

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Cómputo del término de caducidad – Interpretación del término de dos (2) meses para liquidar – A partir de la potestad de la entidad para efectuar la liquidación mediante acto administrativo o cuenta con facultad convencional

El ordinal (v) del artículo 164.2(j) del CPACA establece lo siguiente: “En los [contratos] que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, [el término de caducidad empieza a correr] una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga”.

[...] El término de dos meses al que se refiere el enunciado debe tenerse en cuenta al fijar la fecha inicial del cómputo de la caducidad, siempre que se cumpla un presupuesto: que la entidad ostente la potestad legal para efectuar la liquidación mediante acto administrativo o, en su defecto, cuenta con facultad convencional para hacerlo.

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Alcance del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 – Acuerdo entre las partes del término para liquidar – Término supletivo de cuatro (4) meses – Caducidad – Plazo pactado para la liquidación – Término supletivo de la ley

El artículo 11 de la Ley 1150 establece que las partes son las llamadas a pactar el plazo para liquidar de común acuerdo el contrato, cuando este lo requiera. Sin embargo, dicho precepto establece un término supletivo de cuatro meses. En coherencia con ello, el ordinal (v) del artículo 164.2(j) del CPACA dispone que, para determinar la fecha en que inicia el cómputo del término de caducidad, lo primero que debe considerarse es el plazo pactado para la liquidación o, en su defecto, el de cuatro meses. La intención de armonizar las reglas de la caducidad con las sustantivas sobre la liquidación se patentiza en que el legislador procesal empleó casi la misma redacción de la Ley 1150 de 2007: “plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga”.

FACULTAD DE LA ENTIDAD PARA LIQUIDAR UNILATERALMENTE EL CONTRATO ESTATAL – Ley 1150 de 2007 artículo 11 – Término para la liquidación unilateral

El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 otorga a las entidades estatales la potestad de liquidar unilateralmente el contrato dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo pactado para la liquidación de común acuerdo o del que de forma supletiva establece la ley, cuando el contratista no comparezca o no se logre un acuerdo. Por lo tanto, no es fortuito que el ordinal (v) del artículo 164.2(j) del CPACA disponga que el término de caducidad para la formulación de pretensiones contractuales —entre las que se incluye la liquidación judicial del negocio jurídico (art. 141)— no comienza a correr antes de que se cumpla “el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente”.

**COMPETENCIA DE LA ENTIDAD PARA LIQUIDAR EL CONTRATO ESTATAL
– Con posterioridad a los plazos determinado por el contrato o por la ley
de manera supletiva – CPACA artículo 164**

El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 dispone que la liquidación puede efectuarse incluso después de vencidos los anteriores plazos, bien sea de mutuo acuerdo o unilateralmente, pero con sujeción a un límite infranqueable: el previsto en el artículo 136 del CCA. Esta remisión normativa debe entenderse hecha en la actualidad al artículo 164 del CPACA, por cuanto ambos regulan la caducidad. De ello se sigue que el término de caducidad también influye en la institución de la liquidación del contrato estatal, pues el legislador lo concibió como un límite temporal insuperable para practicarla.

**TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS
CONTRACTUALES – Término de dos meses para liquidar unilateralmente
– Únicamente procede cuando la administración ejerce potestad legal
para ello**

[...] la Sala concluye que el precepto “[el término de caducidad empezará a correr] una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo (...) para hacerlo bilateralmente” no puede entenderse en el sentido señalado por el apelante. Como lo demuestra la interpretación contextual y sistemática de las reglas procesales de la caducidad y de las normas sustantivas sobre la liquidación, ese término de dos meses fue establecido teniendo en cuenta que se trata del plazo dentro del cual la Administración puede ejercer la potestad legal de liquidación unilateral del contrato.

En este contexto, la posibilidad de que la liquidación “se practique por la administración unilateralmente” constituye un presupuesto normativo que el legislador tuvo en cuenta al definir el momento a partir del cual se computa el término de caducidad. En consecuencia, cuando no se cumple dicho presupuesto —esto es, cuando la entidad estatal no ostenta la potestad legal ni la facultad convencional para efectuar la liquidación unilateral—, el término debe contarse desde el día siguiente al vencimiento del plazo previsto para la liquidación de mutuo acuerdo, siempre que esta resulte procedente.

**RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO
– Aplicación del derecho privado – Fondo de programas especiales para
la paz – Liquidación del convenio interadministrativo – Posibilidad de
acordar cláusulas excepcionales**

El convenio 305 de 2017 se celebró con cargo a la cuenta del Fondo Paz, ya que los costos y gastos derivados de su ejecución se cubrían con recursos de este fondo cuenta. Por ello, la única parte que asumió obligaciones dinerarias fue el DAPRE, que emitió el registro presupuestal correspondiente para iniciar su ejecución. Además, el convenio fue suscrito por el director del Fondo Paz en virtud de la delegación otorgada por el director del departamento administrativo. Finalmente, el negocio se celebró en desarrollo del objeto del fondo, consistente en “financiar y cofinanciar los planes, programas, estrategias e iniciativas por la paz” (Ley 368 de 1997, art. 11.b).

En consecuencia, este negocio jurídico se regía por el derecho privado integralmente y no por el EGCAP, sin perjuicio de la posibilidad de incluir las cláusulas excepcionales al derecho común de que trata el artículo 14 de la Ley 80 de 1993. En este mismo sentido,

en el numeral 11º de las consideraciones del convenio se indicó que “el presente convenio se rige por las normas consagradas en el derecho privado, esto es el Código Civil, el Código de Comercio, el Manual de contratación del DAPRE en el capítulo relativo al Fondo de Programas Especiales para la Paz, cuenta especial, sin personería jurídica”. El régimen jurídico aplicable al convenio no se integraba, entonces, con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, norma atributiva de la competencia para que las entidades públicas liquiden unilateralmente el negocio mediante la expedición de un acto administrativo.

LIQUIDACIÓN DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Acuerdo entre las partes – Liquidación bilateral – Ausencia de facultad legal o convencional para liquidar unilateralmente

Las partes incluyeron una cláusula de liquidación (18ª), en virtud de la cual acordaron que la “liquidación del convenio se realizará de mutuo acuerdo dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de su terminación”. Sin embargo, no incorporaron estipulación alguna que confiriera a una de ellas la facultad de practicar la liquidación unilateralmente en caso de no lograrse el acuerdo.

En definitiva, atendiendo al contenido del negocio jurídico y al régimen aplicable, ninguna de las partes estaba investida de potestad legal ni de facultad convencional para liquidarlo de forma unilateral. En consecuencia, tal como lo determinó el Tribunal, el término de caducidad debía computarse desde el día siguiente al vencimiento del plazo previsto para la liquidación de común acuerdo.

CARÁCTER ONEROSO DEL NEGOCIO JURÍDICO – Alcance – Conmutatividad del contrato – Conmutatividad no implica liquidación unilateral

[...] la legislación civil establece que el contrato es oneroso “cuando tiene por objeto la utilidad de ambos contratantes, gravándose cada uno a beneficio del otro” (C.C., art. 1497). En ese contexto, “el contrato oneroso es conmutativo, cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez” (C.C., art. 1498).

Del carácter conmutativo de un negocio jurídico celebrado por una entidad pública no se sigue, sin más, que sea procedente su liquidación unilateral. Un contrato estatal puede ser conmutativo y no por ello resulta procedente que la Administración adopte esta decisión. Así ocurre, por ejemplo, con los negocios celebrados por entidades estatales no sometidas al EGCAP que no incluyen una cláusula accidental de liquidación. En esta clase de contratos, la entidad no es titular de una potestad legal ni de una facultad convencional para adoptar esta decisión. En consecuencia, lo determinante es que una de las partes esté investida de la competencia para practicarla, porque la norma atributiva de esa potestad —Ley 1150 de 2007, art. 11— integre su contenido o, si esta no resulta aplicable, porque las partes pacten una cláusula accidental que confiera esa facultad (C.C., art. 1501). En este caso no se verifica ninguno de tales supuestos, por lo que el reparo no resulta atendible.

CONMUTATIVIDAD – No es un atributo de los convenios interadministrativos – Ley 489 de 1998 artículo 95 – Finalidad del convenio interadministrativo

[...] la conmutatividad no constituye un atributo de los convenios interadministrativos. Según el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las entidades públicas pueden “asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos”. Esta clase de convenios constituye un instrumento negocial para la gestión pública, orientado a la realización de cometidos de igual naturaleza. Sin embargo, como lo ha precisado la Subsección, no se configuran como negocios onerosos ni conmutativos.

Las partes no persiguen con su celebración obtener un lucro, sino alcanzar un objetivo de interés público, respecto del cual la conjunción de esfuerzos dentro de sus ámbitos competenciales constituye un medio idóneo. En estos convenios, una entidad estatal no asume una obligación dineraria de pagar un precio que se mire como equivalente a la obligación de otra de dar o hacer algo en su favor. Aunque es innegable que pueden existir aportes económicos o financieros, este compromiso no se identifica con la obligación de remunerar la prestación de servicios, el suministro de bienes o la ejecución de obras propias de las relaciones de intercambio que se vehiculizan mediante contratos en sentido estricto. En este orden de ideas, los aportes —cualquiera que sea su naturaleza— no configuran prestaciones interdependientes y recíprocas, sino actos de cooperación o contribuciones efectuadas por cada entidad, desde su respectivo ámbito funcional, para alcanzar fines públicos comunes.

