

CPACA – Ley 1437 DE 2011 – Artículo 164 – Oportunidad para demandar

[...] El artículo 164 del CPACA, respecto de la oportunidad para presentar la demanda, establece lo siguiente (se transcribe):

“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. *La demanda deberá ser presentada:* [...] 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

[...] j) En las relativas a contratos el término 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. Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente. En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así: i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato; ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa; 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; iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe; 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” [...]

CADUCIDAD – Medio de control – Regla general – Cómputo del término

"[...] De la lectura de la norma se desprende con claridad que la regla general de la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho se aplica siempre y cuando el contrato objeto de controversia no se encuentre en los supuestos especificados en los subnumerales i), ii), iii), iv) y v) del mismo artículo." [...] En esa medida, para la Sala resulta fundamental establecer cuál hipótesis del artículo citado debe aplicarse para el conteo de la caducidad [...] Lo anterior, porque la caducidad es una institución de orden público de naturaleza procesal que limita el ejercicio del derecho de acción [...]

INTERVENTORÍA – Competencia Contractual – Alcance Funcional – Mesas de trabajo para suscripción de actas de liquidación

[...] La Sala no desconoce [...] que se llevaron a cabo mesas de trabajo para la suscripción del acta de liquidación bilateral. Sin embargo, de conformidad con la ley, tales actuaciones no inciden en el cómputo del término de caducidad, como tampoco lo hace el hecho de que el interventor y el contratista de obra hayan llegado a un acuerdo sobre el recibo de las obras y la liquidación del contrato [...]

Sobre este asunto, conviene reiterar lo que de manera estable ha dicho la jurisprudencia y es que la interventoría no sustituye ni reemplaza a la entidad estatal contratante en su posición contractual ni en las potestades que la ley le concede, como tampoco en la toma de decisiones. El interventor es entonces un tercero que se contrata para el seguimiento de otro contrato, pero al no sustituir a la entidad contratante, esta última

es quien debe suscribir, entre otros documentos, el acta de recibo de las obras y el acta de liquidación del contrato [...] En este punto, conviene precisar que el hecho de que el plazo de ejecución no coincida necesariamente con el plazo de vigencia del contrato tampoco incide en el cómputo del término, pues lo relevante es la suscripción del acta de liquidación bilateral [...]

CADUCIDAD – Recibo extemporáneo de las obras – Incidencia en el cómputo de la caducidad

[...] el recibo extemporáneo de las obras solo incide en el cómputo de la caducidad en dos eventos: (i) cuando las partes hayan atado el plazo de ejecución a este supuesto, caso en el cual valdría precisar que el recibo no sería necesariamente extemporáneo o (ii) cuando la controversia esté relacionada con esas actividades ejecutadas con posterioridad al plazo, circunstancias que no se presentan en este caso. [...]



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

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 15 de julio de 2026

Radicación: 25000-23-36-000-2023-00573-01 (73558)
Demandante: Consorcio Aeropuerto Internacional de Leticia
Demandada: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil)
Referencia: Controversias contractuales

Temas: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – caducidad del medio de control frente a contratos que requieren ser liquidados – recibo extemporáneo de las obras

Síntesis del caso: la parte demandante solicita, entre otras pretensiones, que se declare que la entidad demandada incumplió un contrato de obra pública. Adicionalmente, que se declare el rompimiento del equilibrio económico del negocio, y que las partes liquidaron bilateralmente el contrato.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la Sentencia anticipada de 28 de mayo de 2025, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la cual se declaró probada la excepción de caducidad del medio de control¹.

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Posición de la parte demandada – 1.3. Trámite relevante en primera instancia – 1.4. Sentencia anticipada de primera instancia – 1.5. Recurso de apelación y trámite relevante en segunda instancia

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 24 de noviembre de 2023², el Consorcio Aeropuerto Internacional de Leticia³ (en adelante, el Consorcio) presentó una **demand**⁴, en ejercicio del **medio de control de controversias contractuales**, en contra de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (en adelante, la Aerocivil), en cuyas pretensiones solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas⁵ (se transcribe):

“PRETENSIONES DECLARATIVAS

¹ El Consejo de Estado es **competente** para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

² Expediente digital del Tribunal. Índice 1 SAMAI.

