

CADUCIDAD - Medio de control de controversias contractuales - Pronunciación oficiosa del juez

[...] La caducidad de la acción por ser un presupuesto procesal, [...] el juez tiene la "potestad (...) de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada".

TÉRMINO DE PRESENTACIÓN DE DEMANDA - Medio de control de controversias contractuales - CCA artículo 136 - Liquidación del contrato - - A partir de la suscripción del acta de recibo definitivo o final de obra - Liquidación del contrato estatal - Ley 1150 de 2007 artículo 11 - Liquidación bilateral - Liquidación unilateral - Liquidación judicial - Suspensión del término por presentación de la conciliación extrajudicial - Demanda extemporánea

[...] el artículo 136 del CCA señalaba lo siguiente [...] cuando el contrato requería liquidación, la acción de controversias contractuales debía presentarse dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento de los términos para realizar dicho cruce de cuentas.

[...]

De acuerdo con lo pactado, los términos para realizar la liquidación bilateral y unilateral debían contarse a partir del Acta de Recibo Definitivo o Final de la Obra. Esta acta, a su vez, se suscribiría "máximo dentro de los 45 días calendario siguientes al vencimiento del plazo de ejecución del contrato".

El Contrato finalizó el 31 de marzo del 2008 [...] Así, el acta de recibo definitivo debía suscribirse, a más tardar, el 15 de mayo de 2008.

[...]

A partir de esa fecha, debía contarse los términos para realizar la liquidación de acuerdo con la ley. El artículo 11 de la Ley 1150 del 2007 señala que la liquidación bilateral debe realizarse a más tardar dentro de los cuatro meses siguientes, por lo que las partes debían haberla suscrito a más tardar el 16 de septiembre del 2008. A partir del día siguiente, la entidad contaba con dos (2) meses para expedir el acto administrativo de liquidación unilateral, término que venció el 17 de noviembre de 2008. Así las cosas, las partes podía acudir al juez hasta el 18 de noviembre del 2010 para interponer la acción de controversias contractuales.

No obstante, de acuerdo con la constancia emitida por el Procurador 33 Judicial para Asuntos Administrativos²⁰, el Invías "presentó solicitud de conciliación extrajudicial (...) el 16 de noviembre del 2010". Esto implicó que, con base en el artículo 21 de la ley 640 del 2001, el término de caducidad de la acción de controversias contractuales estuviera suspendido hasta el 15 de febrero de 2011, fecha en la que se certificó que ese día se

llevó “a cabo la audiencia de conciliación (...) y se declaro (sic) FALLIDA en razón a que la propuesta formulada por la parte actora, no fue acogida por las partes convocadas”.

Teniendo en cuenta lo anterior, el término de caducidad se suspendió cuando restaban tres (3) días para que operara la caducidad de la acción, razón por la cual la demanda debía ser presentada a más tardar el 18 de febrero del 2011. Sin embargo, el Invías acudió al juez contencioso extemporáneamente el 15 de diciembre de 2011.

TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Norma de orden público – Decreto Ley 1400 de 1970 artículo 6 – Excepción

El término de caducidad es una norma de orden público y las normas de este tipo no pueden ser modificadas por voluntades de las partes, de conformidad con el artículo 6º del Decreto Ley 1400 de 1970, Código de Procedimiento Civil. Así, una vez inicia el cómputo para presentar la acción, este no puede variar por la voluntad de las partes, con excepción de que se liquide bilateralmente el contrato.



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

Magistrado ponente: DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Bogotá, D.C., primero (1) de diciembre de dos mil veinticinco (2025).

Acción: Controversias contractuales
Radicación: 23001-23-31-000-2012-00220-01 (72330)
Demandante: Instituto Nacional de Vías
Demandados: Consorcio Carretero y Cóndor S.A. Compañía de Seguros Generales.

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 23 de septiembre del 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, que accedió a la pretensión de liquidación judicial del contrato.

La Sala es competente para conocer el presente asunto de acuerdo con lo establecido en el artículo 129 del Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, en adelante “CCA”, por tratarse de un recurso de apelación contra una sentencia proferida por un tribunal administrativo. A su vez, el Tribunal conoció el proceso en primera instancia por la cuantía de la demanda¹.

