

ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES – CPACA artículo 165 – Requisitos – Daño originado por contrato estatal – Medio de control de controversias contractuales - Daño proviene de una acción, omisión u operación administrativa, o de un acto administrativo cuya legalidad no se cuestiona – Reparación directa

[...] de conformidad con el artículo 165 del CPACA, es posible acumular pretensiones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, contractual o de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos: i) que el juez sea competente para conocer de todas; ii) que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias; iii) que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas; y iv) que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento

[...]

En ese sentido, cuando el daño cuya reparación se persigue tiene origen en un contrato estatal, el medio de control procedente es el de controversias contractuales. Por el contrario, cuando el daño proviene de una acción, omisión u operación administrativa, o de un acto administrativo cuya legalidad no se cuestiona, resulta procedente el medio de control de reparación directa.

[...]

[...] la Sala concluye que la controversia planteada por Team Corp se circunscribe al ámbito de la responsabilidad contractual, en la medida en que tanto las pretensiones principales como las subsidiarias guardan una relación estrecha con la existencia, cumplimiento y alcance del supuesto mandato de agencia comercial. En ese orden de ideas, si bien en la demanda se solicitó que, en aplicación del principio iura novit curia, se adecuara el medio de control al que se estimara pertinente, lo cierto es que dicha facultad no autoriza al juez a modificar la causa petendi.

Precisamente por esa razón, se advierte que en la demanda no se estructuró un reproche autónomo por responsabilidad extracontractual, ni se alegó un daño desvinculado de la relación contractual.

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL CPACA artículo 164 literal j - Controversias Contractuales - Término

La caducidad fue instituida como una sanción por el ejercicio tardío del derecho de acción, que opera por el solo transcurso del tiempo, y “por ser de orden público, es indisponible, irrenunciable y el juez, cuando encuentre probados los respectivos supuestos fácticos, puede declararla de oficio, inclusive en contra de la voluntad de las partes”.

En lo que respecta a la oportunidad para ejercer el medio de control de controversias contractuales, el literal j) del artículo 164 del CPACA prescribe que caduca a los dos (2) años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que sirven de fundamento a las pretensiones y el literal.

[...] la Sala considera aplicable el supuesto general previsto en el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, de conformidad con el cual el término de caducidad de dos años del medio de control de controversias contractuales debe contabilizarse a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hechos o de derecho que originan la pretensión.

En el sub judice, el motivo de hecho que sustenta las pretensiones corresponde a la supuesta terminación unilateral del mandato de agencia comercial irrevocable, decisión que fue comunicada a Team Corp el 20 de febrero de 2017 [...] por lo que el término de caducidad comenzó a correr el 21 de febrero de 2017 y vencía, en principio, el 21 de febrero de 2019. No obstante, la solicitud de conciliación extrajudicial prevista en el artículo 21 de la Ley 640 de 200130 fue presentada el 14 de diciembre de 2018 y el acta de no conciliación se expidió el 4 de marzo de 2019, razón por la cual la demanda debía presentarse a más tardar, el 12 de mayo de 2019; sin embargo, esta fue radicada el 10 de febrero de 2020, esto es, por fuera de los plazos establecidos por el legislador.

LIQUIDACIÓN EN CONTRATOS REGIDOS POR EL DERECHO PRIVADO – Deber de acuerdo entre las partes para liquidar el contrato

En el recurso de apelación se sostuvo que el contrato debió ser objeto de liquidación, por lo que resultaría aplicable lo dispuesto en el numeral v) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

[...]

[...] se precisa que el eventual mandato de agencia comercial que habría sido celebrado por Team Corp e Indumil habría tenido la naturaleza de un contrato estatal regido por el derecho privado. Bajo esa hipótesis, como lo ha definido esta Corporación, en estos contratos —a diferencia de aquellos sometidos al Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993)—, no existiría, en principio, una obligación legal de liquidarlos. No obstante, la liquidación es un requisito si las partes lo han pactado expresamente en el contrato, de tal suerte que el plazo convenido para la liquidación bilateral e, incluso, para la unilateral, si así lo hubieren estipulado, deberá tenerse en cuenta para el conteo del término preclusivo de 2 años para presentar el medio de control de controversias contractuales.

[...] la Sala constata que no existe ninguna prueba que permita considerar que las partes pactaron la obligación de liquidación del contrato cuya declaratoria de existencia se depreca, por lo que, contrario a lo señalado por la impugnante, no existía deber jurídico para que la entidad demandada procediera a su liquidación, razón por la cual no resulta aplicable el supuesto invocado por la parte actora, lo que corroboraría que en el presente asunto operó el fenómeno jurídico de la caducidad.

RELATIVIDAD DEL CONTRATO ESTATAL – Alcance

Tampoco le asiste razón a la recurrente cuando alega que, como el contrato con ICS se liquidó, el suyo también debió liquidarse [...] el hecho de que otro contrato hayan sido objeto de liquidación carece de incidencia jurídica en el presente caso, en virtud del efecto relativo de los contratos, conforme al cual estos solo producen efectos entre quienes lo celebran, sin que sus consecuencias puedan extenderse a relaciones negociales distintas.



Expediente: 25000-23-36-000-2021-00020-01 (72093)
Demandante: Team Corp – Team Group International Holding

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

Magistrado ponente: DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo dos mil veintiséis (2026)

Medio de control: Controversias contractuales
Radicación: 25000-23-36-000-2021-00020-01 (72093)
Demandante: Team Corp – Team Group International Holding
Demandados: Industria Militar de Colombia – Indumil

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por Team Corp – Team Group Internacional Holding (en adelante, Team Corp) contra la sentencia anticipada proferida el 13 de septiembre de 2023 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales. La Sala es competente para proferir esta providencia, de acuerdo con el artículo 150 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante “CPACA”)¹, y el Tribunal lo fue para conocer del proceso en primera instancia, según el numeral 5° del artículo 152 del mismo estatuto²⁻³.

SÍNTESIS⁴

Team Corp solicitó que se declarara la existencia de un mandato de agencia comercial celebrado con la Industria Militar de Colombia (en adelante, Indumil) y que se reconocieran las utilidades dejadas de percibir como consecuencia de la terminación anticipada de dicha relación contractual. La Sala confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por cuanto la demanda de controversias contractuales fue presentada por fuera de los plazos establecidos en el ordenamiento jurídico.

