 2012, expediente No. 25915; y *(vi)* sentencia del 11 de agosto de 2010, expediente No. 16941.



Esto porque, una vez proferido por parte de la entidad pública el acto administrativo de liquidación unilateral del acuerdo de voluntades, solamente es posible controvertir aspectos relacionados con la celebración o ejecución del contrato si se desvirtúa la presunción de legalidad de que goza dicho acto administrativo, lo cual torna necesario que la demanda incluya la pretensión de nulidad de dicha decisión unilateral, junto con el respectivo concepto de violación.

Lo anterior es aplicable, con mayor razón, en aquellos asuntos en los que se pretenda la liquidación judicial del contrato. Y es que, ante la existencia de un acto administrativo de liquidación unilateral del negocio jurídico que se encuentra cobijado por la presunción de legalidad, la parte que pretenda derivar consecuencias distintas a su contenido debe solicitar expresamente y acreditar la configuración de alguna de las causales de nulidad previstas en la ley procesal, por cuanto, una vez ejecutoriado el correspondiente acto administrativo, aquel no puede modificarse a través de un proceso judicial en el que su apego a la realidad contractual y al ordenamiento jurídico no es objeto de juzgamiento⁵⁸. Por consiguiente, con el fin de sacar avante la pretensión de liquidación judicial del contrato, de manera preliminar y necesariamente debe desvirtuarse la presunción de legalidad del acto administrativo de liquidación unilateral del contrato, claro está, previo pedimento expreso de la parte actora en su demanda.

3.3.3. En igual sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que la inepta demanda se configura no solamente cuando la decisión unilateral fue conocida por el contratista con anterioridad a la presentación de su demanda, sino que también se presenta cuando el acto de liquidación unilateral del contrato se expide y es conocido por el contratista con posterioridad a la radicación de la demanda, **pero con antelación al vencimiento de la oportunidad de reformarla**⁵⁹, sin que en esta etapa se adicione la demanda incluyendo la pretensión dirigida a cuestionar la legalidad del acto de liquidación. Esto, con fundamento en que a la parte accionante le asisten unas cargas procesales, las cuales, en lo que aquí interesa, se concretan en el hecho de que, si aquel tuvo conocimiento de que la entidad contratante liquidó el contrato de manera unilateral antes de la oportunidad para reformar la demanda —artículos 207.5 y 208 del

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 18 de noviembre de 2024, exp. 68750.

⁵⁹ Al respecto, la jurisprudencia de la Corporación ha señalado: “*Puesto de relieve lo anterior, cabe anotar que la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado ha considerado que se presenta la ineptitud de la demanda en aquellos casos en los cuales el contratista solicita declarar el incumplimiento de la entidad contratante o la ruptura de la ecuación contractual del negocio por circunstancias imprevisibles acaecidas durante su ejecución y reclama los consecuentes perjuicios sin incluir en la demanda la pretensión de nulidad del acto de liquidación unilateral del contrato, cuando el mismo ha sido conocido por dicho contratista con anterioridad a la demanda o a la oportunidad procesal para reformarla y en su contenido se condensan aspectos concernientes al cruce final de cuentas relacionados con la reclamaciones que constituyen el centro del litigio*” (se destaca) (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de agosto de 2018, exp. 57649). Ver también, entre otros pronunciamientos, los siguientes: (i) sentencia del 25 de octubre de 2019, exp. 60851, y (ii) fallo del 5 de octubre de 2016, exp. 49820, ambos proferidos por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado.



CCA—, debe adicionar e incluir en su libelo la pretensión de declaratoria de nulidad del acto administrativo de liquidación unilateral del negocio jurídico.

Este criterio, valga advertir, resulta aplicable con mayor razón si el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato queda en firme antes de que el auto admisorio de la demanda se encuentre ejecutoriado, punto este a partir del cual se entiende trabada la litis y establecida la relación procesal entre las partes.