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Inicia el término al día siguiente del vencimiento del plazo previsto para la liquidación de común acuerdo

En virtud del régimen jurídico aplicable al negocio y de las estipulaciones pactadas, ninguna de las partes estaba investida de potestad legal ni de facultad convencional para liquidarlo unilateralmente. En consecuencia, el término debía computarse desde el día siguiente al vencimiento del plazo previsto para la liquidación de común acuerdo.

[...]

En definitiva, antes de que se presentaran la solicitud de conciliación y la demanda de la UNP, la jurisprudencia de esta Corporación ya había sostenido la interpretación del ordinal (v) del artículo 164.2(j) del CPACA en que se sustentó la decisión impugnada. Conforme a esta interpretación, actualmente pacífica en las tres Subsecciones de la Sección Tercera de esta Corporación, cuando el negocio jurídico no está sometido al EGCAP y no se pactó la facultad de liquidarlo unilateralmente, no debe considerarse el término de dos meses al que hace referencia la disposición para definir la fecha de inicio del cómputo de la caducidad.



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

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

Expediente: 25000233600020200011901 (72.578)
Demandante: Unidad Nacional de Protección
Demandado: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Medio de control: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: CÓMPUTO DE LA CADUCIDAD - El término de dos meses al que se refiere el ordinal (v) del artículo 164.2(j) debe tenerse en cuenta al fijar la fecha inicial del cómputo de la caducidad, siempre que se cumpla un presupuesto: que la entidad ostente la potestad legal para efectuar la liquidación mediante acto administrativo o, en su defecto, cuente con facultad convencional para hacerlo/ COSTAS – las agencias en derecho constituyen una partida destinada a reconocer a la parte vencedora los gastos por representación judicial, no guardan una relación directa con los honorarios profesionales que se hubieran pactado con el apoderado, pues se determinan con base en las tarifas oficiales fijadas por el Consejo Superior de la Judicatura

Surtido el trámite de ley, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 21 de marzo de 2024, emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A.

La controversia versa sobre un «convenio interadministrativo» celebrado entre tres entidades públicas para garantizar la movilidad y seguridad de las personas responsables de las actividades de monitoreo y verificación del cese al fuego pactado entre el Gobierno nacional y un grupo armado al margen de la ley.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. El 21 de marzo de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dictó sentencia mediante la cual declaró probada la “*caducidad del presente medio de control*” y condenó en costas a la parte demandante, fijando como agencias en derecho por la primera instancia la suma de \$15’508.055 a favor de las entidades demandadas¹.

2. La anterior providencia estudió la demanda presentada por la Unidad Nacional de Protección (en adelante, UNP) contra el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (en adelante, DAPRE) y la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional (en adelante, Policía Nacional). Sus pretensiones, hechos principales y fundamentos de derecho se sintetizan a continuación².

¹ Samai Tribunal, Índice 49, p. 26.

² Samai Tribunal, Índice 47 (Exp. Digitalizado), C001 Ppal., 002 demanda.



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

Demanda

3. La UNP solicitó que se declare que el DAPRE y la Policía Nacional incumplieron parcialmente el convenio interadministrativo 305 de 2017 al no efectuar el pago de la cuenta de cobro 152 del mismo año y que, por esa razón, se les declare responsables de los perjuicios causados (pretensiones 1.1 y 1.2). También pidió que se liquide judicialmente el convenio, incluyendo en el balance financiero las sumas reclamadas en la demanda conforme al artículo 16 de la Ley 446 de 1998 (pretensiones 1.3 y 1.4). Como consecuencia de estas declaraciones, reclamó que se condene a las entidades demandadas al pago de la suma indicada en la cuenta de cobro 152 de 2017, equivalente a \$516'935.170, que sea actualizada y se liquiden intereses moratorios (pretensiones 2.1 y 2.2). Por último, solicitó que se condene en costas a la parte demandada (pretensión 2.3).
4. Como sustento fáctico de sus pretensiones, señaló que el 10 de mayo de 2017, la UNP, el DAPRE y la Policía Nacional celebraron el convenio interadministrativo 305 de 2017. Este acuerdo tuvo por objeto aunar esfuerzos, recursos y capacidades para garantizar la seguridad de los integrantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el marco de la implementación del mecanismo tripartito de monitoreo y verificación del cese al fuego acordado entre el Gobierno Nacional y las FARC. El valor del convenio se fijó en \$2.202'413.982.
5. Las partes acordaron que la ejecución del convenio se extendería desde la fecha de suscripción hasta el 31 de agosto de 2017 o hasta que se agotaran los recursos, lo que ocurriera primero. El 22 de junio de 2017 se presentó esta última circunstancia, motivo por el cual el convenio se terminó.
6. El 11 de diciembre de 2017, la UNP presentó la cuenta de cobro 152 por \$516'935.170, correspondiente a las actividades realizadas entre el 14 y el 22 de junio del mismo año. El DAPRE devolvió la cuenta por considerar que no era procedente efectuar pagos por encima del valor pactado en el convenio. Asimismo, puso a consideración de la UNP un proyecto de acta de liquidación, en la que las partes se declaraban a paz y salvo; sin embargo, su contenido fue objetado, habida cuenta de la existencia del saldo pendiente de pago.
7. En los fundamentos jurídicos de sus pretensiones, la UNP citó jurisprudencia de esta Corporación para resaltar las finalidades públicas que se persiguen con la celebración de convenios interadministrativos. Afirmó que el impago de la cuenta de cobro 152 vulneró las disposiciones legales que consagran el principio de normatividad de los negocios jurídicos y el de buena fe en su ejecución. En este sentido, sostuvo que la supervisión del convenio estaba a cargo de las tres entidades que lo celebraron, por lo que las actividades desarrolladas entre el 14 y el 22 de junio de 2017 eran conocidas y, en consecuencia, el DAPRE no podía alegar falta de disponibilidad presupuestal para efectuar su reconocimiento.
8. También indicó que la omisión de las entidades demandadas comportó una infracción de las disposiciones constitucionales y legales que consagran los principios de la función administrativa y de planeación en la gestión contractual de las entidades



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

públicas. Finalmente, afirmó que el incumplimiento del DAPRE provocó un enriquecimiento sin justa causa y un correlativo empobrecimiento para la UNP.

Contestaciones de la demanda

9. El DAPRE se opuso a la prosperidad de las pretensiones señalando que no incumplió los compromisos asumidos, pues la obligación de efectuar los giros estaba limitada al monto agotable y la suma incluida en la cuenta de cobro 152 lo superaba. En consonancia con este planteamiento, sostuvo que, al efectuar el cobro de los servicios prestados entre el 1.º y el 13 de junio de 2017, la UNP reconoció que quedaba un saldo restante del monto disponible de solo \$21'082.465. Por tal razón, no podía continuar ejecutando actividades ni recibir en contraprestación la suma pretendida en la demanda, máxime cuando no solicitó la adición del convenio³.

10. Indicó que, debido al agotamiento de los recursos, las mismas partes suscribieron el convenio 333 del 23 de junio de 2017, con un presupuesto de \$2.474'405.801, para garantizar la continuidad de las actividades entre el 23 de junio y el 31 de julio del mismo año. Por último, sostuvo que la UNP incumplió sus obligaciones porque presentó con retrasos las cuentas de cobro y no acreditó en debida forma la prestación de los servicios que fundaban su reclamo.

11. El DAPRE formuló la excepción de *"indebida escogencia del medio de control"*, sosteniendo que, al haberse superado el valor agotable del convenio, las actividades ejecutadas por la UNP entre el 14 y el 22 de junio de 2017 correspondían a *"hechos cumplidos"*, por lo que las pretensiones debieron presentarse mediante el medio de control de reparación directa. A partir de esta consideración, afirmó que la acción había caducado, pues el término para demandar empezó a correr el 23 de junio y la solicitud de conciliación prejudicial se presentó más de dos años después, el 18 de diciembre de 2019. Asimismo, propuso la excepción de *"incumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial"*.

12. La Policía Nacional también se opuso a las pretensiones de la UNP, señalando que no asumió obligaciones dinerarias en virtud del convenio interadministrativo. Por otra parte, formuló la excepción de *"ineptitud sustantiva de la demanda por falta de individualización del acto administrativo demandado"*; sin embargo, en la fundamentación de este medio de defensa hizo referencia a la oportunidad de su presentación⁴.

13. Adujo que el convenio había terminado por agotamiento de los recursos el 22 de junio de 2017. Con base en ello, indicó que el plazo para la liquidación bilateral venció el 22 de octubre, y el de la unilateral el 22 de diciembre del mismo año. Añadió que este último día no era hábil, por lo que el término para presentar la demanda vencía el 13 de enero de 2020. Finalmente, expuso que la audiencia en la que se declaró fracasado el trámite de conciliación se realizó el 5 de marzo de 2020, de modo que el

³ Samai CE, Índice 19 (acceso a documentos solicitados en auto del 29/08/2025): Índice 9, Doc. 6, pp. 1-21.

⁴ Samai CE, Índice 19 (acceso a documentos solicitados en auto del 29/08/2025): Índice 14, pp. 1-10.