¹ CPACA, artículo 150 (texto original, previo a la modificación introducida con el artículo 25 de la Ley 2080 de 2021): “El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos (...)”

² CPACA, artículo 152, numeral 5: “Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes (...), cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

³ De conformidad con el contenido de las pretensiones de la demanda (índice 32 del Samai de primera instancia), la demandante estimó la cuantía en \$27.000.000.000, monto que supera los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2020.

La demanda fue radicada ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá; sin embargo, el 17 de junio de 2020, el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo de Bogotá remitió por competencia el proceso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (índice 32 del Samai de primera instancia).

⁴ Tema: Caducidad del medio de control de controversias contractuales.



I. ANTECEDENTES

A. Posición de la parte demandante

1. El 10 de febrero de 2020, Team Corp presentó demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales en contra de Indumil⁵, de acuerdo con las siguientes pretensiones:

a. PRETENSIONES PRINCIPALES

i. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

PRIMERO: Que proceda el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca a declarar el reconocimiento de existencia, vigencia, continuación, y ejecución del **MANDATO DE AGENCIA COMERCIAL IRREVOCABLE POR CINCO (5) AÑOS CON EXCLUSIVIDAD** conforme con lo establecido en documento denominado **CARTA DE AUTORIZACIÓN DE INDUMIL A TEAM CORP** y que contiene el **MANDATO DE AGENCIA COMERCIAL IRREVOCABLE POR CINCO (5) AÑOS CON EXCLUSIVIDAD** concedido a nombre de la organización **TEAM CORP – TEAM GROUP INTERNATIONAL HOLDING**, (...) y que fue celebrado con la **INDUSTRIA MILITAR DE COLOMBIA – INDUMIL**, para que de esta forma se proceda a materializar los principios de legalidad, lealtad contractual, seguridad jurídica y confianza legítima, conforme a la Constitución, la Ley y demás normas concordantes aplicables a la contratación estatal a cuyo régimen se encuentra sometida, y en consecuencia se disponga a dar cumplimiento.

SEGUNDO: Derivado de la anterior pretensión, se declare la nulidad del acto administrativo de **REVOCATORIA UNILATERAL**, proferido el **17 de febrero de 2017**, contenido en los oficios con radicado **01.894.069** y radicación **01.894.078** y de esta manera se continúe con la ejecución del **MANDATO DE AGENCIA COMERCIAL IRREVOCABLE POR CINCO (5) AÑOS CON EXCLUSIVIDAD** de la referencia, procediendo a ratificar su vigencia, y el consecuente reconocimiento de los derechos y compromisos que de ello se derive conforme a derecho corresponde.

TERCERO: Se permita llevar a feliz término la labor de intermediación que **TEAM CORP – TEAM GROUP INTERNATIONAL HOLDING** viene realizando a nombre de **INDUMIL COLOMBIA** como **DISTRIBUIDOR AGENTE COMERCIAL IRREVOCABLE POR CINCO (5) AÑOS CON EXCLUSIVIDAD** para **LA IMPORTACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE GRANADAS, MUNICIÓN Y BOMBAS EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN GCC/MENA (PAÍSES MIEMBROS DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN PARA LOS ESTADOS ÁRABES DEL GOLFO); Y LOS PAÍSES DE ORIENTE MEDIO Y EL NORTE DE ÁFRICA) ASÍ COMO PARA PARTICIPAR EN LICITACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS**, y las obligaciones bilaterales previstas tanto a cargo de la **INDUMIL** como de **TEAM CORP – TEAM GROUP INTERNATIONAL HOLDING**.

b. PRETENSIONES SUBSIDIARIAS

(...) en caso de negarse la pretensión principal, para disponerse a dar cumplimiento al objeto contratado, se solicita se proceda de manera subsidiaria, a **reparar los daños antijurídicos causados** por la **INDUSTRIA MILITAR DE COLOMBIA – INDUMIL** con ocasión de la revocatoria unilateral **MANDATO DE AGENCIA COMERCIAL IRREVOCABLE POR CINCO (5) AÑOS CON EXCLUSIVIDAD**, cuyos efectos recaen en cabeza de **TEAM CORP – TEAM GROUP INTERNATIONAL HOLDING**; y en consecuencia se concilie mediante acuerdo mutuo lo siguiente:

PRIMERO: Reparar los perjuicios materiales directos por concepto de **LUCRO CESANTE** debido a la pérdida de las utilidades esperadas de los contratos que han debido suscribirse y/o han sido suscritos por **INDUMIL** con **LOS PAÍSES DE LA REGIÓN GCC/MENA (PAÍSES MIEMBROS DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN PARA LOS ESTADOS ÁRABES DEL GOLFO); Y LOS PAÍSES DE ORIENTE MEDIO Y EL NORTE DE ÁFRICA)**, gracias a los contactos suministrados por **TEAM**

⁵ Índice 32 del Samai de primera instancia.



CORP – TEAM GROUP INTERNATIONAL HOLDING. Perjuicio constitucional, legal y jurisprudencialmente reconocido y establecido:

- Por concepto de lucro cesante se reclama el equivalente a las utilidades legítimamente esperadas derivadas de la ejecución de los contratos de compraventa que entre el 15 de julio de 2015 y el 15 de julio de 2020 haya realizado y/o realice la **INDUSTRIA MILITAR DE COLOMBIA – INDUMIL con LOS PAÍSES DE LA REGIÓN GCC/MENA (PAÍSES MIEMBROS DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN PARA LOS ESTADOS ÁRABES DEL GOLFO); Y LOS PAÍSES DE ORIENTE MEDIO Y EL NORTE DE ÁFRICA)**, cuya estimación exacta se conocerá una vez **INDUMIL** suministre la información respectiva conforme a la orden que para el efecto imparta la autoridad competente en cuanto a derecho corresponda.

SEGUNDO: Que la entidad demandada pague debidamente indexadas las sumas aquí reclamadas que sean establecidas en la oportunidad procesal respectiva, lo anterior debido a la pérdida del poder adquisitivo de las mismas.

TERCERO: Que la entidad demandada efectúe el pago de los intereses moratorios causados, los cuales se establecen así:

- Los intereses moratorios del lucro cesante, contados a partir de la fecha en la que se debieron realizar los pagos o anticipos para la ejecución del objeto del Contrato de Agencia Comercial.