En suma, si el acto administrativo de liquidación unilateral del negocio jurídico queda en firme con posterioridad a la presentación de la demanda pero antes de la notificación y ejecutoria de su auto admisorio, el contratista demandante cuenta con la oportunidad para reformar su libelo, para que adicione la correspondiente pretensión de nulidad contra el acto liquidatorio, de modo que la demanda se ajuste a las nuevas circunstancias fácticas y jurídicas. No hacerlo conduce a la ineptitud de la demanda, que impide al juez emitir un pronunciamiento de fondo.

3.3.4. Bajo este panorama conceptual y jurisprudencial, la Sala de Subsección advierte que Equant Colombia S.A. tuvo conocimiento pleno de la existencia del acto administrativo de liquidación unilateral del contrato con posterioridad a la presentación de la demanda, pero antes del vencimiento de la oportunidad para reformarla, etapa esta que se extendió hasta el 5 de octubre de 2010, porque el libelo introductorio se fijó en lista el 21 de septiembre de 2010⁶⁰, por 10 días, en los términos del numeral 5⁶¹ del artículo 207 del CCA, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 208⁶² del mismo cuerpo normativo.

En efecto, la Resolución No. 8900 de 2009, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el contrato No. 070 de 2004, se expidió el 6 de noviembre de ese año —antes de la presentación de la demanda, lo cual ocurrió el 12 de noviembre de 2009—, pero el contratista demandante, por lo dicho líneas atrás, tuvo conocimiento de su existencia a partir del 27 de abril de 2010, momento en el que tal acto administrativo empezó a surtir sus efectos, resultándole oponible desde ese entonces, atendiendo a la ocurrencia de la notificación por conducta concluyente.

Resulta del caso precisar que, para el 27 de abril de 2010, no se encontraba en firme el auto admisorio de la presente demanda, pues estaba pendiente por

⁶⁰ Folio 46 vto. del cuaderno No. 1

⁶¹ “ARTICULO 207. AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA. Recibida la demanda y efectuado el reparto, si aquélla reúne los requisitos legales, el Ponente debe admitirla y además disponer lo siguiente (...) 5. Que se fije en lista, por el término de diez (10) días, para que los demandados puedan contestar la demanda, proponer excepciones y solicitar pruebas y para que los terceros intervenientes la impugnen o coadyuven”.

⁶² “ARTICULO 208. ACLARACION O CORRECCION DE LA DEMANDA. Hasta el último día de fijación en lista podrá aclararse o corregirse la demanda. En tal caso, volverá a ordenarse la actuación prevista en el artículo anterior, pero de este derecho sólo podrá hacerse uso una sola vez” (se destaca). A propósito de la oportunidad con la cuenta la parte actora para reformar la demanda en los casos adelantado en vigencia del CCA, la jurisprudencia de la Corporación ha señalado: Así, por ejemplo, se ha sostenido: «Tal actuación, considera la Sala, constituye una reforma de la demanda, a todas luces extemporánea, si se tiene en cuenta que la oportunidad procesal para adicionarla o modificarla llegaba hasta la etapa de fijación en lista (artículo 208 Código Contencioso Administrativo)» (sentencia del 31 de mayo de 2001, exp. 12920, Sección Tercera).



resolverse el recurso de reposición interpuesto en su contra por la Superintendencia de Notariado y Registro, lo que vino a tener lugar mediante auto del 26 de mayo de 2010, en el que se confirmó el auto admsorio de la demanda.

En ese sentido, Equant Colombia S.A., conociendo la existencia y contenido del acto de liquidación unilateral del contrato No. 070 de 2004 antes de la firmeza del auto admsorio y con antelación a la oportunidad de reformar la demanda, se abstuvo de adicionar su libelo introductorio incluyendo la pretensión de declaratoria de nulidad de la Resolución No. 8900 de 2009, lo que, consecuencialmente, convierte su demanda en inepta, de acuerdo con lo expuesto en el apartado 3.3.3. de este proveído.