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

término para demandar vencía al día siguiente. Dado que la demanda fue radicada el 9 de marzo de 2020, concluyó que operó la caducidad de la acción.

Trámite relevante en primera instancia

14. Mediante auto del 23 de septiembre de 2021, el Tribunal Administrativo declaró no probada la excepción de caducidad de la acción. Indicó que el convenio terminó el 22 de junio de 2017, por lo que el plazo para su liquidación unilateral venció el 22 de diciembre del mismo año y el término de caducidad el 23 de diciembre de 2019. Añadió que el 18 de diciembre de 2019 se presentó la solicitud de conciliación prejudicial, cuya constancia de fracaso se expidió el 5 de marzo de 2020. En atención a la suspensión del término durante dicho trámite, señaló que la caducidad vencía el 10 de marzo siguiente. Dado que la demanda se presentó un día antes, concluyó que no operó la caducidad. Contra este auto no se interpusieron recursos⁵. En la misma providencia, que no fue impugnada, se declararon no probadas las excepciones de indebida escogencia de la acción y de “*incumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial*”.

15. En auto del 29 de agosto de 2022, debido a que las partes solicitaron tener como pruebas únicamente las documentales aportadas, el Tribunal resolvió dictar sentencia anticipada, para lo cual fijó el objeto del litigio⁶. Posteriormente, mediante providencia del 9 de marzo de 2023, corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión, los cuales fueron radicados oportunamente⁷.

16. La UNP reiteró los argumentos expuestos en su demanda sobre la reunión de los elementos de la responsabilidad contractual y la procedencia de la liquidación judicial del convenio⁸. Afirmó que su reclamación no se fundaba en *hechos cumplidos*, porque el monto reclamado correspondía a las actividades ejecutadas entre el 14 y el 22 de junio de 2017, es decir, antes de que el convenio terminara. Sostuvo, además, que la entidad cumplió íntegramente sus compromisos, incluso durante el período comprendido en la reclamación. Por su parte, el DAPRE reiteró los argumentos que sustentaron las defensas y excepciones propuestas en su contestación⁹. La Policía Nacional insistió en que no asumió obligaciones dinerarias en virtud del negocio jurídico, las cuales estaban radicadas en cabeza del DAPRE, por lo que no se le podía imputar responsabilidad contractual¹⁰.

Los fundamentos de la sentencia

17. Para sustentar su decisión de declarar probada la excepción de caducidad, el Tribunal indicó que, conforme a lo dispuesto en los Decretos 716 de 1994 y 2429 de 1997, el convenio no se regía por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), sino exclusivamente por las normas del derecho

⁵ Samai Tribunal, Índice 19.

⁶ Samai Tribunal, Índice 26.

⁷ Samai Tribunal, Índice 33.

⁸ Samai Tribunal, Índice 43.

⁹ Samai Tribunal, Índices 40 y 41.

¹⁰ Samai Tribunal, Índice 38.



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

privado. Con base en esta premisa y en sentencias dictadas por esta Corporación¹¹, concluyó que las partes no estaban investidas de la potestad legal para liquidarlo unilateralmente. En consecuencia, determinó que el término de caducidad de las pretensiones debía computarse a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para la liquidación de común acuerdo, sin incluir el término de dos meses legalmente previsto para los casos en que no se logre dicho acuerdo.

18. Señaló que el convenio terminó el 22 de junio de 2017 por agotamiento de los recursos. Indicó que el plazo para la liquidación de común acuerdo se extendió entre el 23 de junio y el 22 de octubre del mismo año. En consecuencia, estableció que el término de caducidad empezó a correr el 23 de octubre de 2017 y venció el 23 de octubre de 2019. Destacó que la solicitud de conciliación prejudicial se presentó apenas el 18 de diciembre de 2019 y la demanda en marzo de 2020. Con fundamento en lo anterior, declaró probada la excepción de caducidad.

19. El Tribunal sostuvo que, si bien en el auto del 23 de septiembre de 2021 se declaró no probada esta misma excepción, resultaba procedente declararla en la sentencia, porque: (i) la defensa propuesta por la Policía Nacional no se formuló considerando las implicaciones del régimen jurídico aplicable al convenio en el cómputo del término de caducidad; (ii) dicha providencia se dictó antes de la incorporación de las pruebas documentales, determinantes para establecer la integración normativa del convenio; y (iii) la oportunidad de la demanda constituye un presupuesto procesal regulado por normas de orden público, cuyo examen no puede omitirse en la sentencia. Por último, afirmó que la condena en costas no depende de la valoración de la conducta de la parte vencida, sino que responde a un criterio objetivo. En consecuencia, condenó a la parte demandante y fijó como agencias en derecho por la primera instancia la suma de \$15'508.055¹².

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

20. La UNP solicitó que se revoque la sentencia y se acojan sus pretensiones¹³. En primer lugar, sostuvo que el Tribunal desconoció que el ordinal (v) del artículo 164.2(j) del CPACA no hace ninguna distinción respecto del régimen jurídico aplicable al contrato. Por lo tanto, adujo que, si el negocio estaba sometido a liquidación y esta no se lograba por el acuerdo de las partes ni se efectuaba unilateralmente, el término de caducidad empezaba a correr una vez cumplido el plazo de dos meses contados a partir del vencimiento del término convenido para efectuar la liquidación de mutuo acuerdo. Además, agregó que, debido a su “*carácter conmutativo*”, sí era procedente la liquidación unilateral del convenio.

21. En segundo lugar, indicó que era improcedente declarar la caducidad en la sentencia, dado que el Tribunal había desestimado esa excepción mediante auto del

¹¹ C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 63.998, nov. 20/2023. M.P. José Roberto Sáchica Méndez; Subsecc. C, Sent. 41.063, dic. 16/2022. M.P. Guillermo Sánchez Luque; Subsecc. A, Sent. 65.978, oct. 22/2021. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

¹² El magistrado Juan Carlos Garzón Martínez salvó su voto. Expuso que no resultaba procedente reevaluar la decisión que declaró no probada la excepción de caducidad, porque entre la emisión del auto y la sentencia no se presentó ninguna variación en “*la situación fáctico-probatoria*”. Samai Tribunal, Índice 51.

¹³ Samai Tribunal, Índice 53.



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

23 de septiembre de 2021, el cual cobró ejecutoria e impedía reabrir la discusión. Preciso que solo podía revisarse nuevamente este asunto en caso de existir pruebas pendientes por practicar que incidieran en el análisis, y no por un cambio de criterio jurídico. Añadió que las razones aducidas por el Tribunal para reevaluar su decisión no eran atendibles, porque, si bien al momento de emitir el auto que resolvió la excepción no se habían decretado las pruebas, los documentos en que se fundó la sentencia ya reposaban en el expediente y debieron valorarse para adoptar aquella determinación.

22. En tercer lugar, sostuvo que el Tribunal aplicó de manera retroactiva sentencias de esta Corporación que adoptaron la tesis según la cual, tratándose de negocios jurídicos no sometidos al EGCAP, el término de caducidad debe empezar a correr sin tener en cuenta el plazo previsto para la liquidación unilateral si dicha facultad no fue pactada. Indicó que las decisiones judiciales que introducen un criterio jurisprudencial con incidencia en el derecho de acceso a la administración de justicia no pueden aplicarse a situaciones jurídicas anteriores a su emisión. Por tanto, concluyó que no era procedente declarar probada la excepción de caducidad.

23. Por último, señaló que no era procedente imponer la condena en costas ni fijar las agencias en derecho, porque no se acreditó su causación y su imposición dependía de una valoración subjetiva de la conducta de la parte vencida para establecer si actuó con temeridad o mala fe¹⁴.

Trámite en segunda instancia

24. En el término previsto en el artículo 247.4 del CPACA, el DAPRE presentó un escrito pronunciándose sobre el recurso de apelación de la UNP. Solicitó confirmar la sentencia impugnada, argumentando que la decisión sobre la excepción de caducidad adoptada en el auto del 23 de septiembre de 2021 no producía efectos de cosa juzgada. Añadió que, por tratarse de un presupuesto procesal, dicho aspecto podía evaluarse nuevamente al dictar sentencia¹⁵.

III. CONSIDERACIONES

25. La Sala debe determinar si, por las razones señaladas por la UNP, era improcedente declarar probada la excepción de caducidad y, en consecuencia, correspondía estudiar de fondo las pretensiones de la demanda. Asimismo, se debe establecer si era improcedente la condena en costas por no haberse acreditado su causación y por ausencia de temeridad o mala fe en la conducta de la parte demandante.

¹⁴ Samai Tribunal, Índice 69.

¹⁵ Samai CE, Índice 17. La sentencia de primera instancia se dictó el 21 de marzo de 2024. Aunque no fue notificada regularmente, dentro de los diez días siguientes a su comunicación electrónica la UNP interpuso recurso de apelación con el contenido sintetizado en los párrafos 21 a 23. Mediante auto del 11 de abril de 2025, el despacho del Consejero Ponente dispuso devolver el expediente al Tribunal para que notificara la providencia en debida forma, antes de resolver sobre la admisión del recurso (Samai CE, Índice 3). Cumplida la notificación y dentro de la oportunidad legal, la UNP presentó nuevamente el recurso de apelación, incluyendo el reparo descrito en el párrafo 23. En auto del 13 de agosto de 2025 se admitió tanto el recurso inicial como su complementación (Samai CE, Índice 11).