CUARTO: Que la entidad demandada pague al demandante la doceava parte de la utilidad esperada en los tres últimos años de duración del **MANDATO DE AGENCIA COMERCIAL IRREVOCABLE POR CINCO (5) AÑOS CON EXCLUSIVIDAD**, conforme lo establece el inciso primero del artículo 1324 del Código de Comercio.

QUINTO: Que la entidad demandada pague al Agente la indemnización equitativa que sea determinado ante las autoridades judiciales competentes, como retribución a los esfuerzos para acreditar la marca, la línea de productos o los servicios objeto del contrato de **MANDATO DE AGENCIA COMERCIAL IRREVOCABLE POR CINCO (5) AÑOS CON EXCLUSIVIDAD**, conforme lo establece los incisos segundo y tercero del artículo 1324 del Código de Comercio⁶.

2. Las pretensiones de la demanda se sustentaron, en síntesis, en las siguientes afirmaciones:

2.1. El 15 de julio de 2015, Indumil suscribió una carta de autorización que contenía un “mandato de agencia comercial irrevocable por cinco (5) años con exclusividad” para importar y distribuir “granadas, munición y bombas en los países de la región GCC/MENA (Países miembros del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo; y los países de Oriente Medio y el Norte de África)”, y para participar en licitaciones públicas y privadas.

2.2. La demandante sostuvo que, en desarrollo del mandato, realizó gestiones comerciales con la Fuerza Aérea de los Emiratos Árabes Unidos (en adelante, EAU), que manifestaron su interés en adquirir distintos productos, razón por la cual, el 17 de octubre de 2015, se radicó una “Carta de Intención Oficial”. Para concretar el negocio, una delegación de EAU visitó el país y las instalaciones de Indumil por cuenta de Team Corp.

2.3. El 24 de noviembre de 2015, se realizó una “reunión de cierre en la cual se discutieron temas relacionados con la forma de pago, anticipos, cronograma de fabricación de los productos, entre otros temas (...)”.

⁶ Índice 32 del Samai del Tribunal



2.4. El 30 de noviembre de 2015, se remitió al Departamento de Armas de las Fuerzas Aéreas de EAU la ficha técnica y la información suministrada por la demandada respecto del producto “IMC FUZE EEN -1- ELECTROMECHANICAL FUZE NOSE”.

2.5. El 20 de noviembre de 2015, Team Corp presentó una oferta comercial para la adquisición de “bombas aéreas referencia MK-81 y MK-82”, la cual fue modificada el 7 de febrero de 2016.

2.6. Señaló que, en virtud del mandato, Team Corp participó en Jordania, en representación de Indumil, en el evento denominado Operations Forces Exhibition and Conference – SOFEX.

2.7. El 24 de mayo de 2016, las Fuerzas Aéreas de EAU solicitaron la cotización de diferentes productos.

2.8. Team Corp afirmó que, como consecuencia del mandato, reservó un stand en la feria militar International Defence Exhibition and Conference – IDEX, realizada en Abu Dhabi, con el propósito de exhibir productos de Indumil. Para tal efecto le solicitó a esta última la entrega de muestras, petición que fue negada bajo el argumento de que el negocio con UAE era gestionado por el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.

2.9. El 17 de febrero de 2017, “Indumil revocó el mandato de agencia comercial irrevocable”; sin embargo, la accionante manifestó que dicha decisión no le fue notificada y que, “incluso al día de hoy aún se desconoce su contenido”; agregó, que la revocatoria se profirió con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, y con violación del debido proceso.

2.10. El 20 de febrero de 2017, Indumil le notificó que mediante oficio número 01.795.481 del 29 de abril de 2016 había revocado el acuerdo de representación comercial celebrado con International Consultancy Specialists S.A.S. (en adelante, ICS), por lo que había quedado igualmente sin efecto la carta de autorización que se le había otorgado. En la misma comunicación se informó que, el 17 de febrero de 2017, se había liquidado el contrato suscrito con dicha sociedad.

2.11. De otro lado, la demandante indicó que desconoce el acuerdo de representación comercial celebrado entre Indumil e ICS, así como el acto que lo revocó, los cuales no le fueron notificados oportunamente, sino con posterioridad a través de correo electrónico. Afirmó, que tales decisiones no le resultaban vinculantes y que, en todo caso, no guardan relación con el mandato celebrado directamente con Indumil. En consecuencia, consideró que la decisión se adoptó “sin mediar una justificación legal (...) y con una falsa motivación”.

2.12. El 1º de marzo de 2017, Team Corp le comunicó a la demandada, por correo electrónico, que i) no tenía relación alguna con ICS; ii) existía un mandato con exclusividad que vinculaba a las partes; iii) había realizado diferentes gestiones en cumplimiento del objeto contractual; iv) no había incurrido en incumplimiento o causal



de terminación; y v) en caso de terminación unilateral del mandato, tendría derecho a la correspondiente remuneración “por las ventas que se concreten en el territorio a su cargo, la cesantía comercial y la indemnización equitativa”.

2.13. Manifestó que, como resultado de sus gestiones, Indumil logró vender diversos productos sin que ello le fuera informado, ni se efectuó reconocimiento económico alguno por sus gestiones. Por tal razón, el 30 de agosto de 2018, la demandante elevó una petición a Indumil solicitando copia del contrato de mandato y de los negocios jurídicos celebrados en los países en los que desarrolló su gestión desde el 15 de julio de 2015.

2.14. El 17 de septiembre de 2018, Indumil negó la petición, al considerar que no existía relación comercial con Team Corp, dado que la carta de autorización había sido revocada. A juicio de la demandante, dicha negativa vulneró sus garantías constitucionales y constituyó “un flagrante abuso del derecho de contratar”.

2.15. Finalmente, sostuvo que contaba con la capacidad jurídica, técnica y financiera para desarrollar el objeto contractual, y que su no ejecución afectó la reputación de la empresa y los beneficios económicos que habría dejado de percibir. Advirtió que ello adquiriría especial relevancia si se tiene en cuenta que Indumil participó en la feria internacional “IDEX”, realizada del 17 al 21 de febrero de 2019, participación que dio lugar a la venta de material militar por \$140.000’000.000, operación que, según afirmó, se efectuó con base en “los contactos comerciales proporcionados por la mandataria”.