En otras palabras, ante las circunstancias que sobrevinieron en el curso del proceso judicial y, particularmente, el conocimiento que la parte demandante tuvo del acto de liquidación unilateral del negocio jurídico que había sido expedido antes de la interposición de la demanda, no le quedaba otro camino a la parte actora que hacer uso de la oportunidad procesal de reformar de la demanda, adiconando la pretensión de nulidad contra la Resolución No. 8900 de 2009, para así obtener una decisión de mérito frente a su pretensión de liquidación judicial del contrato.

3.3.5. La Sala no desconoce que la inclusión de nuevas pretensiones con ocasión de la reforma de la demanda exige el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial⁶³, cuyo incumplimiento deviene en el rechazo de esas peticiones adicionadas. En este caso, ha de señalarse que el agotamiento del aludido requisito de procedibilidad no era una carga imposible de cumplir antes de proceder con la reforma de la demanda, toda vez que el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato No. 070 de 2004 fue conocido, por la vía de la conducta concluyente, el 27 de abril de 2010, y el plazo máximo para agotar tal requisito de conciliación extrajudicial es de 3 meses desde la presentación de la solicitud de conciliación⁶⁴, mientras que el plazo para reformar la demanda en este asunto se extendió hasta el 5 de octubre de 2010⁶⁵, de ahí que, a juicio de la Subsección, Equant Colombia S.A. contaba con tiempo suficiente para cumplir con el agotamiento del requisito de procedibilidad para luego, en el proceso en curso, reformar la demanda incluyendo la pretensión de nulidad contra el acto liquidatorio.

En las condiciones analizadas, la Sala advierte que la ineptitud sustantiva de la demanda en estos asuntos conduce a un fallo inhibitorio, con fundamento en que, habiendo sido liquidado unilateralmente el contrato No. 070 de 2004 por la

⁶³ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, auto de unificación del 25 de mayo de 2016, exp. 40077.

⁶⁴ El artículo 3 del Decreto 1716 de 2009 —que reglamentó la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad— estableció que la solicitud de conciliación extrajudicial suspende el término de caducidad de la acción, según el caso, hasta: a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o; b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, o; c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero. Los últimos dos supuestos son los que deben entenderse cuándo se entiende agotado el requisito de procedibilidad, cuyo plazo máximo para el efecto es el de 3 meses después de la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial.

⁶⁵ Ver primer párrafo del apartado 3.3.3. de las consideraciones de este proveído.



Superintendencia de Notariado y Registro, no es posible ni viable, de ninguna manera, el análisis de la pretensión de liquidación judicial del negocio jurídico en cuestión, y es que, en caso de hacerlo, se estaría desconociendo el contenido y la validez de ese acto administrativo liquidatorio —Resolución 8900 de 2009—, que goza de presunción de legalidad y que, en últimas, fue el que estableció el balance final en relación con las cifras correspondientes a la ejecución del contrato, determinando quién debe a quién, cuánto adeuda y por qué conceptos.

Tan consciente era Equant Colombia S.A. —parte demandante— de que no era posible la liquidación judicial del contrato sin desvirtuar preliminarmente la presunción de legalidad de la Resolución No. 8900 de 2009, al punto que, en los alegatos de conclusión de primera instancia⁶⁶, solicitó que debía revocarse tal acto administrativo «*como medida previa a la liquidación judicial del contrato*», arguyendo sobre aquel el vicio de nulidad de violación del debido proceso. Además, ha de señalarse que Equant Colombia S.A., con esta actuación, reconoció que la referida resolución, la cual conoció en el curso de este proceso judicial antes de la firmeza del auto admsorio de la demanda, sí se encontraba dotada de eficacia, traducido esto en el sentido de que tal acto produjo sus efectos y le era oponible.