SÍNTESIS²

El Instituto Nacional de Vías (en adelante, el “Invías”) y el Consorcio Carretero celebraron el contrato número 1874 del 6 de octubre del 2005. El Invías interpuso la acción de controversias contractuales para que se liquidara judicialmente dicho contrato. El Tribunal Administrativo de Córdoba accedió a la pretensión. La Sala revocará la providencia y, en su lugar, declarará la caducidad de la acción de controversias contractuales.

I. ANTECEDENTES

A. Posición de la parte demandante

1. El 15 de diciembre del 2011³, el Invías, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, demandó al Consorcio Carretero y a Cóndor S.A. Compañía de

¹ El numeral 5 del artículo 132 del CCA establecía que los tribunales conocían controversias sobre contratos cuando la cuantía excediera quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (500 SMLV). La cuantía de la demanda se estimó en “setecientos doce millones quinientos diecisiete mil setenta y dos pesos con diecisiete centavos (\$712'517.072,17)” (folio 8 del cuaderno principal), cifra que era mayor a los 500 SMLMV al momento en que se presentó la demanda el 15 de diciembre del 2011.

² Temas: caducidad de la acción.

³ Folio 9 vuelto del cuaderno principal.



Seguros Generales (en adelante, la “Aseguradora”)⁴. En la demanda se elevaron las siguientes pretensiones:

PRIMERO- Que se liquide judicialmente el contrato de obra N° 1874 de 2005 en consonancia con lo probado en el proceso.

SEGUNDO- Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento de los derechos conculcados en perjuicio del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS —INVIAS—, se ordene, condene y disponga la restitución del anticipo no amortizado otorgado con ocasión del contrato No. 1874 de 2005, el cual asciende a la suma de DOS MIL CIENTO CUARENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y UN MIL SETECIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS (\$2.145.631.793,00) MONEDA CORRIENTE, al contratista CONSORCIO CARRETERO NIT 900.034.324-2, y a sus integrantes: ESTRUCTURAS ESPECIALES S.A. – SUAREZ Y SILVA LTDA. – J.A. ASOCIADOS LTDA. – CONSTRUCTORA YACAMAN VIVERO LTDA. Y CARLOS VENGAL PÉREZ, y a la Compañía de Seguros CÓNDOR S.A., en calidad de garante del contrato, en virtud de la Garantía Única de Cumplimiento N° 250 144364 y sus anexos modificatorios.

TERCERO. Se ordene, condene y disponga pagarle al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS —INVIAS— todas las sumas que el contratista CONSORCIO CARRETERO NIT 900.034.324-2, y sus integrantes: ESTRUCTURAS ESPECIALES S.A. – SUAREZ Y SILVA LTDA. – J.A. ASOCIADOS LTDA. – CONSTRUCTORA YACAMAN VIVERO LTDA. Y CARLOS VENGAL PÉREZ, y a la Compañía de Seguros CÓNDOR S.A., compañía aseguradora garante del contrato de obra No. 1874 del 2005, le hubieren retenido o compensado ilegalmente, junto con los intereses a que haya lugar, de acuerdo con la ley. Así como las demás sumas de dinero que resultaren probadas en el proceso.

CUARTO. Que las anteriores sumas sean pagadas debidamente actualizadas e incluyan los intereses corrientes y moratorios causados, de conformidad con la ley y la liquidación del contrato que se hiciere en el proceso.

QUINTO. Que se condene al contratista CONSORCIO CARRETERO NIT 900.034.324-2, y sus integrantes: ESTRUCTURAS ESPECIALES S.A. – SUAREZ Y SILVA LTDA. – J.A. ASOCIADOS LTDA. – CONSTRUCTORA YACAMAN VIVERO LTDA. Y CARLOS VENGAL PÉREZ, y a la Compañía de Seguros CÓNDOR S.A., compañía aseguradora garante del contrato de obra No. 1874 del 2005, el pago de las costas y gastos del proceso, incluidas las agencias en derecho, en la cantidad que determine esa Honorable Corporación.

SEXTO. Que se disponga el cumplimiento de la sentencia favorable, en los términos de los artículos 176 a 179 del Código Contencioso Administrativo.