³ Integrado por Constructora Meco SA Sucursal Colombia (40%), Meco Infraestructura SAS (30%) y Carlos Guillermo Suárez Escobar (30%).

⁴ La demanda presentada (expediente digital del Tribunal, índice 2 SAMAI) fue subsanada (expediente digital del Tribunal, índice 8 SAMAI) y reformada (expediente digital del Tribunal, índice 33 SAMAI).

⁵ De conformidad con la reforma de la demanda, en la cual la parte demandante modificó algunos hechos y la estimación razonada de la cuantía, introdujo algunas pruebas, y no varió sustancialmente las pretensiones formuladas en la demanda, salvo la siguiente (se transcribe): “se declare que el contrato de obra pública N. 14000160-OK-2014 se encuentra liquidado”.

1. Se declare que [la Aerocivil] incumplió el contrato de obra pública N. 14000160-OK-2014, sus adicionales y modificatorios suscritos para la 'construcción del Terminal, Torre de Control, Cuartel de Bomberos y Obras de infraestructura complementaria del Aeropuerto Alfredo Vásquez Cobo de la ciudad de Leticia – Amazonas' suscrito con [el Consorcio] el 24 de diciembre de 2014, por cuanto [...]
2. Se declare que en relación con el [contrato] se presentaron hechos y circunstancias no imputables al contratista, que dieron lugar al rompimiento del equilibrio económico del [contrato] en contra del [consorcio].
3. Se declare que, como consecuencia de los anteriores incumplimientos, [la Aerocivil] se encuentra obligada a indemnizar integralmente los perjuicios ocasionados al Consorcio durante la ejecución del [contrato].
4. Se declare que [el contrato] se encuentra liquidado.

PRETENSIONES DE CONDENA [...]"

2. En el escrito de **demanda**, la parte demandante narró, en síntesis, los siguientes **hechos** relevantes:

3. 1) El 24 de diciembre de 2014, el Consorcio suscribió con la Aerocivil el contrato de obra pública, cuyo objeto era (se transcribe): “[la] construcción del termina[l], [la] torre de control, [el] cuartel de bomberos y [las] obras de infraestructura complementaria del Aeropuerto Alfredo Vásquez Cobo de la ciudad de Leticia – Amazonas”, por un valor de \$142.643.464.603.

4. 2) En la cláusula sexta del contrato se pactó el plazo de ejecución en 1.020 días calendario contados a partir de la suscripción del acta de inicio, lo que ocurrió el 13 de febrero de 2015. En la misma cláusula se dispuso (se transcribe): “la fecha de terminación del plazo de ejecución de la obra es la fecha en la cual se suscriba el acta de recibo final. Para que se pueda suscribir el acta de recibo final, el contratista debe cumplir a cabalidad con los compromisos y obligaciones contenidos en el presente contrato y sus anexos”.

5. 3) En atención a las distintas circunstancias ocurridas durante la ejecución, las partes suscribieron las siguientes modificaciones a las cláusulas del contrato:

- Modificatorio 1 de 26 de octubre de 2016, por medio del cual las partes modificaron el valor de las vigencias de los años 2016 y 2017, e incluyeron recursos para la vigencia fiscal del año 2018 para el pago del valor contratado.
- Modificatorio 2 de 23 de diciembre de 2016, por medio del cual las partes incluyeron unos ítems no previstos y redistribuyeron los recursos financieros y las actividades del contrato.
- Modificatorio 3, por medio del cual las partes incluyeron otros ítems no previstos y prorrogaron el plazo de ejecución hasta el 25 de agosto de 2018.
- Modificatorio 4 de 24 de agosto de 2018, por medio del cual las partes incluyeron otros ítems no previstos y prorrogaron el plazo de ejecución hasta el 30 de noviembre de 2018.