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

26. La Sala confirmará la sentencia impugnada en lo relativo a la decisión de declarar probada la excepción de caducidad, porque (i) este término debía computarse a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para la liquidación de común acuerdo del convenio; (ii) la decisión adoptada en el auto expedido antes de la audiencia inicial, que desestimó esta defensa, no impedía su declaración en la sentencia de primera instancia; y (iii) no se aplicó retroactivamente una nueva regla jurisprudencial que afectara el derecho de acceso a la administración de justicia de la UNP. Asimismo, se confirmará la condena en costas, porque su imposición no depende de la valoración de la conducta de la parte vencida y la fijación de las agencias en derecho no está condicionada a la comprobación de los honorarios pactados por representación judicial.

La oportunidad de la demanda y su vinculación con la liquidación del negocio jurídico

27. El ordinal (v) del artículo 164.2(j) del CPACA establece lo siguiente: *“En los [contratos] que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, [el término de caducidad empieza a correr] una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga”*. Este enunciado no sufrió modificaciones durante el trámite del proyecto de ley 198 de 2009¹⁶. En la exposición de motivos de este proyecto, que dio origen al CPACA, no se incluyeron consideraciones particulares sobre esta disposición ni en las memorias de la Comisión Redactora se registraron debates acerca de su contenido¹⁷.

28. La disposición no señala literalmente que, así la entidad pública no esté investida de la potestad para expedir un acto administrativo de liquidación unilateral ni cuente con una facultad de origen negocial para hacerlo, el término de caducidad empieza a correr una vez vencido el plazo de dos meses. Por ende, la interpretación gramatical (C.C., art. 27) no es suficiente para establecer el significado del enunciado.

29. La interpretación sistemática de la disposición permite concluir que su significado es distinto al señalado por el apelante. El término de dos meses al que se refiere el enunciado debe tenerse en cuenta al fijar la fecha inicial del cómputo de la caducidad, siempre que se cumpla un presupuesto: que la entidad ostente la potestad legal para efectuar la liquidación mediante acto administrativo o, en su defecto, cuente con facultad convencional para hacerlo.

¹⁶ Gaceta del Congreso, Senado y Cámara, Año XVIII, N.º 1173, Bogotá D.C., 17 de noviembre de 2009, Imprenta Nacional de Colombia. El texto del ordinal (v) del artículo 164.2(j) del CPACA corresponde exactamente al del ordinal (v) del artículo 160(h) del proyecto de ley.

¹⁷ Ministerio de Justicia y del Derecho, Colombia. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, & Colombia. Consejo Superior de la Judicatura (2014). Memorias de la Ley 1437 de 2011: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo, Vol. III, pp. 132-135.



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

30. Según el artículo 30 del Código Civil, los pasajes de una ley *“pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto”*. El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 constituye una disposición que trata sobre estas mismas materias: la liquidación del contrato y su relación con la institución de la caducidad. En consecuencia, debe considerarse para precisar el significado del ordinal (v) del artículo 164.2(j) del CPACA. Su texto es el siguiente:

“La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C.C.A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C.C.A”.

31. La interpretación sistemática de estos dos enunciados revela la coherencia existente entre las reglas sustantivas sobre la liquidación de los contratos estatales y el diseño legislativo de las reglas que regulan la oportunidad para formular pretensiones del medio de control de controversias contractuales:

- (i) El artículo 11 de la Ley 1150 establece que las partes son las llamadas a pactar el plazo para liquidar de común acuerdo el contrato, cuando este lo requiera. Sin embargo, dicho precepto establece un término supletivo de cuatro meses. En coherencia con ello, el ordinal (v) del artículo 164.2(j) del CPACA dispone que, para determinar la fecha en que inicia el cómputo del término de caducidad, lo primero que debe considerarse es el plazo pactado para la liquidación o, en su defecto, el de cuatro meses. La intención de armonizar las reglas de la caducidad con las sustantivas sobre la liquidación se patentiza en que el legislador procesal empleó casi la misma redacción de la Ley 1150 de 2007: *“plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga”*.
- (ii) El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 otorga a las entidades estatales la potestad de liquidar unilateralmente el contrato dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo pactado para la liquidación de común acuerdo o del que de forma supletiva establece la ley, cuando el contratista no comparezca o no se logre un acuerdo. Por lo tanto, no es fortuito que el ordinal (v) del artículo 164.2(j) del CPACA disponga que el término de caducidad para la formulación de pretensiones contractuales —entre las que se incluye la liquidación judicial del negocio jurídico (art. 141)— no comienza a correr antes de que se cumpla *“el término de dos (2)*



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente”.

Así, el legislador procesal no desconoció la competencia de la Administración para liquidar unilateralmente el contrato, sino que la consideró como elemento estructural del cómputo del término de caducidad. De esta manera, evitó que el término para formular las pretensiones propias del medio de control de controversias contractuales, que permite solicitar al juez la liquidación del negocio jurídico, empezara a correr cuando la Administración cuenta con la competencia temporal para adoptar esa misma decisión mediante acto administrativo.

- (iii) El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 dispone que la liquidación puede efectuarse incluso después de vencidos los anteriores plazos, bien sea de mutuo acuerdo o unilateralmente, pero con sujeción a un límite infranqueable: el previsto en el artículo 136 del CCA. Esta remisión normativa debe entenderse hecha en la actualidad al artículo 164 del CPACA, por cuanto ambos regulan la caducidad. De ello se sigue que el término de caducidad también influye en la institución de la liquidación del contrato estatal, pues el legislador lo concibió como un límite temporal insuperable para practicarla.

32. En definitiva, la institución jurídico-procesal de la caducidad y la sustancial de la liquidación de los contratos del Estado no transitan por cauces separados. Por el contrario, se imbrican normativamente. La configuración legislativa de la regla de oportunidad para presentar la demanda en casos que involucran negocios jurídicos sujetos a liquidación está condicionada por las normas sustanciales que regulan esta etapa de la actividad contractual de las entidades públicas. A su vez, el ámbito temporal de aplicación de las distintas modalidades de liquidación —de común acuerdo, unilateral o judicial— se ve influido por las reglas que rigen la caducidad. Por ello, el significado del ordinal (v) del artículo 164.2(j) del CPACA debe establecerse con base en una interpretación contextual que ilumine cada uno de sus componentes sintácticos.

33. A partir de los anteriores elementos, la Sala concluye que el precepto “[el término de caducidad empezará a correr] *una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo (...) para hacerlo bilateralmente*” no puede entenderse en el sentido señalado por el apelante. Como lo demuestra la interpretación contextual y sistemática de las reglas procesales de la caducidad y de las normas sustantivas sobre la liquidación, ese término de dos meses fue establecido teniendo en cuenta que se trata del plazo dentro del cual la Administración puede ejercer la potestad legal de liquidación unilateral del contrato.

34. En este contexto, la posibilidad de que la liquidación “se practique por la administración unilateralmente” constituye un presupuesto normativo que el legislador tuvo en cuenta al definir el momento a partir del cual se computa el término de caducidad. En consecuencia, cuando no se cumple dicho presupuesto —esto es, cuando la entidad estatal no ostenta la potestad legal ni la facultad convencional para efectuar la liquidación unilateral—, el término debe contarse desde el día siguiente al



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

vencimiento del plazo previsto para la liquidación de mutuo acuerdo, siempre que esta resulte procedente.

35. Esta interpretación es, además, la que mejor consulta el principio de razonabilidad. Se presume que el legislador tuvo en cuenta razones suficientes para configurar las reglas sobre la oportunidad de la demanda y que estas no obedecen al capricho. Interpretar el enunciado en el sentido indicado anteriormente armoniza con este principio, pues implica reconocer que, al redactarlo, el legislador buscó articular las reglas sobre la oportunidad de la demanda con las relativas a la liquidación de los contratos objeto de la controversia. En cambio, la interpretación del apelante supondría aceptar que el legislador decidió, sin motivo aparente, condicionar el inicio del término de caducidad al vencimiento de un plazo durante el cual no tiene lugar ninguna actuación jurídicamente relevante, situación que no se advierte en ninguno de los otros ordinales del artículo 164.2(j) del CPACA.

36. Definido el punto anterior, para establecer si el término de dos meses previsto en el ordinal (v) del artículo 164.2(j) del CPACA era aplicable para determinar el hito inicial del cómputo de la caducidad, la Sala debe precisar el régimen jurídico aplicable al negocio jurídico objeto de la controversia y su contenido. Este análisis resulta necesario porque el apelante sostuvo que el convenio podía liquidarse unilateralmente en razón de su carácter conmutativo.