B. Posición de la parte demandada

3. Indumil manifestó que no ha tenido relación comercial alguna con Team Corp⁷. Sostuvo que el único contrato de representación comercial que celebró fue con ICS, cuyo objeto consistía en la venta de sus productos a personas o empresas ubicadas en Estados Unidos y en el Medio Oriente, a cambio de una remuneración equivalente al 7% del valor de las ventas que realizara.

3.1. En desarrollo de su gestión, ICS informó a Indumil que designaría a Team Corp para adelantar las gestiones orientadas a cumplir con el objeto contractual. Por tal razón, se expidió una carta de autorización de distribución, la cual, en criterio de la entidad, no hacía surgir un contrato o mandato alguno, sino una simple autorización. Añadió que el contrato de representación con ICS terminó el 29 de abril de 2016 y fue liquidado de mutuo acuerdo el 17 de febrero de 2017.

3.2. De otro lado, indicó que: i) Team Corp sí mantuvo una relación comercial con ICS, circunstancia que, según indicó, se encuentra acreditada con la comunicación remitida el 19 de junio de 2015; ii) el documento aportado como carta de intención oficial no se encuentra suscrito y, además, en su contenido se indica que Team Corp actuaría como comprador de bombas y no como agente externo de Indumil; iii) si bien miembros de EAU visitaron el territorio colombiano, ello no se produjo en virtud de un supuesto contrato de agencia comercial entre Indumil y Team Corp; iv) la demandante

⁷ Índice 8 del Samai de primera instancia.



tuvo conocimiento, desde el 20 de febrero de 2017, del “cese de efectos de la comunicación” que le había sido otorgada, y que, en la medida en que siempre actuó por cuenta de ICS, la terminación del contrato de representación implicó, también, el cese de su participación; v) en el acta de liquidación se dejó constancia de que no obtuvieron resultados favorables para la concreción de compromisos comerciales y que quedaban sin validez los acuerdos o compromisos de representación entre las partes y frente a terceros; y vii) finalmente, el contrato celebrado con las Fuerzas Armadas de EAU se suscribió como resultado de las gestiones realizadas por el Ministerio de Defensa y por otros organismos del Estado Colombiano, sin intervención de Team Corp.

3.3. En relación con las excepciones propuestas formuló, entre otras, la de caducidad del medio de control de controversias contractuales, al considerar que, como se pretende la declaratoria de existencia de un contrato supuestamente celebrado el 28 de agosto de 2015, dicho medio de control se encontraría caducado. Sostuvo que igual consecuencia se presenta si se toma como referencia la fecha de terminación del contrato de representación con ICS, ocurrida el 29 de abril de 2016, o la fecha en que se le comunicó a Team Corp la revocatoria de la autorización, el 20 de febrero de 2017.

3.4. Adicionalmente, alegó la inexistencia de relación contractual entre Indumil y Team Corp, al estimar que la comunicación remitida a esta última no implicaba la celebración de contrato alguno, pues se limitaba a otorgar una autorización para realizar determinadas labores en nombre de ICS, empresa con la cual sí existía un vínculo contractual. Enfatizó que en dicho documento no se pactaron obligaciones, forma de pago ni actividades específicas.

3.5. Finalmente, indicó que la única razón para la expedición de la mencionada comunicación fue la solicitud de ICS, que presentó a Team Corp como una entidad que podía facilitar contratos con organismos del Medio Oriente.

C. La sentencia apelada

4. El 13 de septiembre de 2023, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia anticipada, declaró probada la excepción de caducidad⁸. Para el efecto, señaló que con el oficio número 01.894.078 del 17 de febrero de 2017, mediante el cual se ratificó la revocatoria del acuerdo comercial celebrado con ICS, quedó sin sustento también la carta de autorización otorgada a Team Corp. Dicha decisión fue puesta en conocimiento de esta última a través de correo electrónico del 20 de febrero de 2017, por lo que concluyó que la caducidad debía contabilizarse a partir de esta última fecha.

4.1. Indicó que, al tratarse de un contrato de derecho privado, el cómputo de la caducidad debía regirse por la regla establecida en el literal j) del artículo 164 del CPACA, esto es, dos (2) contados a partir del día siguiente a la “ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”. En ese orden de ideas,

⁸ Índice 19 del Samai de primera instancia.



consideró que, dado que lo alegado en la demanda era la existencia de un contrato contenido en una carta de autorización otorgada por Indumil a Team Corp, y que el 20 de febrero de 2017 la demandada le comunicó a la demandante la ratificación de la revocatoria del acuerdo de representación celebrado con ICS -decisión en la que se dejó establecido que dicha revocatoria dejaba sin efectos la autorización concedida a Team Corp-, esa debía ser la fecha a tener en cuenta para el cómputo de la caducidad. Así, concluyó que, como la demanda fue presentada por fuera del término de dos (2) años, había operado la caducidad del medio de control.

D. El recurso de apelación

5. Team Corp sostuvo que el *a quo* no tuvo en cuenta que el contrato que celebró con Indumil era un mandato de agencia comercial irrevocable que debió ser liquidado, con el fin de efectuar el cruce de cuentas entre las partes y determinar las obligaciones recíprocas, incluido el reconocimiento de la cesantía comercial⁹.

5.1. Indicó que la liquidación no se realizó ni de manera unilateral ni bilateral, a pesar de que Indumil, en su calidad de entidad pública, tenía el deber de adelantarla para garantizar “la certidumbre sobre la ejecución presupuestal”. En ese contexto, afirmó que mientras no se produzca la liquidación del contrato no puede iniciar el término de caducidad; además, destacó que Indumil sí liquidó el contrato de representación comercial con ICS, no porque se hubiera pactado en su clausulado, sino por la naturaleza del negocio jurídico, criterio que, a su juicio, debió aplicarse de manera análoga a su relación contractual.

5.2. Afirmó que a su caso le resultaba aplicable el numeral iii) y el v) del literal j) del artículo 164 del CPACA, toda vez que dicha disposición exige, como presupuesto para su operación, que se haya intentado la liquidación del contrato de mutuo acuerdo; sin embargo, en su caso, Indumil no realizó ninguna gestión orientada a lograr la liquidación, circunstancia que impedía la aplicación de la norma invocada y, en consecuencia, la declaratoria de la caducidad del medio de control.

