



186

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C
CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil trece (2013).

Radicación: 85001-23-31-000-2002-00364-01 (27.925)
Actor: COOPERATIVA NACIONAL DE DESARROLLO TERRITORIAL LTDA -
CODETER- EN LIQUIDACIÓN
Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUÍA -
CORPORINOQUIA-
Proceso: Acción contractual
Asunto: Recurso de apelación

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 10 de julio de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante la cual se declaró probada la excepción de caducidad de la acción, se condenó en costas a la entidad demandante y se ordenó enviar copias a la Procuraduría y a la Fiscalía General de la Nación.

I. ANTECEDENTES

1. Lo pretendido

En demanda presentada el 5 de noviembre de 2002¹ contra la **Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía -CORPORINOQUIA-**, la **Cooperativa Nacional de Desarrollo Territorial en Liquidación -CODETER-** pidió que se ordenara la liquidación del convenio No. 007 de 1999 cuyo objeto era la reforestación de la margen izquierda del

¹ Folios 5 al 14 del c. No. 1.



Río Meta desde la desembocadura del Río Humea hasta el casco urbano del Municipio de Cabuyero.

Solicita, como consecuencia de la anterior declaración, que se condene a la accionada a pagar la suma de \$39.825.000, debidamente actualizada y con intereses legales, a título del saldo que tiene a su favor por la ejecución del convenio No. 007 de 1999.

2. Los hechos en que se fundamentan las pretensiones

El 27 de abril de 1999, la demandante y la demandada celebraron el convenio interadministrativo No. 007 cuyo objeto era la reforestación de la margen izquierda del Río Meta desde la desembocadura del Río Humea hasta el casco urbano del Municipio de Cabuyero.

Como valor del convenio se pactó la suma de \$79.650.000, de la cual \$39.825.000 fueron cancelados a título de anticipo.

El término de duración del convenio se fijó en 6 meses contados a partir del Acta de Iniciación, la cual fue suscrita el 1º de junio de 1999, y como quiera que fué adicionado en dos oportunidades, su vencimiento finalmente acaeció el 15 de mayo de 2000.

El 12 de mayo de 2000 las partes del convenio No. 007, también conocido con el No. 0038, suscribieron el Acta de Entrega Final en la cual consta que existe un saldo de \$39.825.000 a favor de CODETER.

El 30 de noviembre de 2001, las partes celebraron una conciliación prejudicial que a pesar de haber sido improbadada por el Tribunal de Casanare, suspende hasta por dos meses el término de caducidad de la acción contractual.



187

3. El trámite procesal

Admitida que fue la demanda y noticiada la demandada del auto admisorio, el asunto se fijó en lista y la accionada le dio respuesta oponiéndose a las pretensiones formuladas.

Después de decretar y practicar pruebas, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión, oportunidad ésta que fue aprovechada por todos ellos.

II. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL

En sentencia del 10 de julio de 2003, el Tribunal Administrativo de Casanare declaró probada la excepción de caducidad de la acción, condenó en costas a la parte demandante y ordenó enviar copias a la Procuraduría y a la Fiscalía General de la Nación.

Para tomar estas decisiones el Tribunal expuso las siguientes razones:

Contrario a lo sostenido por la demandante, del material probatorio que obra en el expediente se extrae que las partes del convenio interadministrativo No. 007, también denominado con el No. 0038, sí suscribieron un acta de liquidación de común acuerdo.

En consecuencia, el término de caducidad de la acción contractual empezó a correr a partir del 12 de mayo de 2000 fecha ésta en la que se liquidó el convenio y no a partir del vencimiento del plazo de ejecución más 6 meses, pues ésta regla sólo procede cuando pasan 4 meses sin que las partes acuerden liquidarlo así como los siguientes 2 meses sin que la Administración la efectúe de manera unilateral.

Como quiera que en el plenario consta un acta de conciliación prejudicial del 30 de noviembre de 2001, así como una sentencia del Tribunal Administrativo de Casanare



por medio de la cual resolvió improbar ese acuerdo conciliatorio, el término de caducidad de la acción contractual se suspendió durante los 3 meses que ordena el artículo 21 de la Ley 640 de 2001.

Así las cosas, dice el Tribunal, cuando CODETER presentó la demanda el 5 de noviembre de 2002 ya había transcurrido el término de caducidad de los 2 años, suspendido durante 3 meses por el trámite conciliatorio, término éste que empezó a correr a partir del 12 de mayo de 2000 cuando las partes finiquitaron las cuentas del convenio interadministrativo No. 007 – 000038 de 1999.