37. El convenio fue suscrito por tres partes. En primer lugar, por el DAPRE —entidad a la que el literal (b) del artículo 2.1 de la Ley 80 de 1993 reconoce capacidad para celebrar contratos—. No obstante, el negocio se celebró comprometiendo los recursos de un fondo-cuenta sin personería jurídica: el Fondo de Programas Especiales para la Paz (en adelante, Fondo Paz). Este fue creado por la Ley 368 de 1997 (art. 9) como una cuenta especial del DAPRE, administrada como un sistema separado de cuentas, cuyo objeto es *“la financiación de las acciones que realice el Consejo Nacional de Paz, así como los programas de paz encaminados a fomentar la reincorporación a la vida civil de los grupos alzados en armas, de acuerdo con la política de paz existente”*¹⁸. El convenio fue firmado por el director del Fondo Paz, quien actuó como delegatario de la competencia del director del DAPRE para comprometer el presupuesto, ordenar el gasto y celebrar los contratos financiados con recursos de dicho fondo-cuenta¹⁹.

¹⁸ El artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone: *“Constituyen fondos especiales en el orden nacional los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador”*. En consecuencia, cuando el legislador crea un fondo y le otorga personería jurídica, este adquiere la naturaleza de una entidad con autonomía administrativa y patrimonial, distinta de los fondos especiales que funcionan como cuentas sin personería jurídica, los cuales se limitan a categorizar determinados ingresos públicos (C. Const., Sent. C-617, ago. 8/2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

¹⁹ El encabezado del convenio señala: *“MAURO RODRIGO PALTA CERÓN, identificado con la cédula de ciudadanía número 76.331.003, en su calidad de Director del Fondo de Programas Especiales para la Paz, Fondo cuenta sin personería jurídica, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República —DAPRE— con NIT 899.999.083-0, nombrado mediante Decreto Presidencial No. 402 del 9 de marzo de 2017, y posesionado mediante Acta del 10 de marzo de 2017, delegado por el Director del DAPRE para comprometer el presupuesto, ordenar el gasto y celebrar contratos que requiera el Fondo de Programas Especiales para la Paz del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mediante Resolución No. 0345 del 24 de mayo de 2016”*. Samai CE, Índice 19 (acceso a documentos solicitados en auto del 29/08/2025): Índice 9, Doc. 7, p. 29.



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

38. El convenio también fue suscrito por la UNP. Esta unidad administrativa especial, con personería jurídica, fue creada por el Decreto-Ley 4065 de 2011 y tiene por objeto articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional, cuando, por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias o culturales, se encuentren en riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad o seguridad personal, o en razón del ejercicio de un cargo público u otras actividades que puedan generar dicho riesgo. Por último, suscribió el convenio la Policía Nacional, cuerpo armado permanente a cargo de la Nación (C.P., art. 218), al que el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto reconoce capacidad para contratar, en tanto órgano que constituye una sección del presupuesto general de la Nación²⁰.

39. El artículo 15 de la Ley 434 de 1998 estableció que *“para todos los efectos, los contratos celebrados, con cargo a la cuenta del Fondo de Programas Especiales para la Paz se regirán por las reglas del derecho privado”*. Por otra parte, el Decreto 2429 de 1997²¹, mediante el cual se reglamentó el funcionamiento del Fondo Paz, dispuso en su artículo 3º lo siguiente: *“los **actos, operaciones, contratos y convenios** que celebre el Director del Fondo de Programas Especiales para la Paz, en virtud de la delegación conferida por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 716 de 1994, así como en desarrollo de su objeto, sólo se someterán a las normas que rigen la contratación entre particulares, sin perjuicio de la inclusión de las cláusulas excepcionales contempladas en la Ley 80 de 1993 y las que las modifiquen y adicionen”* (Énfasis añadido)²².

40. El convenio 305 de 2017 se celebró con cargo a la cuenta del Fondo Paz, ya que los costos y gastos derivados de su ejecución se cubrían con recursos de este fondo-cuenta²³. Por ello, la única parte que asumió obligaciones dinerarias fue el DAPRE,

²⁰ La disposición vigente al momento de la celebración del convenio (Ley 179 de 1994, art. 51, compilada en el Estatuto Orgánico del Presupuesto) señalaba lo siguiente: *“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”*

²¹ Compilado en el Decreto 1081 de 2015.

²² El artículo 1º del Decreto 716 de 1994, al que hace el reenvío el Decreto 2429 de 1997, señala: *“De conformidad con lo previsto en los artículos 22, 95, numeral 6 y 13 transitorio de la Constitución Política, están excluidos de los reglamentos que se dicten en cumplimiento del segundo inciso del artículo 355 de la Constitución, así como de los requisitos establecidos en la Ley 80 de 1993, los convenios, contratos y pagos que se efectúen a personas naturales o jurídicas, en desarrollo de los acuerdos firmados o que se firmen con grupos guerrilleros desmovilizados, vinculados a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno Nacional. // Los contratos que se celebren para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el inciso anterior, sólo se someterán a las normas que rigen la contratación entre particulares, sin perjuicio de que se puedan determinar la inclusión de las cláusulas excepcionales contempladas en la Ley 80 de 1993, o en las disposiciones que la reglamenten, sustituyan, modifiquen o adicionen”*.

²³ *“CLÁUSULA SEGUNDA. — VALOR Y FORMA DE PAGO: El valor del CONVENIO será hasta por la suma de DOS MIL DOSCIENTOS DOS MILLONES CUATROCIENTOS TRECE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$2.202.413.982,00) moneda legal, valor que incluye todos los impuestos, costos y demás gastos derivados de la prestación del servicio a que haya lugar, y que FONDO PAZ, pagará en mensualidades vencidas y de acuerdo a los servicios efectivamente prestados, según facturación presentada por la Unidad Nacional de Protección y recibo a satisfacción por parte de los supervisores”*. Samai CE, Índice 19 (acceso a documentos solicitados en auto del 29/08/2025): Índice 9, Doc. 7, p. 32.



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

que emitió el registro presupuestal correspondiente para iniciar su ejecución²⁴. Además, el convenio fue suscrito por el director del Fondo Paz en virtud de la delegación otorgada por el director del departamento administrativo. Finalmente, el negocio se celebró en desarrollo del objeto del fondo, consistente en *“financiar y cofinanciar los planes, programas, estrategias e iniciativas por la paz”* (Ley 368 de 1997, art. 11.b).

41. En consecuencia, este negocio jurídico se regía por el derecho privado integralmente y no por el EGCAP, sin perjuicio de la posibilidad de incluir las cláusulas excepcionales al derecho común de que trata el artículo 14 de la Ley 80 de 1993. En este mismo sentido, en el numeral 11º de las consideraciones del convenio se indicó que *“el presente convenio se rige por las normas consagradas en el derecho privado, esto es el Código Civil, el Código de Comercio, el Manual de contratación del DAPRE en el capítulo relativo al Fondo de Programas Especiales para la Paz, cuenta especial, sin personería jurídica”*²⁵. El régimen jurídico aplicable al convenio no se integraba, entonces, con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, norma atributiva de la competencia para que las entidades públicas liquiden unilateralmente el negocio mediante la expedición de un acto administrativo.

42. Las partes incluyeron una cláusula de liquidación (18ª), en virtud de la cual acordaron que la *“liquidación del convenio se realizará de mutuo acuerdo dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de su terminación”*. Sin embargo, no incorporaron estipulación alguna que confiriera a una de ellas la facultad de practicar la liquidación unilateralmente en caso de no lograrse el acuerdo.

43. En definitiva, atendiendo al contenido del negocio jurídico y al régimen aplicable, ninguna de las partes estaba investida de potestad legal ni de facultad convencional para liquidarlo de forma unilateral. En consecuencia, tal como lo determinó el Tribunal, el término de caducidad debía computarse desde el día siguiente al vencimiento del plazo previsto para la liquidación de común acuerdo.

44. Según la cláusula tercera del convenio, la *“ejecución será hasta el 31 de agosto de 2017 o hasta agotar recursos, previo perfeccionamiento y registro presupuestal”*. En la comunicación OFI17-0022663 del 23 de junio de 2017, la directora general de la UNP informó al DAPRE la necesidad de *“suscribir un nuevo convenio cuya cobertura inicie a partir del día de hoy, toda vez que los recursos asignados a la ejecución del convenio 305 de 2017 solo fueron suficientes hasta el día de ayer [22 de junio]”*²⁶. De otro lado, en la comunicación OFI17-00091451 de 2017, mediante la cual el DAPRE se pronunció sobre los informes de ejecución, se reiteró, en concordancia con lo manifestado por la UNP, que los recursos se agotaron 22 de junio de 2017²⁷.

45. Por otra parte, según el tercer informe de ejecución de la UNP —el último emitido respecto del convenio 305 de 2017—, los servicios se prestaron hasta el 22 de junio

²⁴ Samai CE, Índice 19 (acceso a documentos solicitados en auto del 29/08/2025): Índice 9, Doc. 7, p. 35.

²⁵ Samai CE, Índice 19 (acceso a documentos solicitados en auto del 29/08/2025): Índice 9, Doc. 7, p. 30.

²⁶ Samai Tribunal, Índice 47 (exp. Digitalizado), C001 Ppal., Medios, Anexos UNP, p. 9.

²⁷ Samai CE, Índice 19 (acceso a documentos solicitados en auto del 29/08/2025): Índice 9, Doc. 7, pp. 36-37.



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

de ese año²⁸. En el expediente también obra el convenio 333, suscrito el 23 de junio de 2017, con plazo hasta el 31 de julio del mismo año y por un valor de \$2.754'405.801, cuyo objeto coincide con el del convenio 305 de 2017, materia de la controversia. Conforme a estos elementos de juicio, está probado que el 22 de junio de 2017 se dio por terminado este último, se extinguieron las obligaciones de las partes y, por tal razón, estas suscribieron un nuevo negocio jurídico para continuar la ejecución de las actividades.