- Modificadorio 5 de 29 de noviembre de 2018, por medio del cual las partes incluyeron otros ítems no previstos y prorrogaron el plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2019.
- Modificadorio 6 por medio del cual las partes incluyeron otros ítems no previstos, prorrogaron el plazo de ejecución hasta el 20 de diciembre de 2019 y adicionaron el valor del contrato en \$15.001.121.420.
- Modificadorio 7 de 28 de octubre de 2019, por medio del cual las partes incluyeron otros ítems no previstos y adicionaron el valor del contrato en \$17.097.522.709.
- Modificadorio 8 de 20 de diciembre de 2019, por medio del cual las partes prorrogaron el plazo de ejecución hasta el 30 de abril de 2020.
- Modificadorio 9 de 27 de julio de 2020, por medio del cual las partes prorrogaron el plazo del contrato por un término de 2 meses y 15 días calendario, hasta el 12 de octubre de 2020, e incluyeron otros ítems no previstos.

6. 4) El 28 de diciembre de 2020, la interventoría y el Consorcio suscribieron el acta de recibo final. En ella, las partes dejaron constancia acerca de unas actividades pendientes por ejecutar que debían ser atendidas por el contratista de obra como requisito para suscribir el acta de liquidación del contrato.

7. 5) El 30 de junio de 2022, el Consorcio cumplió con todos los pendientes establecidos en el acta de recibo final. Posteriormente, el 18 de julio de 2022, solicitó la firma del acta de liquidación bilateral. Las partes llevaron a cabo múltiples mesas de trabajo con el fin de liquidar bilateralmente el contrato.

8. 6) Mediante un mensaje de correo electrónico de 26 de diciembre de 2022, la Aerocivil remitió el borrador del acta de liquidación del contrato para la firma del Consorcio. El 18 de enero de 2023, el Consorcio solicitó la remisión del acta de liquidación firmada.

9. 7) El 12 de abril de 2023, la interventoría y el Consorcio suscribieron el acta de liquidación bilateral.

10. A juicio de la parte demandante, la Aerocivil incumplió el contrato de obra pública, entre otras razones, porque no pagó los mayores costos asociados a: el inicio tardío de la ejecución de la obra, la entrega incompleta de los estudios y diseños, la emergencia sanitaria por COVID 19 y, en general, a la mayor permanencia en obra. Adicionalmente, argumentó que hubo una ruptura del equilibrio económico del contrato por el incremento en el valor de los insumos de la construcción.

1.2. Posición de la parte demandada

11. El 17 de diciembre de 2024, la Aerocivil contestó la demanda reformada⁶. Manifestó que eran ciertos los hechos relacionados con el contrato y sus modificaciones, y que los demás hechos no eran ciertos o no le constaban. Se opuso a las pretensiones toda vez que, durante la ejecución del contrato, las partes suscribieron 9 acuerdos modificatorios en los cuales el contratista no dejó salvedades y renunció expresamente a reclamar. Formuló como excepciones las de (se transcribe): “cumplimiento del contrato por parte de la Aerocivil”; “inexistencia de desequilibrio económico dentro del contrato 14000160-OK-2014”; “inexistencia de actividades adicionales sin remuneración”; “inexistencia del derecho que reclama el demandante”; “cobro de lo no debido”; y “mala fe contractual del demandante”⁷.

12. En escrito separado, la Aerocivil solicitó al Tribunal que emitiera sentencia anticipada dado que se encontraba configurada la caducidad del medio de control. Expuso que el plazo contractual finalizó el 28 de diciembre de 2020 y, contrario a lo afirmado por el Consorcio, el contrato no se liquidó bilateralmente. Sobre este último punto, precisó que la entidad nunca firmó el acta de liquidación bilateral y que el interventor no tenía la potestad de representar a la entidad en el asunto.

1.3. Trámite relevante de primera instancia

13. Mediante el Auto de 10 de marzo de 2025, el Tribunal negó la excepción previa de caducidad y fijó fecha y hora para llevar a cabo la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 del CPACA⁸. Al respecto, sostuvo (se transcribe):

“No obstante, conforme a lo descrito por la parte demandante, existe un acto de liquidación bilateral suscrito el 12 de abril de 2023, que la parte demandada pretende desconocer, pero que en todo caso se dio antes del término de caducidad inicial que sería el 30 de junio de 2023.