5.3. De otro lado, sostuvo que el Tribunal incurrió en un error al considerar que el origen de sus reclamaciones se limitaba a la revocatoria del acuerdo comercial, máxime cuando las partes no pactaron la posibilidad de terminación unilateral del contrato. En criterios de la apelante, la controversia giraba en torno a actuaciones posteriores que evidenciaban la subsistencia del vínculo contractual, como era que producto de su gestión Indumil concretó acuerdos en febrero de 2019 en la feria internacional de defensa “IDEX”, lo que reforzaba la tesis según la cual la relación comercial continuó produciendo efectos con posterioridad a la fecha tomada por el Tribunal.

5.4. Explicó que, si bien la norma exige que para el cómputo de la caducidad se consideren los motivos de hecho o de derecho, el *a quo* no advirtió que estos no se limitaban a la revocatoria del acuerdo de representación comercial, sino que comprendían el reconocimiento de un negocio jurídico que continuó vigente con

⁹ Índice 22 del Samai de primera instancia.



posterioridad al 20 de febrero de 2017, incluso hasta el reconocimiento pecuniario derivado del acuerdo que Indumil concretó en febrero de 2019. Lo anterior impedía la adopción de una sentencia anticipada, por lo que debía permitirse el desarrollo de la etapa probatoria para adoptar una decisión de fondo.

5.5. Manifestó que el verdadero desconocimiento de la relación contractual se produjo con la respuesta emitida por Indumil el 20 de agosto de 2018 a la petición que formuló, razón por la que consideró que el término de caducidad debía contabilizarse a partir de esa fecha. Añadió que, con posterioridad, se presentaron diversas comunicaciones y solicitudes que demostraban que el conflicto iba más allá de la revocatoria inicial.

5.6. Finalmente, sostuvo que el Tribunal desconoció que en la demanda se plantearon pretensiones contractuales como principales y pretensiones subsidiarias de responsabilidad extracontractual. Afirmó que el daño alegado solo se consolidó con la celebración del negocio jurídico suscrito por Indumil con las fuerzas militares de EAU en 2019, razón por la cual consideró que tampoco se había configurado la caducidad respecto de dichas pretensiones.

E. Actuación surtida en segunda instancia

6. El recurso de apelación fue admitido mediante auto del 9 de mayo de 2025¹⁰.

6.1. Indumil afirmó que la sentencia de primera instancia debía confirmarse, en la medida en que se configuró la caducidad del medio de control de controversias contractuales¹¹. Al respecto, sostuvo que el supuesto contrato no debió ser objeto de liquidación, puesto que tal exigencia no fue pactada por las partes ni se desprende de la ley; la postura expuesta por la recurrente para modificar el cómputo de la caducidad no tiene sustento jurídico; y en la demanda no se formularon pretensiones de reparación directa, toda vez que se indicó de manera expresa que el medio de control ejercido era el de controversias contractuales.

6.2. El Ministerio Público y Team Corp guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

F. Sentido de la decisión

7. La Sala confirmará la decisión de primera instancia que declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales, puesto que la demanda fue presentada por fuera de los dos (2) años contados a partir del día siguiente a los motivos de hecho o de derecho que le sirven de fundamento, de conformidad con el literal j) del artículo 164 del CPACA¹².

¹⁰ Índice 21 de Samai

¹¹ Índice 27 de Samai.

¹² “Artículo 164. La demanda deberá de ser presentada: j) En las relativas a contratos el términos para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”.



G. Cuestión previa

8. De manera preliminar, la Sala debe establecer si el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en un yerro al omitir pronunciarse sobre las pretensiones subsidiarias que, según la recurrente, correspondían al medio de control de reparación directa. Asimismo, debe determinarse si con dicha solicitud se pretende variar la *causa petendi*.

8.1. En primer lugar, es preciso señalar que, de conformidad con el artículo 165 del CPACA, es posible acumular pretensiones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, contractual o de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos: i) que el juez sea competente para conocer de todas; ii) que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias; iii) que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas; y iv) que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento¹³.

8.2. No obstante, de conformidad con lo prescrito en los artículos 135 a 148 del CPACA y con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, la escogencia del medio de control a través del cual se somete una controversia al conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no depende de la discrecionalidad del demandante; por el contrario, está determinada por el origen del daño y por la finalidad que se persigue¹⁴.

8.3. En ese sentido, cuando el daño cuya reparación se persigue tiene origen en un contrato estatal, el medio de control procedente es el de controversias contractuales. Por el contrario, cuando el daño proviene de una acción, omisión u operación administrativa, o de un acto administrativo cuya legalidad no se cuestiona, resulta procedente el medio de control de reparación directa. Frente a lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado lo siguiente:

En principio, el mecanismo de control de reparación directa es una acción de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, orientada a indemnizar integralmente el perjuicio ocasionado a las personas en razón de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma. Asimismo, se ejercerá este medio de control “cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular” (...).

En referente al medio de control de controversias contractuales y según lo establecido en el artículo 141 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se puede afirmar que es una vía procesal que cubre toda la variedad de situaciones problemáticas que hipotéticamente pueden tener lugar en el ámbito de las relaciones de carácter negocial que detente el Estado¹⁵.

¹³ Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 28 de octubre de 2024, expediente 05001233300020240048601 (71512), M.P. William Barrera Muñoz.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 21 de mayo de 2021, expediente 50001233300020190049601 (66150), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 23 de julio de 2018, expediente 8500123330020170025501 (61277), M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



8.4. Con fundamento en lo anterior, la Sala debe determinar si las pretensiones subsidiarias tienen naturaleza extracontractual, como se alegó en el recurso de apelación, o si, por el contrario, comparten el mismo origen y causa de las pretensiones principales, de carácter contractual.

8.5. Al analizar las pretensiones subsidiarias formuladas por Team Corp, la Sala advierte que éstas persiguen la reparación de los daños que, según se afirmó, se ocasionaron con “la revocatoria unilateral del mandato de agencia comercial”. En efecto, la primera pretensión subsidiaria solicita el reconocimiento de un lucro cesante derivado de “*la pérdida de las utilidades esperadas de los contratos que han debido suscribirse y/o han sido suscritos*”, la segunda y la tercera pretenden la actualización e intereses moratorios de dichas sumas; la cuarta procura las utilidades dejadas de percibir como consecuencia de la revocatoria del mandato, y la quinta pretende una indemnización equitativa por los esfuerzos desplegados para el cumplimiento del objeto contractual.