SÉPTIMO. Que en el caso en que el contratista CONSORCIO CARRETERO NIT 900.034.324-2, y sus integrantes: ESTRUCTURAS ESPECIALES S.A. – SUAREZ Y SILVA LTDA. – J.A. ASOCIADOS LTDA. – CONSTRUCTORA YACAMAN VIVERO LTDA. Y CARLOS VENGAL PÉREZ, y a la Compañía de Seguros CÓNDOR S.A., compañía aseguradora garante del contrato de obra No. 1874 del 2005, no dieran cumplimiento inmediato a la sentencia, que ponga fin al proceso que se inicia, se le condene al pago de los intereses sobre el monto de la condena líquida.

OCTAVO. En razón de lo anteriormente expresado el contratista debe amortizar la suma de DOS MIL CIENTO CUARENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y UN MIL SETECIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS (\$2.145.631.793,00) MONEDA CORRIENTE, a su vez, el Instituto Nacional de Vías adeuda al Contratista la suma de MIL SEISCIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y UN MIL SEISCIENTOS SETENTA Y UN PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.673.381.671,00) correspondientes a actas de

⁴ Entró en liquidación forzosa administrativa y su existencia legal fue declarada terminada mediante resolución número 269 del 4 de mayo del 2016, expedida por su liquidador (folios 471 a 477 del cuaderno principal), razón por la cual en este proceso actuó representada por Fiduagraria S.A., como vocera y administradora del patrimonio autónomo de remanentes y contingencias de Córdor S.A. (folio 440 del mismo cuaderno).



*recibo parcial y ajuste número 22, 22A, 26, 26A, 27 y 27A (certificado mediante memorando SGT-GPD 43935 de fecha 22 de julio de 2011), en consecuencia, descontando este valor, el contratista debe devolver al Instituto Nacional de Vías la suma de CUATROCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL CIENTO VEINTIDOS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$472.250.122,00), correspondiente al anticipo sin amortizar, junto a la actualización e intereses, hasta la fecha efectiva de pago liquidado a 30 de noviembre de 2011, asciende a la suma de DOSCIENTOS CUARENTA MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS CON DIECISIETE CENTAVOS MONEDA CORRIENTE (\$240.266.950,17); para un total a reintegrar de **SETECIENTOS DOCE MILLONES QUINIENTOS DIECISIETE MIL SETENTA Y DOS PESOS CON DIECISIETE CENTAVOS (\$712'517.072,17) MONEDA CORRIENTE**⁵ (negritas dentro del texto).*

2. Las pretensiones se basaron en las siguientes afirmaciones:

2.1. El 6 de octubre del 2005, el Invías y el Consorcio Carretero celebraron el contrato número 1874 con el objeto de que el contratista realizara “el diseño, reconstrucción, pavimentación y/o repavimentación de la vía grupo 41, tramo 1, vía Canalete – Troncal, con una longitud de 15.40 kilómetros del PR0+0000 al PR15+0400 y tramo 2 vía Troncal – Puerto Escondido con una longitud de 18.60 kilómetros del PR0+0000 al PR18+0600 en el Departamento de Córdoba” (en adelante, el “Contrato”).

2.2. El plazo de ejecución inicialmente pactado fue de veinticuatro (24) meses, de los cuales tres (3) serían para la etapa de estudios y diseños y veintiuno (21) para la de construcción.

2.3. El contrato tuvo dos (2) prórrogas: una, suscrita el 5 de diciembre del 2007, que extendió el plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de ese año y, otra, celebrada el 28 de diciembre de 2007, que estableció como plazo de ejecución final el 31 de marzo del 2008.

2.4. Ese día, aún había obras y reparaciones pendientes de entrega. Por esto, el 8 de julio del 2008, las partes suscribieron el “acta de entrega y recibo definitivo”⁶, en la que se dejó constancia de que algunas obras no habían sido terminadas por el contratista.

2.5. Con ocasión de lo anterior, la interventoría solicitó que se aplicaran al contratista las sanciones convenidas en el contrato. Para evitarlas, el Consorcio Carretero se comprometió a completar las obras, según lo acordado con la entidad el 9 de diciembre del 2008. Así, el Contratista entregaría las obras y reparaciones pendientes el día 31 de agosto del 2009.