Dicho de otro modo, la parte actora, a sabiendas de que previamente debía retirarse el velo de legalidad del acto administrativo de liquidación unilateral del contrato para que se examinara su pretensión de liquidación judicial, optó por exponer en los alegatos de conclusión de primera instancia los vicios de nulidad en los que habría incurrido, cuando esa no era la oportunidad procesal correspondiente, en tanto para ello, con el fin de evitar un fallo inhibitorio por inepta la demanda, podía hacer uso de la garantía procesal de la reforma de la demanda, adicionando para el efecto la pretensión de nulidad contra la Resolución No. 8900 de 2009, lo cual no hizo y, por ende, no es posible dictar una decisión de mérito en el caso *sub examine*.

3.3.5 Por todas las razones anotadas, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará probada, de oficio, la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, inhibiéndose de resolver de fondo las pretensiones.

3.4. El principio de congruencia de las decisiones judiciales, en aras del control de la declaratoria oficiosa de nulidad de un acto administrativo que no fue demandado

3.4.1. De entrada, la Subsección advierte que, aunque con lo expuesto resulta suficiente para revocar la sentencia de primera instancia, es menester pronunciarse sobre la determinación del *a quo* al declarar la nulidad de unos ordinarios de un acto administrativo que no fue demandado —Resolución No. 8900 de 2009—, en aras de garantizar no solamente el principio de congruencia que debe regir las decisiones judiciales sino también el de justicia rogada.

⁶⁶ Ver apartado 3.1. de los antecedentes de esta providencia.



3.4.2. Según lo dispuesto en el artículo 305 del CPC, la sentencia debe estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades previstas y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley, disposición en la que, además, se consagró que “*No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta*”.

Sobre el particular, la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Corporación⁶⁷ ha señalado que con la demanda y su correspondiente corrección o adición la parte actora tiene la oportunidad de fijar el alcance de la controversia que plantea, de manera que, con posterioridad a esas etapas procesales, no puede caprichosamente cambiar el *petitum* y el contexto fáctico y jurídico de lo expuesto inicialmente, de ahí que la apelación contra el fallo dictado por el *a quo* ni los alegatos de conclusión tengan por objeto el que las partes adicionen o modifiquen sus demandas, pues con ello sorprenderían a su contraparte con cargos nuevos frente a los cuales no se tuvo la oportunidad de defenderse y, en caso de permitir tales actuaciones, se desconocería el principio de congruencia y el debido proceso.

Por su parte, la justicia rogada se materializa, con mayor fuerza, en aquellos procesos que se adelantan contra actos administrativos. Este principio, desde su fundamento constitucional, implica, entre otras cosas, que los jueces no pueden convertirse en superiores jerárquicos de las autoridades administrativas, «*es decir, que no suplanten a las autoridades administrativas en la toma de decisiones, lo que podría ocurrir en controles que sean, en cierta medida, oficiosos*»⁶⁸ (se destaca).

Se destaca, entonces, que no es posible ni viable un control oficioso por parte de los jueces frente a actos administrativos que no han sido demandados, los cuales se presumen legales y que, para efectos de desvirtuar esa presunción, es a la parte afectada a quien le corresponde activar el aparato judicial para que los jueces procedan con su análisis, partiendo de los vicios de nulidad alegados en el libelo.

3.4.3. De cara al caso concreto, la Sala recuerda que la Resolución No. 8900 de 2009 no fue demandada en este asunto, ni tampoco se ejerció la garantía procesal de la reforma de la demanda con el objeto de que se declarara su nulidad.

Pese a lo anterior, en la parte resolutiva de la sentencia apelada, concretamente en el ordinal tercero, el *a quo* declaró la nulidad de los numerales tercero y cuarto de la referida resolución proferida por la Superintendencia de Notariado y registro.

En tal acto administrativo, particularmente en los numerales anulados, se dispuso:

⁶⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 13 de agosto de 2012, Rad.: 65589.

⁶⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 2 de agosto de 2024, exp. 68965.