8.6. En este contexto, la Sala concluye que la controversia planteada por Team Corp se circunscribe al ámbito de la responsabilidad contractual, en la medida en que tanto las pretensiones principales como las subsidiarias guardan una relación estrecha con la existencia, cumplimiento y alcance del supuesto mandato de agencia comercial. En ese orden de ideas, si bien en la demanda se solicitó que, en aplicación del principio *iura novit curia*, se adecuara el medio de control al que se estimara pertinente, lo cierto es que dicha facultad no autoriza al juez a modificar la *causa petendi*.

8.7. Precisamente por esa razón, se advierte que en la demanda no se estructuró un reproche autónomo por responsabilidad extracontractual, ni se alegó un daño desvinculado de la relación contractual. En consecuencia, resulta aplicable lo prescrito en el artículo 281 del Código General del Proceso (en adelante, CGP), norma que, por remisión del artículo 306 del CPACA¹⁶, exige que la sentencia sea congruente con los hechos y las pretensiones formuladas en “la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley”.

8.8. De otro lado, el artículo 320 del CGP¹⁷ prescribe que el superior debe examinar la decisión de primera instancia únicamente en relación con los puntos de inconformidad planteados en el recurso.

8.9. La anterior normativa delimita la competencia del juez de segunda instancia y exige el respeto al principio de congruencia. En tal sentido, esta Subsección ha sostenido que el juez de segunda instancia no puede pronunciarse sobre cargos o hechos nuevos que no fueron introducidos en la demanda “ni la parte demandada tuvo la oportunidad de controvertirlos, de modo que tenerlos en cuenta en esta instancia,

¹⁶ CPACA, artículo 306: “Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.”

¹⁷ “Artículo 320. Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión”.



se traduciría en una vulneración del debido proceso, en cuanto ello comporta una variación de la *causa petendi*¹⁸.

8.10. De lo expuesto se desprende que, como en la demanda no se formuló ninguna pretensión de responsabilidad extracontractual ni se planteó ese reproche en los fundamentos fácticos y jurídicos en las oportunidades procesales pertinentes, la Sala no puede abordar el estudio de una supuesta pretensión de reparación directa sin incurrir en una decisión incongruente y sin afectar gravemente el debido proceso de la parte demandada. En consecuencia, se reafirma que el asunto debía tramitarse exclusivamente a través del medio de control de controversias contractuales.

G. Caso concreto

9. La caducidad fue instituida como una sanción por el ejercicio tardío del derecho de acción, que opera por el solo transcurso del tiempo, y “por ser de orden público, es indisponible, irrenunciable y el juez, cuando encuentre probados los respectivos supuestos fácticos, puede declararla de oficio, inclusive en contra de la voluntad de las partes”¹⁹.

9.1. En lo que respecta a la oportunidad para ejercer el medio de control de controversias contractuales, el literal j) del artículo 164 del CPACA²⁰ prescribe que caduca a los dos (2) años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que sirven de fundamento a las pretensiones y el literal

9.2. Con el propósito de establecer el momento a partir del cual debe contabilizarse el término de caducidad, la Sala procederá a examinar los hechos que se encuentran debidamente probados y que resultan relevantes para resolver la excepción de caducidad del medio de control.

9.3. El 5 de agosto de 2015, Indumil celebró un acuerdo de representación comercial con ICS, cuyo objeto consistía en poner en contacto a dicha entidad con personas o empresas interesadas en adquirir sus productos en los mercados de los Estados Unidos y de Medio Oriente²¹.

9.4. El 21 de agosto de 2015, mediante oficio número 01.710.482, Indumil certificó que, en el marco del contrato de representación celebrado con ICS, esta última había referenciado a la compañía Team Corp para desarrollar la “comercialización de los productos que fabrica la Industria Militar”²².

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 18 de noviembre de 2024, radicación 47001-23-31-000-2012-00036-01 (65337). M.P. Alberto Montaña Plata.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 30 de agosto de 2006, expediente 25000232600029950086401 (15323), M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Reiterada en: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de mayo de 2018, expediente 05001233100020030377401 (40338), M.P. María Adriana Marín. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 1° de diciembre de 2025, expediente 25000233600020170083903 (67189). M.P. Diego Enrique Franco Victoria.

²⁰ “Artículo 164. La demanda deberá de ser presentada: j) En las relativas a contratos el términos para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”.

²¹ Índice 8 del Samai de primera instancia.

²² Índice 8 del Samai de primera instancia.



9.5. El 24 de agosto de 2015, ICS presentó a Indumil las empresas que apoyarían la gestión orientada a la consolidación de negocios jurídicos, entre las cuales se encontraba Team Corp²³.

9.6. El 28 de agosto de 2015, Indumil suscribió una carta de autorización a favor de Team Corp, en los siguientes términos:

Nosotros, los abajo firmantes, (...) declaramos que hemos nombrado a Ghassan Albert Hreish del TEAM Group International Holding para representar a INDUMIL en los avales de Relaciones para establecimiento y revocación del distribuidor exclusivo en los países del CCEAG (Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo). TEAM está por lo tanto, autorizado completamente por INDUMIL para distribuir granadas, municiones y bombas, y para participar en licitaciones públicas y privadas. Dicho nombramiento será válido desde el 15 de julio de 2015 hasta el 15 de julio de 2020²⁴.

9.7. El 29 de abril de 2016, Indumil notificó a ICS la terminación del contrato de representación comercial, al considerar que no se había demostrado gestión alguna encaminada al cumplimiento del objeto contractual²⁵. En consecuencia, el 17 de febrero de 2017, ambas partes suscribieron la correspondiente acta de liquidación, en el que se dejó establecido, entre otras cosas, que:

5. Las partes declaran que durante la ejecución del ACUERDO DE REPRESENTACIÓN COMERCIAL no se realizaron pagos, no existió resultado favorable alguno de la obtención de compromisos comerciales.

6. Las partes declaran que a partir del 29 de abril de 2016 quedan sin validez las actuaciones, acuerdos o compromisos de representación entre las partes y frente a terceros, así mismo, declaran que renuncian a cualquier reclamación que se hubiese ocasionado durante la ejecución del presente Acuerdo²⁶.