2.6. No obstante, llegada esa fecha, tampoco entregó la totalidad de la obra, pues las cantidades ejecutadas no correspondían a las contratadas. A pesar de lo anterior, continuó ejecutando obras hasta el 10 de abril del 2010, fecha en que las

⁵ Cuaderno principal, folios 1 y 2.

⁶ Cuaderno principal, folio 4.



partes suscribieron el “acta complementaria al acta de entrega y recibo definitivo de fecha 8 de julio de 2008”, donde se indicó lo siguiente:

La interventoría deja constancia que las obras y reparaciones recibidas cumplen con las Especificaciones Generales de Construcción del INVÍAS, las recomendaciones dadas por el consultor Neimar Castaño Peláez referentes a las reparaciones y demás condiciones contractuales, de acuerdo con los diseños, planos, cartera y especificaciones estipuladas en este proyecto, y que son las realmente ejecutadas⁷.

2.7. A pesar de que las obras fueron recibidas por la entidad, el Invías no las ha pagado porque las actas correspondientes “no han sido tramitadas por parte del contratista”⁸. Adicionalmente, él no amortizó completamente el anticipo que la entidad le entregó para realizar la obra.

2.8. Por lo anterior, el Invías solicitó que se liquidara judicialmente el contrato y se condenara al Consorcio a pagarle cuatrocientos setenta y dos millones doscientos cincuenta mil ciento veintidós pesos (\$472'250.122)⁹ porque (i) el Consorcio adeuda dos mil ciento cuarenta y cinco millones seiscientos treinta y un mil setecientos noventa y tres pesos (\$2.145.631.793) correspondientes a parte del anticipo recibido y no amortizado y (ii) de esa suma se deben restar mil seiscientos setenta y tres millones trescientos ochenta y un mil seiscientos setenta y un pesos moneda corriente (\$1.673.381.671) por las obras ejecutadas, pero que no han sido pagadas por el Invías.

2.9. Finalmente, el demandante aseveró que la demanda fue presentada oportunamente porque el término para acudir a la jurisdicción debía contarse desde el 10 de abril del 2010, cuando se firmó el “acta de complementación del acta de entrega y recibo definitivo”.

B. Posición de la parte demandada

3. El Consorcio Carretero se opuso a las pretensiones. Entre otros asuntos, propuso la excepción de caducidad, porque el término para demandar debe contarse a partir de los cuarenta y cinco (45) días después de concluido el plazo de ejecución del Contrato, como se estableció en su cláusula vigesimocuarta. Como el término de ejecución concluyó el 31 de marzo del 2008, el acta de entrega y recibo definitivo debió firmarse a más tardar el “15 de mayo de 2008”¹⁰. De esta manera, el término máximo para demandar venció el 15 de noviembre del 2010. Incluso, si se tiene en cuenta que estuvo suspendido por tres (3) meses debido al trámite de conciliación extrajudicial iniciado por el Invías, el 11 de abril del 2011 era la fecha máxima para presentar la demanda, pero fue interpuesta un año después: el 12 de abril del 2012¹¹.

⁷ *Ibidem*, folio 111.

⁸ *Ibidem*, folio 4.

⁹ La cifra indexada corresponde a setecientos doce millones quinientos diecisiete mil setenta y dos pesos de pesos con diecisiete centavos (\$712'517.072,17).

¹⁰ Folio 298 del cuaderno principal.

¹¹ Folio 299.



4. Fiduagraria S.A., como vocera y administradora del patrimonio autónomo de remanentes y contingencias de Cóndor S.A., formuló la excepción de inexistencia de la compañía de seguros, cuya existencia legal fue declarada terminada, y de falta de legitimación en la causa por pasiva de la fiduciaria, por ser simple vocera y administradora del referido patrimonio autónomo, porque el contrato de fiducia que le dio origen fue suscrito después de los hechos origen de la demanda y porque no facultó a la fiduciaria para representar judicial ni extrajudicialmente a la compañía liquidada.