«ARTÍCULO TERCERO: DECLARAR la ocurrencia de siniestro asegurado, para hacer efectiva la póliza de seguro No. N-A0046078, expedida por la aseguradora Mundial de Seguros, por un monto equivalente a la suma de MIL QUINIENTOS OCIENTA MILLONES CUATROCIENTOS OCIENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS TREINTA PESOS CON OCIENTA CENTAVOS (\$1.580.487.686,80), en razón del incumplimiento de la obligación estipulada en la cláusula segunda, literal A, numeral i del contrato 070, referente a:

i) Rediseño, desarrollo, pruebas, puesta en marcha y entrega en correcto funcionamiento a la Superintendencia, del Sistema de Información de Registro y Certificación Inmobiliaria existente, de acuerdo con lo estipulado en el pliego de condiciones, sus adendas y la oferta presentada.

ARTÍCULO CUARTO: INFORMAR a la Cámara de Comercio de Bogotá sobre la afectación de la póliza de seguro No. N-A0046078, expedida por la aseguradora Mundial de Seguros, en desarrollo del contrato No. 070 de 2004».

Como se puso de presente en el apartado 4.2.4. de los antecedentes de esta providencia, el Tribunal *a quo*, de manera oficiosa, declaró la nulidad de esas determinaciones contenidas en la Resolución No. 8900 de 2009, por falta de competencia, al considerar que, en vista de que el contrato objeto de estudio se suscribió con antelación a la expedición de la Ley 1150 de 2007, la Superintendencia de Notariado y Registro no tenía la potestad de expedir actos administrativos mediante los cuales se declarara el incumplimiento del contrato, pues debía acudir al juez para ello. Su poder oficioso, además, lo sustentó en el hecho de que la incompetencia constituía el vicio más grave de ilegalidad.

3.4.4. Visto lo anterior, no cabe duda para esta Sala de Subsección que en este punto la sentencia de primera instancia desconoció el principio de congruencia que debe regir toda decisión judicial, por cuanto se resolvió anular parcialmente un acto administrativo que no fue demandado, lo que denota que el Tribunal *a quo* actuó por fuera del objeto pretendido en la demanda.

No se desconoce que en una época de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, lo cual ya no opera en la actualidad, se consideraba que «*el vicio de incompetencia del acto jurídico [demandado] comporta tal gravedad que, incluso de no haberse agotado su configuración en la demanda, el juez natural está facultado para abordar su estudio y eventual declaratoria de manera oficiosa*»⁶⁹. Esta postura, sin embargo, se aplicaba partiendo de la base de que el

⁶⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 11 de junio de 2014, exp. 34649. En esta providencia se sostuvo lo siguiente: «*Es así como la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que el vicio de incompetencia del acto jurídico comporta tal gravedad que incluso de no haberse alegado su configuración en la demanda, el juez natural está facultado para abordar su estudio y eventual declaratoria de manera oficiosa. En esa línea a pesar de que CODETER no hubiere invocado la falta de competencia del municipio de Yumbo, como causal de nulidad de la Resolución que terminó unilateralmente el contrato, lo cierto es que la misma debía abordarse y de encontrarse configurada, propio resultaba proceder a su declaratoria. En consecuencia, al evidenciare por esta instancia la falta de competencia en que incurrió el ente territorial al proferir el acto acusado, ello conduce a que la declaratoria de nulidad proferida en primera instancia se mantenga incólume, pero con sustento en las razones aquí expuestas*». Ver, también, sentencia del 29 de agosto de 2007, proferida por la Sección Tercera de esta Corporación, exp. 15324.



acto administrativo estuviera demandado; es decir, aun cuando no se alegara en la demanda el vicio de nulidad por incompetencia contra el acto acusado, oficiosamente el operador judicial estaba facultado para declarar la nulidad por ello.

Esto significa que la tesis puesta de presente se construyó para advertir el vicio de incompetencia que no se alegó en la demanda frente a actos administrativos demandados, mas no para advertirlo respecto de actos cuya legalidad no se encuentra sometida a juicio, y esto último fue lo que realizó el Tribunal *a quo*, al anular por falta de competencia la Resolución No. 8900 del 6 de noviembre de 2009, la cual no fue demandada.