Ahora bien, las circunstancias temporo-modales y circunstanciales en las que se haya podido dar dicho acto jurídico, serán materia de debate en el proceso, pero por lo pronto y de acuerdo a lo expresado por la parte demandante en los hechos de su demanda y reforma, como también en el traslado de la excepción, fue a partir de la suscripción de dicho acto (suscrito por el consorcio contratista y el interventor del contrato) que surgen los motivos de hecho y de derecho que motivaron su deseo de demandar [...]”.

14. Inconforme con esta decisión, la Aerocivil interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación⁹. Reprochó que el Tribunal le diera validez a lo manifestado por el demandante sin que ello estuviera acompañado de una

⁶ Expediente digital del Tribunal, índice 39 SAMAI.

⁷ En atención a la decisión que será adoptada, la Sala no se referirá a los argumentos expuestos en las excepciones formuladas por la parte demandada.

⁸ Expediente digital del Tribunal, índice 43 SAMAI.

⁹ Expediente digital del Tribunal, índice 48 SAMAI.

prueba conducente como lo era el acta de liquidación suscrita entre el contratista y la contratante.

15. A través del Auto de 7 de abril de 2025, el Tribunal decidió revocar el Auto de 10 de marzo de 2025 y, en su lugar, corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión. Una vez vencido este término, ordenó que el expediente ingresara al despacho para proferir sentencia anticipada. Lo anterior, luego de considerar que, como el acta de liquidación bilateral no fue firmada por la Aerocivil, no podía afirmarse que el contrato fue liquidado bilateralmente.

16. El 28 de abril de 2025, la parte demandante presentó sus alegatos de conclusión. Expuso que con su decisión el Tribunal estaba negando el acceso a la administración de justicia por parte del Consorcio, pues no se configuraban los requisitos para dictar sentencia anticipada¹⁰. Además, afirmó que las obras concluyeron en su totalidad el 21 de diciembre de 2021, pues la última acta de recibo parcial fue suscrita en esa fecha.

17. El Procurador 142 Judicial II Administrativo emitió concepto y solicitó que se declarara probada la excepción de caducidad¹¹. La Aerocivil presentó sus alegatos de conclusión en el mismo sentido¹².

1.4. Sentencia anticipada de primera instancia

18. El 28 de mayo de 2025, la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió **sentencia anticipada**¹³, en la cual declaró la caducidad del medio de control. El Tribunal adoptó esta decisión toda vez que, como el acta de liquidación bilateral allegada por la parte demandante no fue suscrita por la Aerocivil, el contrato no fue liquidado de manera bilateral o unilateral y, por lo tanto, el término de caducidad debía contarse de conformidad con el artículo 164, numeral 2, literal j), v), del artículo 164 del CPACA.

19. Argumentó que el plazo de ejecución del contrato finalizó el 12 de octubre de 2020, con independencia de la suscripción del acta de recibo final el 28 de diciembre de 2020, y que, si en gracia de discusión se contara el término de caducidad a partir de esta última fecha, también habría de concluirse que la demanda se presentó de manera extemporánea.

1.5. Recurso de apelación y trámite relevante en segunda instancia

20. El 8 de julio de 2025¹⁴, la parte demandante interpuso un **recurso de apelación** en contra de la Sentencia anticipada, para que se revocara y,

¹⁰ Expediente digital del Tribunal, índice 57 SAMAI.
¹¹ Expediente digital del Tribunal, índice 58 SAMAI.
¹² Expediente digital del Tribunal, índice 59 SAMAI.
¹³ Expediente digital del Tribunal, índice 62 SAMAI.
¹⁴ Expediente digital del Tribunal, índice 65 SAMAI.