C. Sentencia apelada

5. El 23 de septiembre del 2024, Tribunal Administrativo de Córdoba declaró no probada la de excepción de caducidad y liquidó el contrato con un saldo a favor del contratista de ciento cincuenta y un millones ochocientos cincuenta y cuatro mil ciento ochenta y un pesos (\$151'854.181), con base en las siguientes consideraciones:

5.1. La demanda fue presentada oportunamente porque el término para la liquidación del contrato debe contarse desde la suscripción del “Acta Complementaria del Acta de Entrega y Recibo Definitivo”¹². Como esto ocurrió el 10 de abril del 2010, las partes podían liquidar el contrato bilateralmente hasta el 11 de agosto del 2010; la entidad podía hacerlo unilateralmente hasta el 12 de octubre de ese año. A partir del día siguiente se contaban los dos (2) años para acudir a la jurisdicción, con lo que la caducidad operaría el 12 de octubre de 2012, y la demanda fue presentada oportunamente el 15 de diciembre de 2011.

5.2. Liquidó el contrato y estableció que debía pagarse al Consorcio la referida suma, así:

5.2.1. El contratista tenía un saldo de anticipo pendiente por amortizar equivalente a dos mil ciento cuarenta y cinco millones seiscientos treinta y un mil setecientos noventa y tres pesos (\$2.145'631.793).

5.2.2. Como en diciembre del 2008 el contratista tenía obras pendientes por ejecutar y reparar, el Instituto se abstuvo de tramitar y pagar las actas parciales, que sumaban mil seiscientos setenta y tres millones trescientos ochenta y un mil seiscientos setenta y un pesos (\$1.673'381.671).

5.2.3. Además, después del vencimiento del término contractual, el consorcio realizó obras y reparaciones pendientes que el Instituto recibió el 10 de abril del 2010 y que ascendieron a seiscientos veintitrés millones ochocientos treinta y cuatro mil trescientos tres pesos (\$623'834.303).

5.2.4. Entonces, en total, el Invías adeudaba al Consorcio dos mil doscientos noventa y siete millones doscientos quince mil novecientos setenta y cuatro pesos

¹² Página 5 de la sentencia, índice 00022 Samai del Tribunal.



(\$2.297'215.974). Sin embargo, de ese valor debía restarse el anticipo no amortizado, lo que arrojó una condena a favor del contratista equivalente a la diferencia de estas cifras: ciento cincuenta y un millones ochocientos cincuenta y cuatro mil ciento ochenta y un pesos (\$151'854.181).

D. Recurso de apelación

6. La parte actora lo interpuso y solicitó que se revocara la sentencia apelada y, en su lugar, se condenara a la parte demandada a pagar “CUATROCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL CIENTO VEINTIDOS PESOS \$472.250.122.00”¹³. En esencia, se argumenta que el acta complementaria a la de entrega y recibo definitivo del 10 de abril de 2010 no podía tenerse como prueba porque no fue suscrita por el representante legal del Invías. Así, no debían reconocerse los seiscientos veintitrés millones ochocientos treinta y cuatro mil trescientos tres pesos (\$623'834.303) correspondientes a obras realizadas después de que se finalizó el contrato.

E. Actuación en segunda instancia

7. El 20 de febrero del 2025 fue admitido el recurso de apelación¹⁴. Dentro de la oportunidad prevista en el artículo 212 del CCA¹⁵, las partes presentaron sus alegatos de segunda instancia, pero el Ministerio Público y la Aseguradora guardaron silencio. El Invías presentó un memorial idéntico al recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. El Consorcio Carretero, por su parte, sostuvo que el Invías presentó un recurso temerario, pues, a pesar de que aportó el acta complementaria suscrita el 10 de abril del 2010 con la demanda para que se le confirieran efectos probatorios, en la segunda instancia pretende desconocer el documento con el pretexto de no haber sido firmado por el Representante Legal de la entidad.

II. CONSIDERACIONES

F. Sentido de la decisión

8. La Sala declarará la caducidad de la acción de controversias contractuales, puesto que el término, que es de orden público, debía contarse desde la finalización del contrato. En ese sentido, la suscripción extemporánea del “acta complementaria del acta de entrega y recibo definitivo” no extendió el término para que acudieran al juez.

¹³ Folio 14, índice 26 del Samai del Tribunal.

¹⁴ Índice 4 del Samai.