46. El 23 de junio de 2017 inició, entonces, el plazo para la liquidación bilateral del convenio 305 de 2017, el cual concluyó el 23 de octubre del mismo año. En consecuencia, el término de caducidad empezó a correr el 24 de octubre de 2017 y venció el 24 de octubre de 2019. La solicitud de conciliación extrajudicial se presentó hasta el 18 de diciembre de 2019²⁹, mientras que la demanda fue radicada el 9 de marzo de 2020. En conclusión, resultaba procedente declarar probada la excepción de caducidad.

47. En el recurso de apelación, la UNP afirmó que, con independencia del régimen aplicable, procedía la liquidación unilateral porque el convenio reunía las características de un acto jurídico conmutativo. Al respecto, la legislación civil establece que el contrato es oneroso *“cuando tiene por objeto la utilidad de ambos contratantes, gravándose cada uno a beneficio del otro”* (C.C., art. 1497). En ese contexto, *“el contrato oneroso es conmutativo, cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez”* (C.C., art. 1498).

48. Del carácter conmutativo de un negocio jurídico celebrado por una entidad pública no se sigue, sin más, que sea procedente su liquidación unilateral. Un contrato estatal puede ser conmutativo y no por ello resulta procedente que la Administración adopte esta decisión. Así ocurre, por ejemplo, con los negocios celebrados por entidades estatales no sometidas al EGCAP que no incluyen una cláusula accidental de liquidación. En esta clase de contratos, la entidad no es titular de una potestad legal ni de una facultad convencional para adoptar esta decisión. En consecuencia, lo determinante es que una de las partes esté investida de la competencia para practicarla, porque la norma atributiva de esa potestad —Ley 1150 de 2007, art. 11— integre su contenido o, si esta no resulta aplicable, porque las partes pacten una cláusula accidental que confiera esa facultad (C.C., art. 1501). En este caso no se verifica ninguno de tales supuestos, por lo que el reparo no resulta atendible.

49. Ahora bien, la conmutatividad no constituye un atributo de los convenios interadministrativos. Según el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las entidades públicas pueden *“asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos”*. Esta clase de convenios constituye un instrumento negocial para la gestión pública, orientado a la realización

²⁸ Samai CE, Índice 19 (acceso a documentos solicitados en auto del 29/08/2025): Índice 9, Doc. 7, p. 109.

²⁹ Samai Tribunal, Índice 47 (exp. Digitalizado), C001 Ppal., Medios, Anexos UNP, pp. 135-140.



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

de cometidos de igual naturaleza. Sin embargo, como lo ha precisado la Subsección, no se configuran como negocios onerosos ni conmutativos.

50. Las partes no persiguen con su celebración obtener un lucro, sino alcanzar un objetivo de interés público, respecto del cual la conjunción de esfuerzos dentro de sus ámbitos competenciales constituye un medio idóneo. En estos convenios, una entidad estatal no asume una obligación dineraria de pagar un precio que se mire como equivalente a la obligación de otra de dar o hacer algo en su favor. Aunque es innegable que pueden existir aportes económicos o financieros, este compromiso no se identifica con la obligación de remunerar la prestación de servicios, el suministro de bienes o la ejecución de obras propias de las relaciones de intercambio que se vehiculizan mediante contratos en sentido estricto. En este orden de ideas, los aportes —cualquiera que sea su naturaleza— no configuran prestaciones interdependientes y recíprocas, sino actos de cooperación o contribuciones efectuadas por cada entidad, desde su respectivo ámbito funcional, para alcanzar fines públicos comunes³⁰.

51. En este caso, conforme a las cláusulas segunda y quinta del convenio 305 de 2017, el DAPRE se obligó a *“asignar el presupuesto necesario para garantizar el cumplimiento del objeto del convenio”*; a pagar el valor pactado de \$2.202’413.982 *“en mensualidades vencidas y de acuerdo con los servicios efectivamente prestados según facturación presentada por la UNP”*; y a asumir el *“pago de los gastos de gasolina y peajes”*³¹. La Policía Nacional se comprometió a recibir los vehículos entregados por la UNP, asignarlos para garantizar la movilidad y seguridad de los miembros de la comisión verificadora y operarlos con su propio personal, sin recibir por ello contraprestación alguna. Por su parte, la UNP se obligó a poner a disposición los vehículos requeridos, entregarlos a la Policía Nacional, asumir los gastos de mantenimiento correctivo y a presentar informes mensuales sobre los servicios prestados, así como un informe final con el detalle de la inversión de los recursos asignados al convenio³².

52. Según el considerando 31 del convenio, su suscripción estuvo precedida por la comunicación del 1.º de marzo de 2017, mediante la cual la UNP *“presentó la propuesta de tarifas aplicable”*. Dicho documento sirvió de base para fijar el valor

³⁰ En este sentido, la Subsección ha señalado que *“sin perjuicio de que los convenios interadministrativos puedan contener obligaciones de carácter económico, lo cierto es que no son onerosos, su finalidad no está determinada por un ánimo de lucro de ninguna de las partes, sino por la conjunción de intereses que conviene congregar para la realización de un fin de interés público que concierne a todos los que participan del acuerdo de voluntades. En estos contratos el beneficio reside en el interés público y la realización de los fines del Estado. No se configura entre las entidades públicas contrayentes una relación conmutativa sinalagmática, en la medida que no se obligan a dar o a hacer algo a cambio de una prestación equivalente o remuneración. Las obligaciones que asumen las entidades públicas en esta clase de acuerdos negociales no se justifican o encuentran su causa propiamente en las prestaciones de la otra —aunque están relacionadas de cara a la realización del fin común— y, por tanto, no son recíprocas ni puede medirse entre ellas una simetría por comparación”*. C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 68.280, feb. 21/2025 (párrs. 71-72). M.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ. En el mismo sentido, se había planteado que *“Los ‘convenios interadministrativos’ a los que se refiere el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 no pueden ser encasillados exactamente bajo las reglas de uno u otro tipo de relación obligatoria. En efecto, de una parte, si bien estos convenios exigen la presencia de al menos 125 dos (2) entidades públicas, ello no significa que se desprendan relaciones obligatorias bilaterales strictu sensu, dada la finalidad asociativa que los gobierna”*. C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. (AP) 25.552, jun. 14/2019. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico

³¹ Samai CE, Índice 19 (acceso a documentos solicitados en auto del 29/08/2025): Índice 9, Doc. 7, p. 32.

³² Ídem.



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

pactado en la cláusula segunda del convenio. En esta propuesta, la unidad administrativa especial presentó al DAPRE un conjunto de tarifas mensuales, expresadas en millones de pesos, para siete vehículos blindados de distinta antigüedad y cinco vehículos convencionales. Asimismo, precisó que, si se requerían automotores con especificaciones diferentes, equipos o accesorios adicionales, debía comunicarse la necesidad para generar un cobro adicional. Por último, incluyó la estimación de los costos mensuales por conductor, en caso de requerirse su vinculación a las actividades, discriminando salario y factor prestacional³³.

53. En este contexto, la Sala constata que la UNP entregaba los vehículos al DAPRE y a la Policía Nacional para su operación. No obstante, los costos asociados a esta actividad —desde el uso mismo de los automotores hasta el consumo de gasolina, las tasas de peaje y la eventual vinculación de conductores de su planta— eran trasladados al DAPRE, que los pagaba con cargo a los recursos del Fondo Paz.

54. La comunicación presentada por la UNP no incluyó un desglose de las tarifas propuestas. Por lo tanto, no es posible establecer si, además del costo de poner a disposición los vehículos, se incorporaba un componente de utilidad. No obstante, a partir de los antecedentes del acuerdo y de su contenido, la Sala advierte que la relación entre el DAPRE y la UNP presentaba rasgos contractuales. En efecto, la UNP se obligó a conceder al DAPRE el uso y goce de los vehículos destinados a la movilidad y seguridad de los miembros de la comisión tripartita de seguimiento, no como un aporte autónomo sin una acreencia correlativa, sino como una prestación interdependiente asumida a cambio de una obligación del DAPRE: pagar un precio o renta sustentado en el tarifario propuesto. Esta estructura prestacional se asemeja a la de un contrato de arrendamiento de cosas (C.C., art. 1974).

55. Sea cual fuere la naturaleza jurídica de la relación, su calificación no modifica la conclusión previamente expuesta sobre la caducidad. En virtud del régimen jurídico aplicable al negocio y de las estipulaciones pactadas, ninguna de las partes estaba investida de potestad legal ni de facultad convencional para liquidarlo unilateralmente. En consecuencia, el término debía computarse desde el día siguiente al vencimiento del plazo previsto para la liquidación de común acuerdo.