Ahora bien, en procura de la reivindicación del principio de justicia rogada, esta Sala de Subsección considera que para que un acto administrativo sea anulado debe ser demandado y cuestionado en sede judicial, es decir, que los jueces no pueden juzgar, oficiosamente, la legalidad de actos administrativos que no fueron acusados en la demanda⁷⁰, en tanto actuando así estarían suplantando a la Administración.

Igualmente, en línea con lo anterior, vale advertir que la efectividad y la materialización de la justicia rogada también se encuentra cuando, frente a actos administrativos demandados, los jueces solamente abordan y estudian los vicios de nulidad estrictamente alegados en el libelo introductorio, de manera que, si no se invoca el vicio por incompetencia, los operadores judiciales no pueden examinarlo, ni siquiera bajo la excusa de que es el vicio de ilegalidad más grave, por cuanto de ese modo escaparían de los linderos fijados en la demanda, extralimitándose.

Bajo este contexto, la Sala concluye que el Tribunal *a quo*, al ejercer el control oficioso frente a la Resolución No. 8900 de 2009, anulando sus artículos tercero y cuarto, no solamente desconoció el principio de congruencia, sino también el de justicia rogada, por cuanto dicho acto administrativo no fue demandado en este proceso judicial, como ha quedado visto en líneas anteriores.

Lo señalado habilita al juez de segunda instancia, aun cuando no fue objeto de apelación, a revocar esas determinaciones de nulidad por parte del *a quo* frente a la Resolución 8900 de 2009, por contravenir el principio de congruencia. Así lo ha considerado la jurisprudencia de esta Corporación⁷¹:

⁷⁰ «33. De otra parte, el acto de liquidación no es un acto accesorio y los actos que declararon el incumplimiento son sus principales, como alegó explícitamente el apelante, por lo que no puede aplicarse aquella máxima, “lo accesorio sigue la suerte de lo principal”, para fundamentar una declaratoria de nulidad del acto de liquidación sin que se hayan presentado cargos contra este. El valor constitucional de separación de poderes y el principio de justicia rogada, que guía el actuar de esta jurisdicción, exige que se estudie la legalidad de aquellos actos que han sido demandados; no puede el juez, oficiosamente, entrar a juzgar la legalidad de actos administrativos que no han sido acusados» (se destaca) (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 19 de abril de 2023, exp. 68388).

⁷¹ Consejo de Estado de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 21 de septiembre de 2016, exp. No. 44360. En el mismo sentido puede verse, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de febrero de 2017, exp. 41650.



«(...) lo anterior, comoquiera que el juez en observancia del principio de congruencia no puede reconocer más de lo que fue solicitado, incluso así ese punto no haya sido apelado. (...) Por consiguiente, como el juez de primera instancia incurrió en un fallo ultra petita, es decir, en una contravención al principio de congruencia de la sentencia, en punto al reconocimiento de perjuicios materiales bajo la modalidad de lucro cesante, la Sala modificará el correspondiente acápite».

3.4.5. En definitiva, esta Subsección señala que la revocatoria de la sentencia de primera instancia que aquí se dispone debe ser integral, comprendiendo, entonces, también lo decidido por el Tribunal *a quo* en cuanto a la declaratoria de nulidad de los artículos tercero y cuarto de la Resolución 8900 de 2009, dado que con ello se desconocieron los principios de congruencia y de justicia rogada.

4. Costas

De conformidad con lo previsto en el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, la imposición de costas procede únicamente cuando alguna de las partes hubiere actuado de manera temeraria; sin embargo, en el presente caso no se evidenció ese tipo de conducta, por lo que no hay lugar a imponerlas.

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR totalmente la sentencia del 27 de junio de 2019, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, **DECLARAR PROBADA**, de oficio, la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada



Radicado: 25000-23-36-000-2009-00933-02 (65636)
Demandante: Equant Colombia S.A.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado

CT1