¹⁵ “ARTICULO 212. APELACION DE LAS SENTENCIAS. <Artículo modificado por el artículo 67 de la Ley 1395 de 2010> El recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia se interpondrá y sustentará ante el *a quo*. (...) Ejecutoriado el auto admisorio del recurso o vencido el término probatorio, se ordenará correr traslado a las partes por el término común de diez (10) días para alegar de conclusión y se dispondrá que vencido este, se dé traslado del expediente al Ministerio Público, para que emita su concepto”.



G. Caducidad de la acción

9. La Sala estudia la caducidad de la acción por ser un presupuesto procesal, a pesar de no ser un asunto objeto de apelación. La Sección Tercera ha indicado en sentencia de unificación que el juez tiene la “potestad (...) de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada”¹⁶.

10. En relación con el término para presentar la demanda, el artículo 136 del CCA señalaba lo siguiente:

10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

*En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:
(...)*

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

11. De acuerdo con lo anterior, cuando el contrato requería liquidación, la acción de controversias contractuales debía presentarse dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento de los términos para realizar dicho cruce de cuentas.

12. La cláusula vigésima cuarta del Contrato reguló su liquidación de la siguiente forma¹⁷:

CLÁUSULA VIGÉSIMA CUARTA: LIQUIDACIÓN. *Se efectuará de acuerdo con lo establecido en la ley 80 de 1993. El término para la liquidación del contrato empezará a contabilizarse a partir del Acta de Recibo Definitivo o Final de la Obra, que se suscribirá máximo dentro de los 45 días calendario siguientes al vencimiento del plazo de ejecución del contrato. Si el CONTRATISTA no se presentare para efectos de la liquidación del contrato o las partes no llegan a ningún acuerdo, EL INSTITUTO procederá a su liquidación por medio de resolución motivada susceptible del recurso de reposición.*

13. De acuerdo con lo pactado, los términos para realizar la liquidación bilateral y unilateral debían contarse a partir del Acta de Recibo Definitivo o Final de

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 6 de abril del 2018, radicación: 05001-23-31-000-20010-3068-01 (46005), C.P. Danilo Rojas Betancourth. En el mismo sentido, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 19 de septiembre del 2025, radicación: 63001-33-33-000-2022-00285-02 (71244), C.P. Alberto Montaña Plata.

¹⁷ Este contrato se regía por la Ley 80 de 1993, porque fue celebrado por una entidad estatal en los términos del artículo segundo de la norma. En el mismo sentido, el artículo 52 del Decreto 2171 de 1992 reestructuró el Fondo Vial Nacional como el Instituto Nacional de Vías, “establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio y adscrito al Ministerio de Transporte”.



la Obra. Esta acta, a su vez, se suscribiría “máximo dentro de los 45 días calendario siguientes al vencimiento del plazo de ejecución del contrato”.

14. El Contrato finalizó el 31 de marzo del 2008. En efecto, en la Prórroga 2 suscrita entre las partes, acordaron prorrogar “el plazo del contrato inicial en noventa y un (91) días contados a partir del vencimiento del contrato principal, por lo tanto, la nueva fecha de vencimiento contractual es el treinta y uno (31) de marzo de 2008”¹⁸. Así, el acta de recibo definitivo debía suscribirse, a más tardar, el 15 de mayo de 2008.

15. A partir de esa fecha, debía contarse los términos para realizar la liquidación de acuerdo con la ley. El artículo 11 de la Ley 1150 del 2007 señala que la liquidación bilateral debe realizarse a más tardar dentro de los cuatro meses siguientes¹⁹, por lo que las partes debían haberla suscrito a más tardar el 16 de septiembre del 2008. A partir del día siguiente, la entidad contaba con dos (2) meses para expedir el acto administrativo de liquidación unilateral, término que venció el 17 de noviembre de 2008. Así las cosas, las partes podía acudir al juez hasta el 18 de noviembre del 2010 para interponer la acción de controversias contractuales.

16. No obstante, de acuerdo con la constancia emitida por el Procurador 33 Judicial para Asuntos Administrativos²⁰, el Invías “presentó solicitud de conciliación extrajudicial (...) el 16 de noviembre del 2010”. Esto implicó que, con base en el artículo 21 de la ley 640 del 2001²¹, el término de caducidad de la acción de controversias contractuales estuviera suspendido hasta el 15 de febrero de 2011, fecha en la que se certificó que ese día se llevó “a cabo la audiencia de conciliación

¹⁸ Folio 78 del cuaderno principal.