56. En el recurso de apelación, la UNP también sostuvo que, aun cuando hubiera operado la caducidad, no resultaba procedente declarar probada la excepción en la sentencia impugnada, pues el Tribunal la había desestimado mediante un auto dictado durante el proceso. La Sala no considera de recibo este planteamiento. Efectivamente, en la providencia expedida para resolver las excepciones previas, con fundamento en el parágrafo segundo del artículo 175 del CPACA, el Tribunal declaró no probada la de caducidad. Sin embargo, de la expedición de dicho auto interlocutorio no se sigue que la autoridad judicial careciera de la facultad para declararla probada en la sentencia (ni que, si omitía hacerlo, esta instancia no estuviera habilitada para efectuar ese pronunciamiento).

³³ Samai CE, Índice 19 (acceso a documentos solicitados en auto del 29/08/2025): Índice 9, Doc. 7, pp. 22-24.



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

57. El juez contencioso-administrativo debe pronunciarse oficiosamente sobre todas las cuestiones necesarias para emitir una decisión de fondo, entre ellas la caducidad, pues la oportunidad de la demanda constituye un presupuesto procesal para resolver el litigio³⁴. Esta institución, regulada en normas de orden público, indisponibles tanto para las partes como para el operador judicial (CPACA, art. 164), impone el deber de pronunciarse sobre la excepción en la sentencia (CPACA, art. 187). En consecuencia, como lo ha precisado la Sala en casos análogos, el cumplimiento de este presupuesto procesal no puede entenderse saneado ni su análisis clausurado por el hecho de que, en una providencia interlocutoria dictada en una etapa preliminar del proceso, se hubiera desestimado. Por tanto, al emitir la decisión de mérito, el fallador está facultado y obligado a volver sobre dichos presupuestos³⁵.

58. Finalmente, la Sala tampoco estima atendible el planteamiento conforme al cual no procedía declarar la caducidad, en la medida en que *“la naturaleza del precedente impide su aplicación retroactiva, pues lo contrario sería tanto como aplicar normas NO vigentes ni aplicables a la controversia”*³⁶. En la sentencia de primera instancia, como fundamento jurídico de su decisión, el Tribunal Administrativo citó providencias dictadas por esta Corporación en fechas posteriores a los hechos que originaron el conflicto y a la presentación de la demanda³⁷. Sin embargo, ello no comportó la aplicación retroactiva de un criterio jurisprudencial novedoso sobre el significado del ordinal (v) del artículo 164.2(j) del CPACA.

59. Aunque en el lenguaje jurídico se use indistintamente el vocablo «norma» para aludir a los enunciados contenidos en las fuentes del derecho, resulta útil distinguir entre las disposiciones —esto es, los enunciados previstos en una fuente jurídica, como la ley o los reglamentos— y las normas propiamente dichas, que no corresponden al enunciado en sí, sino a su contenido de significado. La operación intelectual mediante la cual se identifica el contenido de significado no es nada diferente a la interpretación³⁸.

60. En este caso, la Sala constata que, antes de la presentación de la solicitud de conciliación y de la demanda, la jurisprudencia de esta Corporación ya había identificado la norma —esto es, el contenido de significado del ordinal (v) del artículo

³⁴ C.E., Sec. Tercera, Sala Plena, Sent. abr.6/2018 (párr. 19). M.P. Danilo Rojas Betancourth.

³⁵ “67. Aunque en la citada decisión se haya resuelto declarar no probada la mencionada excepción y calificar de idóneo el medio de control elegido por el actor, como lo ha reiterado esta Sala, al momento de dictar sentencia le corresponde al juez analizar los presupuestos procesales que le permitan decidir de fondo el asunto, entre ellos la caducidad, para lo cual es imprescindible definir en primer lugar la acción o vía procesal idónea de acuerdo con la fuente del daño, pues son aspectos que no pueden ni deben entenderse saneados o clausurados, ya que se trata de elementos procesales que resultan ineludibles, tal como lo dispone el artículo 187 del CPACA. // 68. Por tanto, tal decisión no impide que la Sala pueda analizar nuevamente ese presupuesto, toda vez que frente al mismo no opera una suerte de cosa juzgada con base en un auto interlocutorio anterior, pues esa decisión es adoptada en una etapa preliminar del proceso, en la cual no se ha agotado el debate probatorio y, por tanto, no constituye un impedimento para que al decidir de mérito el fallador pueda y deba volver sobre estos presupuestos”. C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. (69.780), sep.13/2024. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

³⁶ Samai Tribunal, Índice 53, p. 17.

³⁷ C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 63.998, nov. 20/2023. M.P. José Roberto Sáchica Méndez; Subsecc. C, Sent. 41.063, dic. 16/2022. M.P. Guillermo Sánchez Luque; Subsecc. A, Sent. 65.978, oct. 22/2021. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

³⁸ Guastini, Riccardo. *La sintaxis del derecho*. 1.^a ed., Madrid, Marcial Pons, 2016, pp. 337-338.



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

164.2(j) del CPACA— que se reitera en esta oportunidad. Según esa interpretación, cuando el negocio jurídico celebrado por una o más entidades estatales no está sometido al EGCAP y no se pactó una cláusula accidental de liquidación unilateral, no debe considerarse el término de dos meses al que hace referencia la disposición para definir la fecha de inicio del cómputo de la caducidad, puesto que no existe potestad legal ni facultad convencional que permita practicar dicha liquidación.

61. Sin pretender con ello agotar la relación de pronunciamientos sobre la materia, la Sala advierte que, el 22 de junio de 2017, la Subsección A estudió este asunto y reprodujo una decisión de la Subsección C en la que se indicó lo siguiente: *“Por oposición al criterio del a quo, esta Sala considera que el contrato sub iudice no requería liquidación, porque su régimen sustantivo era el derecho privado, y no la ley 80 de 1993 (...) Además, no sobra indicar que las partes tampoco pactaron esta posibilidad, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, luego no existe razón para exigir la liquidación bilateral de un contrato que no requiere de este trámite. Y con mayor razón se debe reprochar que el tribunal exija, inclusive, la liquidación unilateral, a falta de la bilateral, pues este poder extraordinario no lo contempla la ley civil ni comercial, luego no podría asumirlo la entidad estatal sin autorización legal”*³⁹.

62. El 30 de mayo de 2019, la Subsección A de la Sección Tercera expidió una providencia en la que sostuvo lo siguiente: *“no es posible computar los 2 meses a los que se refiere la norma [ordinal (v) del artículo 164.2(j) del CPACA] citada (que debe contarse a partir del vencimiento del plazo convenido para liquidar el contrato bilateralmente), porque ese lapso, tal como lo ha indicado la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación, tiene relación con la oportunidad de la que goza la Administración para liquidar unilateralmente el negocio, facultad que no podía ejercer el Fondo de Adaptación, habida cuenta de que el contrato objeto de estudio se rige por las normas del derecho privado y aquellas no prevén esa competencia”*⁴⁰. La referencia a *“la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación”* en que se sustentó este señalamiento corresponde a un pronunciamiento de la Subsección B del 2 de marzo de 2017⁴¹.

63. En definitiva, antes de que se presentaran la solicitud de conciliación y la demanda de la UNP, la jurisprudencia de esta Corporación ya había sostenido la interpretación del ordinal (v) del artículo 164.2(j) del CPACA en que se sustentó la decisión impugnada. Conforme a esta interpretación, actualmente pacífica en las tres Subsecciones de la Sección Tercera de esta Corporación⁴², cuando el negocio jurídico

³⁹ C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Auto (de Sala) 57.816A, jun. 22/2017. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico. La cita original pertenece a: C.E., Sec. Tercera, Subsecc. C, Auto 38.344, dic. 6/2010. M.P. Enrique Gil Botero.

⁴⁰ C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Auto (de Sala) 61.849, may. 30/2019. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Reiterado en: C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Auto 66.013, ago. 31/2020. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁴¹ C.E., Sec. Tercera, Subsecc. B, Auto 51.689, mar. 2/2017. M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁴² La Subsección A ha señalado al respecto: *“36. Ahora bien, el régimen jurídico aplicable al contrato y el contenido de la cláusula accidental de liquidación determinan que esta regla deba aplicarse con un matiz, a saber: computando el término de caducidad desde el día siguiente al vencimiento del plazo de seis meses posteriores a la terminación del contrato, pero sin adicionar el término legal de dos meses previsto para la liquidación unilateral. Lo primero, porque las partes acordaron expresamente ese plazo para la liquidación bilateral. Lo segundo, porque EPM no estaba habilitada legalmente para expedir un acto administrativo de liquidación, toda vez que la norma atributiva de esa competencia —el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007— no integra el régimen jurídico del contrato ni este contenía una cláusula que facultara convencionalmente a*



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

no está sometido al EGCAP y no se pactó la facultad de liquidarlo unilateralmente, no debe considerarse el término de dos meses al que hace referencia la disposición para definir la fecha de inicio del cómputo de la caducidad.

64. Esta constatación es suficiente para desestimar el reparo del apelante, el cual delimita el ámbito de competencia del juez de segunda instancia. El motivo de inconformidad se restringió a sostener que la interpretación jurisprudencial —que atribuyó a la disposición legal el sentido indicado— surgió con posterioridad a los hechos y a la presentación de la demanda, sin cuestionar la existencia de criterios contrapuestos ni la ausencia de una decisión de unificación sobre el tema. En consecuencia, la Sala confirmará la decisión de declarar probada la excepción de caducidad respecto de las pretensiones formuladas en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, las cuales, además, resultaban improcedentes por perseguir el pago de una suma superior a la obligación pecuniaria asumida por el DAPRE⁴³.