en su lugar, se ordenara continuar con el proceso. Para sostener que la demanda se presentó en tiempo, formuló los siguientes reparos concretos: (1) el Tribunal debió contabilizar la caducidad del medio de control desde el 21 de diciembre de 2021, fecha en la cual se recibieron todas las obras, pues a partir de allí surgieron los motivos de hecho y de derecho para demandar; (2) el Tribunal desconoció que la liquidación del contrato es una etapa obligatoria y posterior a la terminación del plazo, en consecuencia, el contrato estaba vigente a pesar de que el plazo de ejecución hubiese finalizado; (3) si bien el acta de liquidación definitiva de 12 de abril de 2023 no fue firmada por la Aerocivil, el Tribunal no valoró todas las actuaciones que las partes adelantaron para llegar a tal fin, como la entrega final de las obras en diciembre de 2021 y las mesas de trabajo realizadas en 2022; (4) el Tribunal no tuvo en cuenta que la Resolución 589 de 12 de febrero de 2007 expedida por la Aerocivil dispone que el proceso de liquidación debe ser adelantado por la interventoría una vez se verifique la totalidad de las obras ejecutadas; y (5) el Tribunal desconoció el acta de recibo final de 28 de diciembre de 2020, en la cual se dejaron salvedades sobre las obras pendientes por entregar, y el acta denominada “*actividades finalizadas total*” de 21 de diciembre de 2021.

21. En términos generales, el Consorcio enfatizó que la caducidad del medio de control debía contarse desde el 12 de abril de 2023, fecha de suscripción por parte del interventor y el contratista del acta de liquidación, o, en su defecto, desde el 21 de diciembre de 2021, fecha de entrega final de las obras.

22. El 16 de diciembre de 2025¹⁵, la Procuradora Primera Delegada ante el Consejo de Estado emitió **concepto** sobre el proceso y solicitó que se confirmara la sentencia de primera instancia.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Análisis sustantivo – 2.2. Condena en costas

2.1. Análisis sustantivo

23. La Sala confirmará la sentencia apelada, toda vez que en el proceso se encuentra acreditada la caducidad del medio de control de controversias contractuales. Previo a ello, declarará improcedente la solicitud formulada el 18 de junio de 2025 por la sociedad Conducción de Fluidos, Redes y Construcciones Ovidio Cala Niño SAS – En reorganización.

24. Después de proferida la sentencia de primera instancia, pero antes de su publicación en SAMAI y de su notificación a las partes¹⁶, la sociedad

¹⁵ Expediente digital, índice 16 SAMAI.

¹⁶ La Sentencia anticipada es de 28 de mayo de 2025, pero fue publicada en SAMAI el 19 de junio de 2025 y notificada a las partes el 24 de junio de 2025. Expediente digital del Tribunal, índices 62 y 64 SAMAI.

Radicación número:	25000-23-36-000-2023-00573-01 (73558)
Demandante:	Consortio Aeropuerto Internacional de Leticia
Demandada:	Aerocivil
Referencia:	Controversias contractuales
Decisión:	Confirmar la decisión de primera instancia

Conducción de Fluidos, Redes y Construcciones Ovidio Cala Niño SAS – En reorganización solicitó su vinculación al proceso en calidad de tercero con interés directo, pues obró como subcontratista en la ejecución del contrato objeto de controversia¹⁷.

25. La Sala declarará improcedente tal solicitud en los términos del artículo 224 del CPACA¹⁸, pues debía presentarse *“desde la admisión de la demanda y hasta antes de que se profiera el auto que fija fecha para la realización de la audiencia inicial”*. Como se expuso en el párrafo anterior, la solicitud fue formulada cuando el proceso ya había ingresado al despacho para decidir el caso.

26. Mediante el Auto de 10 de marzo de 2025, el Tribunal resolvió convocar a la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA. Si bien este auto fue revocado posteriormente mediante el Auto de 7 de abril de 2025, en esta última oportunidad el Tribunal ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión con el objetivo de dictar sentencia anticipada. La solicitud se formuló con posterioridad a los autos mencionados y una vez el expediente ingresó al despacho para emitir sentencia, razón por la cual la Sala la declarará improcedente en la parte resolutive de esta providencia.

27. Aclarado lo anterior, y en atención a los reparos concretos formulados por la parte demandante en el recurso de apelación de conformidad con los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso (CGP)¹⁹, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia, pues la demanda presentada el 24 de noviembre de 2023 fue extemporánea, como pasa a explicarse:

28. El artículo 164 del CPACA, respecto de la oportunidad para presentar la demanda, establece lo siguiente (se transcribe):

“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada: [...] 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: [...] j) En las relativas a contratos el término 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.