9.8. El 20 de febrero de 2017, mediante oficio número 01.894.078, Indumil comunicó a Team Corp, a través de correo electrónico, la ratificación de la revocatoria del acuerdo celebrado con ICS y precisó que, como consecuencia de ello, la carta de autorización otorgada a dicha sociedad quedaba sin efecto alguno:

“En virtud de lo anterior, desde esa misma fecha quedó sin efecto alguno la Carta de Autorización otorgada a la compañía TEAM Group International Holding que usted representa en el marco de la autorización comercial que INDUMIL delegó a la compañía para desarrollar gestión de contratos (...) ya que la relación existente entre INDUMIL y TEAM Group se llevaría a cabo a través de la intermediación de la Cía. INTERNATIONAL CONSULTANCY SPECIALISTS S.A.S.”²⁷

9.9. El 30 de agosto de 2018, Team Corp presentó una petición a Indumil, solicitando copia de los documentos relacionados con el supuesto mandato conferido, así como información sobre la venta de granadas, munición y bombas realizadas por la entidad en los países del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, los

²³ Índice 8 del Samai de primera instancia.

²⁴ Índice 32 del Samai de primera instancia. El documento si bien fue proferido originalmente en inglés, cuenta con la correspondiente traducción oficial, por lo que será valorado.

²⁵ Índice 8 del Samai de primera instancia.

²⁶ Índice 8 del Samai de primera instancia.

²⁷ Índice 32 del Samai de primera instancia.



países de Oriente Medio y el Norte de África desde el 15 de julio de 2015 hasta la fecha de la petición²⁸.

9.10. El 17 de septiembre de 2018, Indumil informó que no existía contrato de representación suscrito con Team Corp, reiteró que la relación comercial con ICS había finalizado el 29 de abril de 2016 y fue liquidada el 17 de febrero de 2017, y recordó que desde esa misma fecha la carta de autorización había quedado sin efecto. En consecuencia, negó lo solicitado por no encontrarse acreditada relación contractual alguna con la peticionaria²⁹.

9.11. A partir de los hechos acreditados, la Sala considera aplicable el supuesto general previsto en el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, de conformidad con el cual el término de caducidad de dos años del medio de control de controversias contractuales debe contabilizarse a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hechos o de derecho que originan la pretensión.

9.12. En el *sub judice*, el motivo de hecho que sustenta las pretensiones corresponde a la supuesta terminación unilateral del mandato de agencia comercial irrevocable, decisión que fue comunicada a Team Corp el 20 de febrero de 2017, de acuerdo con la copia del correo electrónico allegado al expediente, por lo que el término de caducidad comenzó a correr el 21 de febrero de 2017 y vencía, en principio, el 21 de febrero de 2019. No obstante, la solicitud de conciliación extrajudicial prevista en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001³⁰ fue presentada el 14 de diciembre de 2018 y el acta de no conciliación se expidió el 4 de marzo de 2019, razón por la cual la demanda debía presentarse a más tardar, el 12 de mayo de 2019; sin embargo, esta fue radicada el 10 de febrero de 2020, esto es, por fuera de los plazos establecidos por el legislador.

9.13. En el recurso de apelación se sostuvo que el contrato debió ser objeto de liquidación, por lo que resultaría aplicable lo dispuesto en el numeral v) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA³¹. No obstante, la Sala considera que dicha interpretación no es de recibo.

9.14. En primer lugar, la Sala advierte que el análisis de la caducidad en el presente asunto no comporta un pronunciamiento sobre la existencia del supuesto contrato de mandato de agencia comercial. La fecha que se adopta para el cómputo del término de caducidad, la comunicación enviada a Team Corp sobre la pérdida de efectos de la carta de autorización, es relevante por tratarse del hecho que dio origen al daño alegado.

²⁸ Índice 32 del Samai de primera instancia.

²⁹ Índice 32 del Samai de primera instancia.

³⁰ “Artículo 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 2 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”.

³¹ “Artículo 164. La demanda deberá de ser presentada: (...) v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga (...)”



9.15. En segundo lugar, se precisa que el eventual mandato de agencia comercial que habría sido celebrado por Team Corp e Indumil habría tenido la naturaleza de un contrato estatal regido por el derecho privado. Bajo esa hipótesis, como lo ha definido esta Corporación, en estos contratos —a diferencia de aquellos sometidos al Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993)—, no existiría, en principio, una obligación legal de liquidarlos. No obstante, la liquidación es un requisito si las partes lo han pactado expresamente en el contrato, de tal suerte que el plazo convenido para la liquidación bilateral e, incluso, para la unilateral, si así lo hubieren estipulado, deberá tenerse en cuenta para el conteo del término preclusivo de 2 años para presentar el medio de control de controversias contractuales³². Al respecto la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que:

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, que exige que los contratos de tracto sucesivo se liquiden, bien de manera bilateral o unilateralmente. De modo que si el contrato de agencia comercial sub iudice lo celebró una entidad que no se rige por la ley 80, mal puede pedirse que cumpla con exigencias propias de la ley 80 de 1993 –arts. 60 y 61-.

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. Por lo menos, deducirlo de la ley 80 o de la ley 1.150 de 2007 sería inadecuado³³.

9.16. En relación con lo anterior, la Sala constata que no existe ninguna prueba que permita considerar que las partes pactaron la obligación de liquidación del contrato cuya declaratoria de existencia se deprecia, por lo que, contrario a lo señalado por la impugnante, no existía deber jurídico para que la entidad demandada procediera a su liquidación, razón por la cual no resulta aplicable el supuesto invocado por la parte actora, lo que corroboraría que en el presente asunto operó el fenómeno jurídico de la caducidad.

9.17. Tampoco le asiste razón a la recurrente cuando alega que, como el contrato con ICS se liquidó, el suyo también debió liquidarse. El cargo no está llamado a prosperar. En primer lugar, porque, como se ha reiterado, el eventual contrato de mandato se regiría por el derecho privado y las partes no pactaron la liquidación ni la realizaron en ejercicio de la autonomía de la voluntad. En segundo lugar, porque el hecho de que otro contrato hayan sido objeto de liquidación carece de incidencia jurídica en el presente caso, en virtud del efecto relativo de los contratos, conforme al cual estos solo producen efectos entre quienes lo celebran, sin que sus consecuencias puedan extenderse a relaciones negociales distintas. En esa medida, no es viable inferir la

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 6 de noviembre de 2020, radicación: 68001-23-33-000-2018-00288-01(64567). M.P. Nicolás Yepes Corrales y sentencia del 31 de agosto de 2020, radicación 08001-23-33-000-2019-00022-01(66013) M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 6 de diciembre de 2010, expediente 25000232600020090076201(38344), M.P. Enrique Gil Botero. Reiterada en auto del 14 de agosto de 2013, expediente 25000232600020090104501 (45191), M.P. Hernán Andrade Rincón.



necesidad de liquidar un contrato cuya existencia no fue acreditada, con fundamento exclusivo en la liquidación de un negocio jurídico diverso.