Las costas en primera instancia

65. La Sala también confirmará la condena en costas impuesta a la UNP en primera instancia, en la que se fijaron las agencias en derecho en la suma de \$15'508.055. El reparo conforme al cual su imposición dependía de la valoración de la temeridad o mala fe del demandante no es atendible.

alguna de las partes para liquidarlo de manera unilateral, lo cual exige un pacto expreso e inequívoco” C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 72.489, ago. 11/2025. M.P. José Roberto Sáchica Méndez, que reitera: C.E., Sec. Tercera, Subsec. A, Sent. 63.262 (apartado 4º), mar. 7/2025. M.P. María Adriana Marín. La Subsección B igualmente ha precisado lo siguiente: “Si bien en otras providencias se ha realizado un cómputo de la caducidad diferente, esta Sala advierte que, en las sentencias referidas, el cálculo no tenía en cuenta si la entidad estaba efectivamente facultada (legal o convencionalmente) para liquidar unilateralmente el contrato, o porque entendía que se debía acudir al supuesto contemplado en el literal V, del literal j, del numeral 2, del artículo 164 del CPACA, que presume un término de 2 meses posterior al vencimiento del plazo convenido para la liquidación bilateral. A propósito de esta disparidad de cómputos se advierte que el análisis relativo a la oportunidad para presentar la demanda no debe sobreentender una actividad en cabeza de una de las partes (de ordinario, la entidad contratante) que no tendrá lugar, pues esto llevaría a sumar al conteo un tiempo en espera de un hecho que no ocurrirá”. Finalmente, la Subsección C ha señalado: “no es posible computar los 2 meses a los que se refiere el artículo 164 precitado —que debe contarse a partir del vencimiento del plazo convenido para liquidar el contrato bilateralmente—, porque ese lapso tiene relación con la oportunidad con la que cuentan las entidades para liquidar unilateralmente los contratos, facultad que no podía ejercerse en el marco del convenio objeto de estudio, toda vez que, como se expresó líneas atrás, dicho acuerdo de voluntades se rige por sus propias reglas y esa posibilidad no se pactó” C.E., Sec. Tercera, Subsecc. C, Sent. 70.085, jun. 16/2025. M.P. Adriana Polidura Castillo.

⁴³ En la cláusula segunda se pactó que el valor del convenio, correspondiente a la cuantía de la obligación dineraria asumida por el DAPRE con la UNP, ascendía a la suma de hasta \$2.202'413.982. A su vez, en la cláusula relativa al plazo —ya analizada— se dispuso que la ejecución del convenio, entendida como el cumplimiento de las obligaciones derivadas de él, sería exigible hasta el vencimiento del término o hasta la ocurrencia de una condición resolutoria: el agotamiento del valor pactado, equivalente a la apropiación afectada de forma definitiva con el respectivo registro presupuestal. Finalmente, en la cláusula décima se previó que “cualquier modificación, adición y/o prórroga a lo pactado en el presente convenio y/o a cualquier documento que haga parte integral del mismo, solo podrá realizarse por acuerdo escrito entre las partes”. En este contexto, las pretensiones de la UNP, dirigidas a obtener el pago de la suma incorporada en la cuenta de cobro 152 de 2017 —equivalente a \$516'935.170—, resultan improcedentes porque exceden la cuantía de la obligación dineraria asumida por el Fondo, la cual fue pagada en debida forma y no constituye objeto de controversia. Además, en el expediente no obra prueba alguna de que los servicios presuntamente ejecutados durante la vigencia del convenio, que superaron el valor pactado y se registraron en un informe de actividades emitido en una fecha posterior a la terminación del negocio, hubieran dado lugar a una adición que cumpliera la solemnidad convencional que exigía acuerdo escrito entre las partes. Por lo tanto, de haberse incurrido en estos costos, ellos deben correr por cuenta de la UNP y no puede exigirse como una indemnización compensatoria por el incumplimiento del DAPRE.



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

66. El artículo 188 del CPACA, adicionado por la Ley 2080 de 2021, establece lo siguiente: *“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. // En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”*. Por su parte, el artículo 365.1 del CGP, al que debe entenderse realizado el reenvío normativo, dispone que se *“condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto”*. Esta disposición supedita la condena en costas a un criterio objetivo —la condición de parte vencida— que, a diferencia de lo previsto en el artículo 171 del CCA, modificado por la Ley 446 de 1998, no exige valorar la conducta procesal de las partes ni su temeridad o mala fe.

67. En la sentencia C-157 de 2013, citada en el recurso de apelación, no se afirmó lo contrario, sino que se ratificó esta interpretación del precepto legal: *“La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365”*⁴⁴. Como lo ha precisado la Subsección, este criterio no varió con la adición introducida por la Ley 2080 de 2021, pues esta reforma autorizó su imposición aun en los procesos en que se ventile un interés público, cuando la demanda carezca manifiestamente de fundamento legal⁴⁵.

68. La Sala tampoco considera atendible el planteamiento según el cual no procedía fijar las agencias en derecho, porque en el expediente no se acreditó su causación. El artículo 361 del CGP dispone que las *“costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho”*. A su vez, el numeral 3º del artículo 366 del mismo código prevé que *“la liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado”*.

69. Las agencias en derecho deben fijarse en la providencia que imponga la condena en costas, conforme al numeral cuarto del artículo 366 del CGP, el cual dispone que *“deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura”*. En este contexto, aunque las agencias en derecho constituyen una partida destinada a reconocer a la parte vencedora los gastos por representación judicial, no guardan una

⁴⁴ C.C., Sent. C-157 (párr. 5.1.8), mar. 21/2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

⁴⁵ “[E]l artículo 188 del CPACA, con la adición introducida por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, según la cual: ‘la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal’, toda vez que la Sala es del criterio que este aspecto no es aplicable a los procesos ordinarios de reparación directa en los cuales se debaten derechos económicos de carácter subjetivo, sino exclusivamente a aquellos en los que se ventile un interés público, como en las acciones públicas, contencioso objetivo o de mera constitucionalidad y/o legalidad, lo que no se cumple por el hecho de que el daño se genere con redes de energía eléctrica de propiedad de una empresa de servicios públicos domiciliarios”. C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Auto (de Sala) 69.936, sept. 26/2025. M.P. María Adriana Marín.



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

relación directa con los honorarios profesionales que se hubieran pactado con el apoderado, pues se determinan con base en las tarifas oficiales fijadas por el Consejo Superior de la Judicatura⁴⁶. De ahí que, cuando se impone la condena en costas, no resulte necesario que en el expediente obre un documento que acredite el monto de los honorarios pactados entre la parte y quien ejerce su representación judicial.

70. En conclusión, resultaba procedente que el Tribunal Administrativo fijara las agencias en derecho con fundamento en el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, máxime cuando las entidades demandadas designaron apoderados judiciales para su defensa en el proceso. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 366 del CGP, las expensas y gastos deberán liquidarse de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, una vez se encuentre ejecutoriada la providencia que le ponga fin, siempre que aparezcan comprobados y con sujeción a los criterios establecidos en el numeral 3º de dicha norma.

Costas en segunda instancia

71. Conforme al numeral 1.º del artículo 365 del CGP, se condenará en costas a la parte a la que se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación. El artículo 5.º del Acuerdo PSAA16-10554 del Consejo Superior de la Judicatura prevé que, en la segunda instancia de los procesos declarativos, las agencias en derecho se fijarán entre uno (1) y seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Para su determinación, se deben considerar la naturaleza, calidad y duración de la gestión del apoderado, la cuantía del proceso y otros factores que incidan en la valoración de su gestión profesional.

72. El recurso de apelación fue resuelto desfavorablemente para la UNP. La Policía Nacional y el DAPRE debieron asumir los gastos de vigilancia del proceso judicial en esta sede; además, el DAPRE se pronunció sobre la alzada y expuso argumentos para controvertir las razones del recurso. En consecuencia, la Sala fijará, por concepto de agencias en derecho, la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMMLV), a la fecha de la sentencia, a favor de cada una de dichas entidades y a cargo de la parte demandada.

IV. PARTE RESOLUTIVA

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

⁴⁶ “Al respecto, la Corte ha entendido que las costas procesales son aquellos gastos en que incurre una parte por razón del proceso. Esa noción comprende tanto las expensas como las agencias en derecho. Las expensas son las erogaciones distintas al pago de los honorarios del abogado, tales como el valor de las notificaciones, los honorarios de los peritos, los aranceles, entre otros. Las agencias en derecho corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en el artículo 366 del Código General del Proceso, y que no necesariamente deben corresponder a los honorarios pagados por dicha parte a su abogado”. C. Const., Sent. T-625, nov. 11/2016. M.P. María Victoria Calle Correa



Radicación	25000233600020200011901 (72.578)
Actor:	Unidad Nacional de Protección
Demandado:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otro
Referencia:	Controversias contractuales

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia dictada el 21 de marzo de 2024 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A.

SEGUNDO: CONDENAR en costas por la segunda instancia a la Unidad Nacional de Protección, en favor de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Las agencias en derecho se fijan en la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMMLV), a la fecha de emisión de esta sentencia, para cada una de ellas. Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, según lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
Aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. **Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.**



VF