¹⁷ Expediente digital del Tribunal, índice 61 SAMAI.

¹⁸ Artículo 224 del CPACA: *“Desde la admisión de la demanda y hasta antes de que se profiera el auto que fija fecha para la realización de la audiencia inicial, en los procesos con ocasión de pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, contractuales y de reparación directa, cualquier persona que tenga interés directo, podrá pedir que se la tenga como coadyuvancia o impugnadora, litisconsorte o como interviniente ad excludendum. El coadyuvante podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio. En los litisconsorcios facultativos y en las intervenciones ad excludendum es requisito que no hubiere operado la caducidad. Igualmente, se requiere que la formulación de las pretensiones en demanda independiente hubiera dado lugar a la acumulación de procesos. De la demanda del litisconsorte facultativo y el interviniente ad excludendum, se dará traslado al demandado por el término establecido en el artículo 172 de este Código”*.

¹⁹ Artículo 320 del CGP: *“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 [...]”*. Artículo 328 del CGP: *“El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante [...]”*.

Radicación número:	25000-23-36-000-2023-00573-01 (73558)
Demandante:	Consorcio Aeropuerto Internacional de Leticia
Demandada:	Aerocivil
Referencia:	Controversias contractuales
Decisión:	Confirmar la decisión de primera instancia

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;

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;

iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;

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; [...].

29. De la lectura de la norma se desprende con claridad que la regla general de la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho se aplica siempre y cuando el contrato objeto de controversia no se encuentre en los supuestos especificados en los subnumerales i), ii), iii), iv) y v) del mismo artículo.

30. En esa medida, para la Sala resulta fundamental establecer cuál hipótesis del artículo citado debe aplicarse para el conteo de la caducidad en este caso. Lo anterior, porque la caducidad es una institución de orden público de naturaleza procesal que limita el ejercicio del derecho de acción²⁰.

31. El contrato de obra pública fue suscrito el 24 de diciembre de 2014²¹. De conformidad con la cláusula sexta, las partes pactaron el plazo de ejecución de la siguiente manera (se transcribe):

“El plazo del Contrato es MIL VEINTE DIAS (1.020) CALENDARIO, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos para la ejecución del contrato El Cronograma estimado de Obra del presente Contrato resulta del análisis conjunto del Contratista y del Contratante y forma parte del presente Contrato. El acta de inicio solo podrá suscribirse una vez perfeccionado el contrato entre las partes, y luego de

²⁰ Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 13 de febrero de 2026, exp. 73624; Subsección B, Auto de 26 de marzo de 2025, exp. 70804.

²¹ Prueba aportada con la demanda reformada a través del link <https://drive.google.com/drive/folders/1m-TGT6RaioHMCxBhgrFh8GWWvhE49mSI>. Carpeta “04. Información contractual”, subcarpeta “01. Contrato”, archivo “contrato Aerocivil”. Expediente digital del Tribunal, índice 33 SAMAI.

que éstas agoten los requisitos para su ejecución, esto es el registro presupuestal a cargo de la Entidad Contratante, y la constitución de las garantías a cargo del contratista y su presentación ante la Entidad para efectos de su aprobación. La fecha de terminación del plazo de ejecución de la obra es la fecha en la cual se suscriba el Acta de Recibo Final. Para que se pueda suscribir el Acta de Recibo Final, el Contratista debe cumplir a cabalidad con los compromisos y obligaciones contenidos en el presente Contrato y sus anexos." (Subrayado fuera de texto).

32. La cláusula del plazo fue modificada por las partes en múltiples oportunidades. La última de ellas fue mediante el acuerdo modificatorio 9 de 27 de julio de 2020²² en el cual las partes pactaron (se transcribe):

"SEGUNDA – MODIFICAR la CLAUSULA SEXTA – plazo del contrato y cronograma estimado en obra, en el sentido de prorrogar el plazo de ejecución de 2 meses y 15 días calendario contados a partir del 28 de julio de 2020".