¹⁹ “DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. 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. Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo”.

²⁰ Folios 125 a 127 del cuaderno principal.

²¹ “La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable”. A su vez, el artículo 2º de la Ley 640 de 2001 señalaba que el “conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos: 1. Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo”.



(...) y se declaro (sic) FALLIDA en razón a que la propuesta formulada por la parte actora, no fue acogida por las partes convocadas”²².

17. Teniendo en cuenta lo anterior, el término de caducidad se suspendió cuando restaban tres (3) días para que operara la caducidad de la acción, razón por la cual la demanda debía ser presentada a más tardar el 18 de febrero del 2011. Sin embargo, el Invías acudió al juez contencioso extemporáneamente el 15 de diciembre de 2011.

18. Cabe advertir que el Tribunal de primera instancia negó la excepción de caducidad formulada por el consorcio demandado, con el argumento de que el “Acta Complementaria al Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Fecha 8 de julio de 2008” fue suscrita el 10 de abril del 2010 y desde esa fecha debía contarse el término de caducidad. No obstante, la Sala no comparte esta tesis por los siguientes motivos:

18.1. La propia entidad demandante afirmó que esa acta no tiene validez, en atención a que no fue firmada por su representante legal.

18.2. En la cláusula vigesimocuarta, las partes pactaron que, para efectos de contar los términos de liquidación del contrato, el “Acta de Recibo Definitivo o Final de la Obra se suscribirá máximo dentro de los 45 días calendario siguientes al vencimiento del plazo de ejecución del contrato”²³. Así, una lectura de acuerdo con la cual las partes podían celebrar en cualquier momento el Acta de Recibo Final de la Obra dejaría sin efectos a la estipulación citada.

18.3. Además, el término de caducidad es una norma de orden público y las normas de este tipo no pueden ser modificadas por voluntad de las partes, de conformidad con el artículo 6º del Decreto Ley 1400 de 1970, Código de Procedimiento Civil²⁴. Así, una vez inicia el cómputo para presentar la acción, este no puede variar por la voluntad de las partes²⁵, con excepción de que se liquide bilateralmente el contrato²⁶.

²² Folio 126 del cuaderno principal.

²³ Folio 62 del cuaderno principal.

²⁴ “OBSERVANCIA DE NORMAS PROCESALES. <Modificado por el artículo 2 de la Ley 794 de 2003> Las normas procesales son de derecho público y orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso, podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley”.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 13 de diciembre del 2017, radicación: 25000-23-31-000-2002-01149-01 (36592), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, radicación: 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62009), C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. En esa providencia la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su postura sobre el cómputo del término de caducidad para “indicar que éste debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta o de la ejecutoria del acto de liquidación del contrato, conforme al ap. iii del literal j. del numeral 2 del artículo 164 del CPACA; y de precisar que, en consecuencia, el apartado v) del literal j del mismo numeral solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna”.



19. En conclusión, teniendo en cuenta que la demanda fue presentada extemporáneamente, la Sala revocará la sentencia de primera instancia que liquidó el contrato y, en su lugar, declarará la caducidad de la acción.

H. Costas

20. En vista de que no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998. Sobre todo, teniendo en cuenta que la declaración de caducidad de la acción de controversias contractuales impidió resolver los reparos formulados en el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

III.DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVÓCASE la sentencia proferida el 23 de septiembre del 2024 por el Tribunal Administrativo de Córdoba y, en su lugar, **DECLÁRASE** la caducidad de la acción de controversias contractuales interpuesta por el Instituto Nacional de Vías.

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
Presidente de la Sala
con Aclaración de voto

El fundamento para la postura anterior es justamente la existencia de una “autorización expresa de la ley”. En efecto, el inciso tercero del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 señala que si “vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C.C.A.”.



Radicado: 23001233100020120022001 (72330)
Demandante: Instituto Nacional de Vías

Con firma electrónica
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado

Con firma electrónica
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
con Aclaración de voto