Por otro lado el sentenciador de primera instancia destaca que CODETER recibió el pago de la suma de \$39.825.000 correspondiente al 50% del valor del convenio interadministrativo pues esto se extrae de las pruebas que obran el expediente: el comprobante de pago No. 1514 de julio de 22 de 2000 y la sentencia del Tribunal Administrativo de Casanare de octubre 10 de 2002 mediante la cual resolvió denegar la solicitud de mandamiento de pago del saldo insoluto del convenio No. 007 – 000038 de 1999; y ordena expedir copias a la Procuraduría y a la Fiscalía General de la Nación para lo pertinente.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

Contra lo así resuelto la parte demandante interpuso el recurso de apelación por estimar que el sentenciador de primera instancia vulneró el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución porque si la Administración cuenta con un término de 2 años y 6 meses para liquidar el contrato estatal de forma unilateral, el contratista también tiene el mismo tiempo contado a partir del vencimiento del plazo de ejecución para solicitar la liquidación judicial del contrato cuyas cuentas no han sido finiquitadas por negligencia de la entidad contratante.

188



IV. EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público guardó silencio.

No advirtiéndose causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado se procede a desatar la alzada previas las siguientes

V. CONSIDERACIONES

1. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, con la modificación que le introdujo el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009, procede la Sala a desatar este recurso de apelación habida cuenta de que la resolución íntegra de este asunto entraña la reiteración de la jurisprudencia sobre la caducidad de la acción.

2. De acuerdo con lo expresado en los hechos de la demanda,² con lo pactado en el contrato No. 007 del 27 de abril de 1999³ y lo convenido en las adiciones contractuales números 1 y 2,⁴ está plenamente demostrado que el contrato que celebraron las partes debía terminarse finalmente el 15 de mayo de 2000.

Inicialmente el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 preceptuaba que "los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga..."⁵

² Folios 6 y 7 del c. No. 1.

³ Folios 15 a 19 del c. No. 1.

⁴ Folios 22 a 25 del c. No. 1.

⁵ Lo subrayado fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.



Por su parte el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo en la redacción que tenía antes del 8 de julio de 1998,⁵ señalaba en su inciso 7º que la caducidad de las acciones "relativas a contratos caducarán en dos (2) años de ocurridos los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento".

De lo anterior se dedujo por aquel entonces que el término de dos (2) años para la caducidad de las acciones derivadas de los contratos que requirieran de liquidación empezaba a correr a partir del momento en que la liquidación se realizara o, si ella no se hubiere hecho, a partir de la conclusión del término que tenía la Administración para hacerlo unilateralmente.

Así lo dijo esta Corporación en auto de 8 de junio de 1995⁷ en el que expresó:

"En materia contractual habrá que distinguir los negocios que requieren de una etapa posterior a su vigencia para liquidarlos, de aquellos otros que no necesitan de la misma. En éstos, vale decir, para los cuales no hay etapa posterior a su extinción, cualquier reclamación judicial deberá llevarse a cabo dentro de los dos años siguientes a su fenecimiento. Para los contratos, respecto a los cuales se impone el trámite adicional de liquidación, dicho bienio para accionar judicialmente comenzará a contarse desde cuando se concluya el trabajo de liquidación, o desde cuando se agotó el término para liquidarlo sin que se hubiere efectuado, bien sea de manera conjunta por las partes o unilateralmente por la administración".

Posteriormente esta misma Corporación en providencia del 22 de junio de 2000⁸ rememoró las posiciones que ella había asumido en punto del plazo que tenía la Administración para liquidar unilateralmente un contrato:

"En sentencia dictada en el proceso 5.334, proferida el día 11 de diciembre de 1989, la Sala expresó, haciendo referencia a otros fallos, que cuando termina un contrato,

⁵ Este artículo fue subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 que entró a regir en esa fecha.

⁷ Expediente 10684

⁸ Expediente 12723

189



normal o anormalmente, y no existe acuerdo entre las partes, la Administración debe liquidarlo unilateralmente; que si bien la ley no fija plazos para efectuarla de mutuo acuerdo, encuentra que el **"término plausible"** debe ser el de cuatro meses contados a partir de aquella terminación.