9.18. Ahora bien, incluso si se aceptara, en gracia de discusión, la tesis del recurrente, la conclusión no variaría, pues conforme al numeral v) del literal j) del numeral 2 del artículo 164, cuando un contrato que requiere liquidación no logra liquidarse dentro de los plazos legales, el término de caducidad comienza a contarse una vez vencidos los mismos.

10. En el presente asunto, **podría estimarse** que a la parte demandante **le habría sido comunicada** la finalización de la carta de autorización el 20 de febrero de 2017, a partir de lo cual el término previsto para la liquidación bilateral —cuatro (4) meses— **habría vencido**, en principio, el 21 de junio de 2017, mientras que el correspondiente a la liquidación unilateral —dos (2) meses— **habría fenecido** el 22 de agosto de esa misma anualidad. En consecuencia, la etapa de liquidación concluyó el 22 de agosto de 2017 y, a partir del día siguiente, en esta hipótesis, comenzó a correr el término de caducidad bienal, con vencimiento inicial el 23 de agosto de 2019. Como dicho término fue suspendido por la solicitud de conciliación extrajudicial, la demanda debió de presentarse, a más tardar, el 14 de noviembre de 2019; sin embargo, fue radicada el 10 de febrero de 2020, lo que impone concluir que, también en este supuesto, su presentación fue extemporánea.

10.1. En este punto, conviene precisar que la postura expuesta por la demandante en el recurso de apelación, según la cual la caducidad debía contabilizarse a partir de la supuesta celebración del contrato suscrito por Indumil con EAU en el 2019, no encuentra respaldo en la normativa que regula de manera expresa el cómputo del término de caducidad en el medio de control de controversias contractuales. En efecto, tal como ya se explicó, los motivos de hecho o de derecho que dieron lugar a la presentación de la demanda se encuentran claramente identificados en la notificación de la decisión que dejó sin efectos la carta de autorización, razón por la cual no sería razonable ni jurídicamente justificado trasladar dicho hito temporal a un momento posterior ajeno a la finalización del contrato.

10.2. En esa misma línea, la propia demandante solicitó por lucro cesante la pérdida de “utilidades legítimamente esperadas derivadas de la ejecución de los contratos de compraventa que entre el 15 de julio de 2015 y el 15 de julio de 2020 haya realizado y/o realice” Indumil y afirmó que el perjuicio invocado se originó en la “grave y antijurídica (...) revocatoria”. Ello pone de manifiesto que las pretensiones se estructuran en torno a la supuesta terminación del contrato de mandato, y no a un evento posterior —como la celebración del contrato de 2019—, que en el contexto de las pretensiones formuladas solo podría servir para acreditar las gestiones que el demandante alega haber ejecutado. En consecuencia, la tesis planteada por el recurrente no resulta viable para alterar el momento a partir del cual se debe contabilizar el término de caducidad.



10.3. Tampoco tiene sustento jurídico el argumento según el cual al caso debía aplicarse el numeral iii) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA³⁴, bajo la premisa de que la caducidad no habría operado porque “no se ha logrado adelantar ningún acercamiento para concretar la liquidación” bilateral. Ello, por cuanto dicha disposición parte del supuesto de que el contrato haya sido liquidado de común acuerdo, circunstancia que no se presentó en el *sub lite*. Aunado a lo anterior, i) no era exigible la liquidación del supuesto contrato, en la medida en que esta obligación no fue pactada; y ii) la norma invocada está prevista para los eventos en los que la liquidación bilateral se suscribe dentro del término de caducidad, caso en el cual el término bienal de caducidad se computa a partir de dicho momento³⁵. Así las cosas, el presente asunto no reúne los presupuestos legales para aplicar la consecuencia jurídica pretendida por la demandante.

10.4. Debe indicarse, además, que la jurisprudencia ha establecido que el hecho de que las partes dentro del lapso establecido por el legislador para el ejercicio oportuno de la acción hubieran entrado “en negociación o no para tratar de liquidar el contrato, o para negociar las diferencias económicas que alguna parte creyera tener en su favor, y bien que hayan concretado algo o no, de ninguna manera afecta el término de caducidad”³⁶. Acoger la tesis de la demandante implicaría dejar dicho término al arbitrio de una de las partes, lo cual resulta incompatible con su carácter de orden público.

10.5. La misma conclusión se impone frente al argumento según el cual la caducidad debía contabilizarse a partir de la respuesta a la petición presentada en 2018, pues admitir esa postura permitiría al interesado diferir indefinidamente el ejercicio de la acción mediante la simple postergación de la solicitud administrativa, lo cual desnaturalizaría por completo la finalidad de la institución de la caducidad.

10.6. Como consecuencia, la Sala confirmará la sentencia anticipada proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, toda vez que el medio de control de controversias contractuales se encuentra caducado.

H. Costas

11. Como el recurso de apelación no prospera, el apelante debe ser condenado en costas y agencias en derecho de conformidad con el artículo 188 del CPACA³⁷. Las

³⁴ “Artículo 164. La demanda deberá de ser presentada: (...) iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta (...)”

³⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 1º de agosto de 2019, expediente 05001233300020180034201 (62009), M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 13 de junio de 2013, expediente 05001233100019950190601 (25439), M.P. Enrique Gil Botero.

³⁷ “Artículo 188. Condena en costas. 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”.



costas serán tasadas y liquidadas en forma concentrada por el tribunal de primera instancia, de acuerdo con los artículos 365³⁸ y 366³⁹ del CGP.

III. DECISIÓN

12. 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 y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERA: CONFÍRMASE la sentencia anticipada proferida el 13 de septiembre de 2023 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró la caducidad del medio de control de controversias contractuales, por las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDA: CONDÉNASE en costas y agencias en derecho a la parte demandante, las cuales se fijarán y liquidarán en forma concentrada por el tribunal de primera instancia de conformidad con lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

TERCERA: En firme esta providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Con firma electrónica)
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de la Subsección

(Con firma electrónica)
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado

(Con firma electrónica)
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
Aclara voto

³⁸ “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...) 3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda”.
³⁹ “Artículo 366. Liquidación. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia (...)”.