33. Adicionalmente, las partes estipularon en la cláusula vigésima novena del contrato que sería objeto de liquidación bilateral o unilateral dentro de los seis meses siguientes a su vencimiento. Al respecto (se transcribe):

"El presente contrato será objeto de liquidación de acuerdo con lo establecido en el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2009, procedimiento que deberá efectuarse dentro de los seis (6) meses siguientes a su vencimiento o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o a la fecha del acuerdo que así lo disponga. Dentro de este plazo se entiende un término de 4 meses para la liquidación de común acuerdo y dos (2) meses adicionales para la liquidación unilateral si es el caso.

[...]

PARÁGRAFO TERCERO. Para efectos de la liquidación, el contratista deberá allegar los siguientes documentos:

a) Un acta de entrega definitiva y recibo final suscrita por las Partes

[...] Los anteriores documentos son prerequisite para proceder con los trámites de liquidación y AEROCIVIL podrá retener cualquier suma que adeude al CONTRATISTA hasta que cumpla con la obligación de aportar los mismos a entera satisfacción. La suma que se adeude al CONTRATISTA no será objeto de ajuste o actualización de ningún tipo".

34. La Sala no desconoce —y las partes tampoco lo discuten— que se llevaron a cabo mesas de trabajo para la suscripción del acta de liquidación bilateral. Sin embargo, de conformidad con la ley, tales actuaciones no inciden en el cómputo del término de caducidad, como tampoco lo hace el hecho de que el interventor y el contratista de obra hayan llegado a un acuerdo sobre el recibo de las obras y la liquidación del contrato. En el

²² Prueba aportada en la contestación de la demanda, carpeta "2320240823 PRUEBAS CONSORCIO LETICIA", subcarpeta "Acta mod No. 9", archivo "Modificatorio 09". Expediente digital del Tribunal, índice 26 SAMAI.

Radicación número:	25000-23-36-000-2023-00573-01 (73558)
Demandante:	Consortio Aeropuerto Internacional de Leticia
Demandada:	Aerocivil
Referencia:	Controversias contractuales
Decisión:	Confirmar la decisión de primera instancia

expediente se encuentra acreditado que el acta de liquidación de 12 de abril de 2023 no fue suscrita por la entidad contratante, la Aerocivil²³.

35. Sobre este asunto, conviene reiterar lo que de manera estable ha dicho la jurisprudencia y es que la interventoría no sustituye ni reemplaza a la entidad estatal contratante en su posición contractual ni en las potestades que la ley le concede, como tampoco en la toma de decisiones²⁴. El interventor es entonces un tercero que se contrata para el seguimiento de otro contrato, pero al no sustituir a la entidad contratante, esta última es quien debe suscribir, entre otros documentos, el acta de recibo de las obras y el acta de liquidación del contrato, lo que no ocurrió en este caso.

36. Por esta razón, no es posible sostener que el contrato haya sido objeto de liquidación, por lo que debe aplicarse el supuesto establecido en el artículo 164, numeral 2, literal j), v), del CPACA. Para tal efecto, la Sala debe establecer la fecha de terminación del contrato. En este punto, conviene precisar que el hecho de que el plazo de ejecución no coincida necesariamente con el plazo de vigencia del contrato tampoco incide en el cómputo del término, pues lo relevante es la suscripción del acta de liquidación bilateral.

37. Ahora bien, el recibo extemporáneo de las obras solo incide en el cómputo de la caducidad en dos eventos: (i) cuando las partes hayan atado el plazo de ejecución a este supuesto, caso en el cual valdría precisar que el recibo no sería necesariamente extemporáneo o (ii) cuando la controversia esté relacionada con esas actividades ejecutadas con posterioridad al plazo, circunstancias que no se presentan en este caso. De acuerdo con las pretensiones de la demanda, el consorcio solicitó la declaratoria de incumplimiento del contrato por circunstancias ocurridas durante el plazo de ejecución. En ese contexto, para la Sala resulta irrelevante que el consorcio demandante afirme que las obras solamente fueron recibidas hasta el 21 de diciembre de 2021.