En cuanto a la liquidación unilateral dicha sentencia expresó que si no se logra acuerdo entre los contratantes, después de vencidos los cuatro meses, la Administración debía liquidar unilateralmente el contrato dentro de los dos meses siguientes; se afirmó que:

"Para efecto de determinar la fecha de liquidación del contrato, la Sala ha venido aceptando como término plausible el de cuatro meses: dos, a partir del vencimiento del contrato para que el contratista aporte la documentación adecuada y dos para que el trabajo se haga de común acuerdo (Sent. Enero 29/88, Exp. 3615. Actor Dario Vargas). A falta de acuerdo, estima la Sala que la entidad contratante debe proceder a la liquidación unilateral dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término para hacer la liquidación de común acuerdo. **Aunque este nuevo plazo no está previsto por la ley de manera específica, coincide con el consagrado legalmente para que se produzca el fenómeno del silencio administrativo negativo (Decreto ley 2.304 de 1989, arts. 1º y 7º) y, por esta razón, lo adopta la Sala para eventos como el que aquí se presenta**" (Sentencia de noviembre 9, 1989, Expedientes Nos. 3265 y 3461. Actor: Consorcio CIMELEC LTDA-ICOL LTDA). Destacado con negrilla por fuera del texto original."

Así que en conclusión, de acuerdo con lo citado y transcrito, se tiene que desde antes de la vigencia del artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y del artículo 44 de la Ley 446 de 1998, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ya tenía establecido que los contratos que requirieran de liquidación debían ser liquidados dentro de los cuatro (4) meses que seguían a su terminación y que si ésta no se hacía en esa oportunidad, la entidad estatal debía liquidarlo unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término anterior.



Este criterio jurisprudencial fue el que finalmente se convirtió en disposición legal al consagrar, de un lado, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 que los contratos debían liquidarse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su terminación y al prever, de otro lado, el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 que si la administración no lo liquidaba dentro de los dos (2) meses que siguen al plazo establecido legal o convencionalmente para ello, el interesado podía acudir para ese efecto ante la jurisdicción, dentro de los dos años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar.

Pues bien, todo lo anterior se resume en que por la época en que debía terminarse el contrato que ha dado lugar a este proceso, esto es a mediados del mes de mayo de 2000, ya estaba plenamente establecido que las partes tenían un plazo de cuatro (4) meses para liquidar el contrato de común acuerdo, término que era legal en virtud de lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, y que si no lo lograban liquidar, la Administración debía hacerlo dentro de los dos (2) meses siguientes, plazo éste que inicialmente había sido elaborado jurisprudencialmente pero que luego se convirtió en legal en razón de lo preceptuado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.

Una vez concluidos estos dos términos, es decir los cuatro (4) meses iniciales y los dos (2) meses que le siguen, empezaban a correr los dos (2) años que la ley preveía en aquel entonces y prevé ahora como término de caducidad.

3. El contrato que celebraron las partes, que se identifica con los números 007 (que es el interno de **CORPORINOQUIA**) y el 0038 (que es el interno de **CODETER**),⁹ como ya se ha dicho reiteradamente, debía terminarse el 15 de mayo de 2000 empero las partes decidieron terminarlo y liquidarlo el 1º de marzo de 2000¹⁰ y suscribieron el Acta de Entrega Final el 12 de mayo de 2000,¹¹ y por consiguiente a partir de aquella fecha, es decir el 1º de marzo de 2000, empezaron a correr los dos años del término de caducidad que habrían de vencer el 1º de marzo de 2002.

⁹ Folios 23 a 27, 39 y 54 del c. No. 2.

¹⁰ Folio 61 del c. No. 2.

¹¹ Folio 62 del c. No. 2.

190



Ahora, como en el año 2002 se solicitó en este asunto una conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación, se tiene que de acuerdo con lo ordenado por el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 el plazo de caducidad se interrumpió por tres meses y por consiguiente ella se consolidó el 1º de junio de 2002.

Con otras palabras, habiéndose liquidado el contrato por mutuo acuerdo el 1º de marzo de 2000, los dos años de la caducidad habrían de vencer el 1º de marzo de 2002 pero en virtud de la suspensión de tres meses que se produjo por la conciliación prejudicial, el término finalmente venció el 1º de junio de 2002 y en este momento operó la caducidad.

Como la demanda se presentó el 5 de noviembre de 2002¹² es evidente que la caducidad ya se había consolidado en ese momento.

Corolario de lo anterior es que la sentencia apelada debe confirmarse y en este sentido se resolverá.

En mérito de lo expuesto la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia apelada.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen.

¹² Folio 14 vto. del c. No. 1.



CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

Olga Valle de la Hoz
OLGA VALLE DE DE LA HOZ
Magistrada

Enrique Gil Botero
ENRIQUE GIL BOTERO
Magistrado

Jaime Orlando Santofimio Gamboa
JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
Presidente

COPYING... 59... 962
FA