38. Si bien en un primer momento las partes pactaron que el plazo finalizaría cuando se suscribiera el acta de recibo final, dicha estipulación fue modificada en varios otrosíes y finalmente en el modificadorio 9, en el cual se fijó una fecha cierta para la finalización del plazo del contrato, a saber, el 12 de octubre de 2020. En todo caso, en gracia de discusión, no obra en el expediente un acta de recibo definitivo de 21 de diciembre de 2021 suscrita por la Aerocivil y el consorcio contratista.

39. En consideración a que el único supuesto aplicable para el cómputo del término de caducidad es el previsto en el artículo 164, numeral 2, literal j), v),

²³ Prueba aportada con la demanda reformada a través del link <https://drive.google.com/drive/folders/1m-TGT6RaioHMCxBhgrFh8GWWvhE49mSI>. Carpeta "04. Información contractual", subcarpeta "08. Acta de liquidación", archivo "Acta de Liquidación Obra - Leticia". Expediente digital del Tribunal, índice 33 SAMAI.

²⁴ Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 7 de febrero de 2025, exp. 69997; Subsección B, Sentencia de 12 de diciembre de 2014, exp. 27426.

del CPACA, se concluye que la demanda fue presentada de manera extemporánea, toda vez que:

40. El contrato finalizó por vencimiento del plazo el 12 de octubre de 2020, de conformidad con el acuerdo modificadorio 9.

41. Entre el 13 de octubre de 2020 y 13 de febrero de 2021 corrió el “plazo convenido” para liquidar bilateralmente el contrato, esto es, los 4 meses acordados en la cláusula vigésima novena del contrato objeto de controversia.

42. Entre el 14 de febrero y el 14 de abril de 2021 trascurrieron los dos meses para liquidar unilateralmente el contrato. En consecuencia, el 15 de abril de 2021 empezó a correr el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales que, en principio, iba hasta el 15 de abril de 2023.

43. El 16 de diciembre de 2022, cuando restaban 120 días calendario para que venciera el término de caducidad, la parte demandante presentó una solicitud de conciliación extrajudicial²⁵. Esta solicitud suspendió el término de caducidad desde el 16 de diciembre de 2022 hasta el 16 de marzo de 2023, cuando se declaró fallido el trámite²⁶.

44. A partir del 17 de marzo de 2023 se reanudó el término de caducidad, cuando restaban 120 días calendario, los cuales vencieron el 14 de julio de 2023. La demanda se presentó de manera extemporánea el 23 de noviembre de 2023.

45. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala confirmará la sentencia anticipada.

2.2. Condena en costas

46. De conformidad con el inciso primero del artículo 188 del CPACA²⁷ y el numeral 3 del artículo 365²⁸ del CGP, se condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante. Estas deberán ser tasadas y liquidadas por el tribunal de primera instancia, de acuerdo con los artículos 365 y 366 del CGP.

²⁵ Prueba aportada con la demanda reformada a través del link <https://drive.google.com/drive/folders/1m-TGT6RaioHMCxBhgrFh8GWWvhE49mSI>. Carpeta “05. Conciliación Prejudicial”, archivo “AUTO ADMISORIO 19.01.23”. Expediente digital del Tribunal, índice 33 SAMAI.

²⁶ Prueba aportada con la demanda reformada a través del link <https://drive.google.com/drive/folders/1m-TGT6RaioHMCxBhgrFh8GWWvhE49mSI>. Carpeta “05. Conciliación Prejudicial”, archivo “ACTA DE CONCILIACION FALLIDA 16.03.23”. Expediente digital del Tribunal, índice 33 SAMAI.

²⁷ Artículo 188 del CPACA: “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”.

²⁸ Artículo 365 del CGP: “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 [...]”.

3. 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 y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la solicitud formulada el 18 de junio de 2025 por la sociedad Conducción de Fluidos, Redes y Construcciones Ovidio Cala Niño SAS – En reorganización.

SEGUNDO: CONFIRMAR la Sentencia de 28 de mayo de 2025, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

TERCERO: CONDENAR en costas de segunda instancia a la parte demandante a favor de la parte demandada, las cuales se fijarán y liquidarán por el tribunal de primera instancia, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Por Secretaría, una vez ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de la Subsección

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

Firmado electrónicamente
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado