



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

Magistrado ponente: DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Bogotá D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

Medio de control: Controversias contractuales – Ley 1437 de 2011
Radicación: 41001-23-33-000-2023-00088-01 (73035)
Demandante: Consorcio Vías para el Huila¹
Demandado: Departamento del Huila

AUTO²

La Sala³ resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Departamento del Huila contra el auto dictado el 10 de noviembre de 2023 por el Tribunal Administrativo del Huila, por medio del cual se decretó una medida cautelar de suspensión provisional.

I. ANTECEDENTES

A. La demanda y la solicitud de suspensión provisional

1. El 26 de abril de 2023⁴, el Consorcio Vías Para el Huila (en adelante, el “Consorcio”) instauró demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales contra el Departamento del Huila (en adelante, el “Departamento”), en la que, entre otras pretensiones, solicitó: i) la nulidad de la Resolución 693 de 2022, por medio de la cual el Departamento del Huila a) declaró el incumplimiento parcial de las obligaciones contraídas por el Consorcio con ocasión de la celebración del Contrato de Obra Pública 773 de 2017; b) dio por demostrada la existencia de perjuicios derivados del incumplimiento parcial; c) hizo efectiva la cláusula penal y, d) declaró la ocurrencia del siniestro amparado por la garantía única de cumplimiento. Así mismo, señaló que pretendía la nulidad de “(los actos administrativos (sic) que resuelvan el recurso presentado)” contra la Resolución 693 de 2022; ii) que se declare que el Departamento del Huila incumplió las obligaciones a su cargo derivadas del Contrato de Obra Pública 773 de 2017; y iii) que se ordene la liquidación judicial del contrato mencionado.

1.1. Como fundamento fáctico de la demanda se adujo que las resoluciones demandadas decidieron de fondo el procedimiento administrativo sancionatorio 010

¹ Integrado por Javier Muñoz Mora, Constructora GYC S.A.S. (Antes Becsa S.A.S.), Excavaciones Jobepa S L Sucursal Colombia, y La Macuira Inversiones y Construcciones S.A.

² Se revoca auto que decretó la suspensión provisional de actos administrativos demandados porque la entidad sí tenía competencia para expedirlos.

³ La Subsección es competente de conformidad con lo establecido en la letra h) del numeral 2 del artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el numeral 5 del artículo 243 del mismo código.

⁴ Índice 3 Samai del tribunal.



de 2022, iniciado por la entidad demandada contra el Consorcio por su presunto incumplimiento del Contrato de Obra Pública número 773 de 2017⁵. En consecuencia, los actos acusados: i) declararon el incumplimiento parcial por parte del Consorcio de las obligaciones contraídas con ocasión de la celebración del Contrato de Obra Pública número 773 de 2017; ii) declararon la existencia de perjuicios derivados del incumplimiento parcial; iii) hicieron efectiva la cláusula penal; y, iv) declararon la ocurrencia del siniestro amparado por la garantía única de cumplimiento.

2. El 6 de junio de 2023⁶, la parte actora solicitó que se decretara la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 693 de 2022 y de la Resolución 208 de 2023, “por medio de la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 693 de 2022, proferidas ambas por el Departamento Administrativo de Contratación de la Gobernación del Huila (...)”. Los fundamentos de la petición de medida cautelar fueron los siguientes:

2.1. La Resolución 208 de 30 de mayo de 2023, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición incoado contra la Resolución 693 de 2022, se profirió después de la presentación de la demanda que dio origen al presente proceso, lo cual configura la falta de competencia temporal de la entidad para expedir los actos acusados.

2.2. En efecto, el 2 de mayo de 2023, el Consorcio le comunicó a la parte demandada el ejercicio del medio de control de controversias contractuales y le puso de presente que, con la presentación del libelo, perdía competencia para continuar con el procedimiento administrativo sancionatorio contractual, de conformidad con lo establecido en la sentencia del 14 de septiembre de 2022, dictada por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en el expediente 25000-23-36-000-2015-00325-01 (67167). Sin embargo, a pesar de tal comunicación, la entidad expidió el acto definitivo que resolvió el procedimiento administrativo sancionatorio.

2.3. El Departamento desconoció los derechos de audiencia y de defensa del Consorcio durante el trámite del procedimiento administrativo sancionatorio, pues, a pesar de que el ahora demandante solicitó la práctica de testimonios y de un dictamen pericial, dichas solicitudes fueron negadas de plano sin justificación alguna.

3. Por auto de 9 de junio de 2023⁷, el Tribunal Administrativo del Huila, entre otras actuaciones, admitió la demanda.

⁵ Cuyo objeto fue la “Construcción en pavimento flexible de la vía que conduce del Municipio de Garzón – Puerto Alegría, Municipio de Garzón, Departamento del Huila y construcción en pavimento flexible de la vía que conduce del Municipio de Oporapa cruce de Saladoblanco, Municipio de Oporapa, Departamento del Huila”.

⁶ Índice 5 Samai del tribunal.

⁷ Índice 6 Samai del tribunal.



4. El 30 de junio de 2023⁸, la parte actora radicó escrito de reforma de la demanda⁹ en la que modificó, entre otros tópicos, la pretensión quinta del libelo, la cual quedó redactada de la siguiente manera:

II. PRETENSIONES

(...) CUARTO: Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 693 de 2022 “Por medio de la cual se adopta una decisión de fondo dentro del proceso administrativo sancionatorio iniciado por el presunto incumplimiento del Contrato de Obra Pública No. 773 de 2017 cuyo objeto es: “CONSTRUCCIÓN EN PAVIMENTO FLEXIBLE DE LA VÍA QUE CONDUCE DEL MUNICIPIO DE GARZÓN- PUERTO ALEGRÍA, MUNICIPIO DE GARZÓN, DEPARTAMENTO DEL HUILA Y CONSTRUCCIÓN EN PAVIMENTO FLEXIBLE DE LA VÍA QUE CONDUCE DEL MUNICIPIO DE OPORAPA CRUCE DE SALADOBLANCO, MUNICIPIO DE OPORAPA, DEPARTAMENTO DEL HUILA”, (y los actos administrativos que resuelvan el recurso presentado), proferida por el Director del Departamento Administrativo de Contratación de la Gobernación del Huila, con el cual declara el incumplimiento grave del contrato de obra 773 de 2017, suscrito entra el Departamento del Huila y el Consorcio Vías para el Huila.

QUINTO: Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 208 de 2023 “Por medio de la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución No. 693 de 2022”, proferida por la directora del Departamento Administrativo de Contratación de la Gobernación del Huila, con el cual CONFIRMA PARCIALMENTE la Resolución No. 693 del 28 de diciembre de 2022 (...). (mayúsculas sostenidas del texto original).

5. Mediante proveído de 4 de julio de 2023¹⁰, el tribunal corrió traslado a la parte demandada de la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional.

B. La oposición a la medida cautelar

6. El Departamento se opuso a la prosperidad de la medida cautelar en memorial presentado el 19 de julio de 2023¹¹, con base en los siguientes argumentos:

6.1. La petición precautoria no cumple con los requisitos previstos en los numerales tres y cuatro del artículo 231¹² de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, toda vez que la entidad demandada ejerció la acción sancionatoria conforme a lo establecido

⁸ Índice 16 Samai del tribunal.

⁹ La reforma de la demanda fue admitida por el tribunal mediante proveído de 25 de febrero de 2025. Índice 65 Samai del tribunal.

¹⁰ Índice 17 Samai del tribunal.

¹¹ Índice 28 Samai del tribunal.

¹² Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos: (...) 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.



en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011¹³ y durante su desarrollo garantizó a las partes el ejercicio de su derecho de defensa, al debido proceso, y de contradicción.

6.2. Los actos administrativos demandados tienen suficientes fundamentos técnicos, financieros, económicos y administrativos, y en su contenido “se desarrolla todo un compendio de episodios y actuaciones que llevaron a la entidad a proferirlos e imponerlos”¹⁴.

C. La decisión recurrida

7. Por auto del 10 de noviembre de 2023¹⁵, notificado por estado del 16 de noviembre siguiente¹⁶, el tribunal decretó la suspensión provisional de las resoluciones 693 de 2022 y 208 de 2023¹⁷. Lo anterior, debido a que consideró que la parte demandada carecía de competencia temporal para expedir la Resolución 208 del 30 de mayo de 2023, pues el libelo que dio origen al proceso de la referencia se presentó el 26 de abril de 2023, es decir, antes de la expedición del mencionado acto administrativo definitivo, y como se pretendió la liquidación del contrato, la entidad perdió

¹³ artículo 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;

b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;

d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia.

La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.

Procedimientos sancionatorios. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el presente artículo, se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía

La entidad estatal debe elegir y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que utilizará, así como los mecanismos para el registro de la información generada.

Sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de este Decreto.

¹⁴ Índice 28 Samai del tribunal.

¹⁵ La Sala precisa que la fecha de expedición del auto apelado fue corregida por el tribunal mediante proveído de 24 de noviembre de 2023. Índice 51 de Samai del tribunal.

¹⁶ Índice 46 Samai del tribunal.

¹⁷ Índice 41 Samai del tribunal.



competencia para continuar con el proceso administrativo sancionatorio. Para llegar a la anterior conclusión indicó que:

7.1. El Departamento del Huila inició el procedimiento sancionatorio cuando contaba con plena competencia para hacerlo, dentro del lapso para liquidar el contrato¹⁸; sin embargo, como el demandante instauró su demanda el 26 de abril de 2023 y dentro de las pretensiones solicitó la liquidación del contrato, con ello despojó a la entidad de la atribución para declarar su incumplimiento y ordenar su liquidación unilateral.

7.2. Por lo anterior concluyó que, como existe un límite a la competencia de la administración para ordenar la liquidación unilateral del contrato, a saber, que no se haya impetrado demanda de controversias contractuales con la pretensión de liquidación del contrato, en el caso concreto la suspensión resulta procedente.

D. El recurso de apelación y su trámite

8. El 17 de noviembre de 2023 el Departamento del Huila interpuso recurso de apelación contra el auto que decretó la medida cautelar de suspensión provisional¹⁹, con base en los siguientes argumentos:

8.1. De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, el Departamento dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio de manera oportuna, pues ello ocurrió antes de que finalizara la oportunidad para liquidar el contrato.

8.2. La Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado que la administración pierde competencia para liquidar un contrato estatal cuando el contratista acude a la autoridad jurisdiccional con la pretensión de que se liquide judicialmente el contrato y dicha demanda es notificada a la autoridad. En este caso concreto, la Resolución 208 de 2023 se expidió antes de que tal acto procesal ocurriera, por lo que era claro que la entidad demandada mantenía competencia para culminar el procedimiento administrativo sancionatorio de carácter contractual de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

8.3. La parte demandante desconoció la teoría de los actos propios, toda vez que interpuso recurso de reposición contra la Resolución 693 de 2022 el 13 de marzo de 2023, esto es, apenas un mes antes de radicar la demanda de controversias contractuales el 26 de abril de 2023. Ello demuestra que la intención de la parte demandante era agotar el procedimiento administrativo sancionatorio; por lo tanto, el Departamento del Huila conservaba competencia para resolver dicho recurso.

¹⁸ El tribunal concluyó que: i) el contrato venció el 4 de octubre de 2021 y, conforme a la cláusula 43, debía liquidarse dentro de los cuatro (4) meses siguientes de manera bilateral o, en su defecto, dentro de los dos (2) meses posteriores de forma unilateral, no obstante, transcurrido el término total de seis (6) meses, no se efectuó la liquidación; ii) de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, se habilitó el término de dos (2) años para la liquidación, el cual corrió entre el 4 de abril de 2022 y el 5 de abril de 2024; iii) durante dicho lapso, el contratista fue citado a audiencia del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 el 21 de octubre de 2022, diligencia que culminó el 28 de diciembre de 2022 con la expedición de la Resolución 093 de 2022, mediante la cual se declaró el siniestro, se ordenó hacer efectiva la cláusula penal y se dispuso la liquidación del contrato; y iv) contra dicho acto se interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto el 30 de mayo de 2023.

¹⁹ Índice 48 Samai del tribunal.



8.4. La presentación de la demanda contenciosa administrativa no impedía que la entidad resolviera el recurso de reposición interpuesto por el contratista, ya que la impugnación buscaba poner fin a la actuación administrativa y garantizar el derecho del debido proceso del demandante.

9. El 30 de abril de 2025²⁰, el Tribunal Administrativo del Huila concedió, en el efecto suspensivo, ante el Consejo de Estado, el recurso de apelación interpuesto contra el auto que decretó la medida cautelar de suspensión provisional.

10. Por auto de 22 de julio de 2025²¹, el *a quo* corrigió el efecto en el que fue concedido el recurso de apelación formulado contra el proveído de 10 de noviembre de 2023, en el sentido de precisar que era el devolutivo.

II. CONSIDERACIONES

E. Decisión y plan de exposición

11. La Sala revocará la decisión del tribunal y, en su lugar, negará la suspensión provisional de las Resoluciones 693 de 2022 y 208 de 2023, mediante las cuales el Departamento del Huila declaró el incumplimiento contractual del Consorcio e impuso la sanción prevista en la cláusula penal. Para fundamentar lo anterior, la Subsección seguirá el siguiente orden:

11.1. Inicialmente, se apartará de la tesis conforme a la cual la presentación de la demanda despoja a la administración de la competencia para declarar incumplimientos contractuales o para liquidar el contrato, una vez finalizado éste. En su lugar, señalará que es necesario notificar el auto admisorio de la demanda a la entidad convocada al juicio para que opere dicha pérdida de competencia y, adicionalmente, que como pretensión se solicite la declaratoria de incumplimiento o la liquidación judicial del contrato.

11.2. Posteriormente, la Sala indicará que, de acuerdo con lo probado en este estado actual del proceso, la Resolución 208 de 2023, se expidió y notificó antes de que se notificara el auto admisorio de la demanda del proceso de controversias contractuales de la referencia a la entidad demandada, por lo que tal autoridad tenía competencia para expedir el mencionado acto administrativo.

11.3. Finalmente, a efectos de garantizar la regla técnica de la doble instancia, se ordenará al tribunal que analice si hubo una afectación del derecho de audiencia y defensa del Consorcio en el trámite administrativo que culminó con la expedición de los actos administrativos anteriormente referenciados, porque dicho argumento también fue planteado en la solicitud cautelar y fue un tema que no analizó el *a quo* en el auto censurado.

²⁰ Índice 78 Samai del tribunal.

²¹ Índice 116 Samai del tribunal.



F. La suspensión provisional de los actos administrativos en el CPACA

12. A diferencia de lo previsto en el Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, en el CPACA la procedencia de la suspensión provisional no está sujeta a acreditar que la infracción del acto administrativo sea manifiesta. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 231 del CPACA, la suspensión del acto administrativo procede cuando la violación de la ley “surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”.

13. El análisis que el juez administrativo debe realizar al adoptar esta decisión es similar al que debe realizar en la sentencia. No obstante, el artículo 229 del CPACA señala que la “decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento” al tiempo que preceptúa que el juez administrativo, cuando dicta sentencia, debe reconsiderar la decisión tomada en la medida cautelar y tener en cuenta los argumentos y pruebas presentados en el curso del proceso.

G. El Departamento del Huila tenía competencia temporal para expedir los actos administrativos acusados. Unificación de jurisprudencia.

14. En el caso concreto, el Consorcio peticionario de la medida cautelar sostuvo que, como los actos administrativos demandados fueron expedidos con posterioridad a la presentación de la demanda que dio origen al proceso de la referencia, desconocen la sentencia dictada el 14 de septiembre de 2022 por la Subsección B de la Sección Tercera de esta Corporación, dentro de la radicación 25000-23-36-000-2015-00325-01 (67167), en la cual se estableció lo siguiente:

Como se advierte, la Sala en reciente oportunidad modificó la jurisprudencia en relación con el plazo máximo con el que cuenta la administración pública para liquidar unilateralmente el contrato estatal, en el sentido de sostener que aquella fenece no con la notificación del auto admisorio de la demanda sino con la fecha de radicación de esta.

La reciente tesis jurisprudencial evita que la entidad contratante pueda abusar de su derecho y liquidar unilateralmente el contrato durante el lapso comprendido entre el momento de presentación de la demanda y la fecha de notificación del auto admisorio; además, esta hermenéutica acompasa perfectamente con las nuevas reformas normativas introducidas con las Leyes 2080 de 2021 y 2213 de 2022, toda vez que, con el uso e implementación de las tecnologías de la información el demandante, por regla general, debe enviar copia de la demanda y de sus anexos al demandado²², de allí que resulte adecuado y oportuno limitar la

²² [Cita del original] El numeral 8 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) -adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021- prevé: “El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos. // En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado”. En similar sentido el artículo 6 de la Ley 2213 de 2022 dispone que el demandante, por regla



facultad o potestad de la administración para liquidar el contrato de forma unilateral hasta el momento en que se radique el libelo inicial del proceso.

En ese orden de ideas, el acta no. 008 del 30 de julio de 2015 (fl. 85 cdno. 1) es un acto administrativo que fue expedido con falta de competencia temporal debido a que, se reitera, se profirió luego de presentada la demanda de la referencia, motivo por el cual esa manifestación unilateral de la voluntad de la alcaldesa local de Suba no tiene ninguna validez ni puede contener el balance final y corte de cuentas del negocio jurídico²³.

15. Al respecto, debe señalarse que esta Subsección en sentencias del 1º de junio de 2020, radicación 05001-23-31-000-2006-03138-01(48522)²⁴ y 17 de julio de 2024, radicación 52001-23-33-005-2018-00417-01 (70381), ha seguido idéntico derrotero. No obstante, la posición de la Sala Plena de la Sección Tercera y de las demás subsecciones ha sido diferente, puesto que han concluido que la entidad estatal pierde competencia para la declaratoria de incumplimiento del contrato y para su liquidación, cuando se le notifica el auto admisorio de la demanda en que se incorporen pretensiones de incumplimiento y de liquidación²⁵.

general, deberá remitir copia de la demanda y de sus anexos al demandado, salvo las excepciones establecidas en la misma disposición.

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 14 de septiembre de 2022, radicación: 25000-23-36-000-2015-00325-01 (67167), C.P. Fredy Ibarra Martínez.

²⁴ En esta sentencia se determinó que:

“No obstante, la Sala encuentra que el punto de partida de la pérdida de competencia que se fijó jurisprudencialmente es susceptible de ser revisado, a partir del empleo de un criterio de interpretación que resulte coherente con los efectos procesales que el legislador fijó la presentación de la demanda.

Ciertamente, la demanda produce numerosos e importantes efectos jurídicos materiales que equivalen, en general, a un reforzamiento o intensificación, desde el punto de vista del actor, de una situación jurídica sustantiva. Este reforzamiento se produce creando consecuencias que originalmente no existían, como la constitución en mora, o conservando consecuencias que existían, pero estaban en trance de desaparecer.

La consecuencia típica de conservación es la que produce la presentación de la demanda, al interrumpir la prescripción. Al efecto, el Artículo 90 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el decreto 2282 de 1989, aplicable a la presente controversia, disponía:

“Artículo 90. La presentación de la demanda interrumpe el término para la prescripción e impide que se produzca la caducidad, siempre que el auto admisorio de aquélla, o el de mandamiento ejecutivo, en su caso, se notifique al demandado dentro de los ciento veinte días siguientes a la notificación al demandante de tales providencias, por estado o personalmente. Pasado este término, los mencionados efectos sólo se producirán con la notificación al demandado [...]”

Frente al vacío que se pretende colmar se hace necesario un ejercicio de integración normativa que esté más acorde con los efectos que la legislación procesal le atribuye a la presentación de la demanda, y que no están condicionados a su notificación. Desde este enfoque, la Sala declarará que la Administración perdió competencia para liquidar el contrato en forma unilateral, a partir de la fecha en que se presentó la demanda que pretendió su liquidación judicial.

En este caso el departamento pretendió proseguir el trámite de liquidación unilateral del contrato que había iniciado el 8 de julio de 2005, a pesar de una demanda presentada el 17 de marzo de 2005. Si se admitiera que su existencia pudo ser conocida tan solo a partir de su notificación, habrá que concluir que la entidad tenía el deber ineluctable de revocar la liquidación inicial.

Porque el problema de si ésta tenía o no competencia para liquidar no tiene solución a partir de la expedición de un acto administrativo en que ella se ejerza, sino por la constatación de un hecho objetivo: la presentación de la demanda instaurada por el contratista.

La solución por la que opta la Sala equilibra el poder exorbitante de la Administración con el legítimo derecho de acceso a la justicia del administrado: la prerrogativa de la primera para liquidar el contrato, aún en forma extemporánea, tiene como frontera la instauración de una demanda por parte del segundo, opción única para cuyo ejercicio no resultan admisibles condicionamientos contrarios al espíritu de la ley, que la debiliten injustificadamente”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 1º de junio de 2020, radicación: 05001-23-31-000-2006-03138-01(48522), C.P. Alberto Montaña Plata.

²⁵ Al respecto, son múltiples las decisiones jurisprudenciales en tal sentido:

En la sentencia de 22 de junio de 2000, radicación 12723, la Sección Tercera de esta Corporación expresó que: “(...) la incompetencia en el tiempo para que la Administración liquide unilateralmente nace del hecho relativo a que la competencia para liquidar el contrato se tornó, hipotéticamente, en judicial.”

Por su parte, la Subsección C en la sentencia del 13 de abril de 2011, expediente 18878, determinó lo siguiente: “(...) Si la administración no liquida unilateral o bilateralmente, dentro del término legal o convencional, el contratista puede obtener la liquidación a través del juez competente, siempre y cuando así lo solicite dentro del



16. Por lo anterior, en relación con este específico punto atinente a la pérdida de competencia funcional de la administración pública contratante para ejercer las facultades excepcionales que la ley le otorga, sobre el cual esta Sala de decisión de

término de dos años que es la caducidad de la acción y **tan pronto a la administración se le notifique el auto admisorio de la demanda, ésta pierde competencia para proceder a la liquidación unilateral del contrato.**" (Énfasis fuera de texto).

Posteriormente, en decisión del 13 de mayo de 2015 dictada por la Subsección A en el expediente 25000-23-26-000-1997-14967-01(29657), se estableció: "Es oportuno señalar que, en concordancia con la pauta jurisprudencial a la que se hizo referencia con anterioridad, antes de la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998 la facultad de la Administración para liquidar unilateralmente el contrato únicamente se encontraba limitada por el vencimiento del término de caducidad de la acción contractual o, en su defecto, **en virtud de la notificación del auto admisorio de la respectiva demanda, pues, en lo que a este último evento concierne, una vez realizado dicho acto procesal la facultad se traslada de manera exclusiva al juez**, de tal manera que si la Administración pierde competencia para liquidar el contrato, razonable es concluir que también la pierde para pronunciarse acerca de los aspectos que de esta facultad se deriven. Así entonces, en eventos como el que en esta oportunidad ocupa la atención de la Sala, en los que la liquidación del contrato se adoptó con competencia para hacerlo, pero que, **posteriormente, por virtud de la notificación del auto admisorio de la respectiva demanda la Administración la perdió, el acto administrativo inicial deberá quedar indemne hasta tanto el juez del contrato emita el respectivo pronunciamiento, perdiendo la autoridad administrativa correspondiente toda potestad modificatoria o revocatoria sobre ese particular.**" (Énfasis fuera de texto).

En la sentencia dictada el 1º de agosto de 2019, dictada en el expediente 05001-23-33-000-2018-00342-01(62009), la Sala Plena de la Sección Tercera precisó: "En relación con hechos ocurridos antes de la entrada en rigor de esta ley, la Sección Tercera, en sentencia del 1º de agosto de 2000 [radicado 11816], (...) puntualizó que, en relación con los contratos que requerían de liquidación, el cómputo de los dos años que la ley fijaba para el ejercicio oportuno de la acción, debía iniciar desde la suscripción del acta bilateral, la ejecutoria del acto administrativo de liquidación unilateral o, en defecto de los anteriores, desde el vencimiento del plazo para efectuarla. El mismo año, en sentencia del 13 de julio [radicado 12513], la Sala agregó que, en aquellos casos en los que el contratista no hubiera incoado demanda contencioso-administrativa, la Administración podría liquidar el contrato dentro del término de vigencia de la acción, al tanto que, en los que el contratista hubiera acudido a la jurisdicción, **aquella estaría facultada para liquidar el contrato hasta el día anterior al de la notificación del auto admisorio de la demanda.**" (Énfasis fuera de texto).

En providencia dictada el 25 de octubre de 2019, radicación 08001-23-33-005-2013-00797-01 (60800), la Subsección A de esta Corporación determinó que: "Por ello se destacan algunas consideraciones de interés para el presente asunto (se transcribe de forma literal): "El mismo año [2000], en sentencia del 13 de julio (Rad. 12513), la Sala agregó que, en aquellos casos en los que el contratista no hubiera incoado demanda contencioso-administrativa, la Administración podría liquidar el contrato dentro del término de vigencia de la acción, al tanto que, en los que el contratista hubiera acudido a la jurisdicción, **aquella estaría facultada para liquidar el contrato hasta el día anterior al de la notificación del auto admisorio de la demanda.**" (Énfasis fuera de texto)."

El 5 de febrero de 2021, radicación 200012331000201100235 01 (49651), la Subsección A de esta Corporación sostuvo que: "No obstante, se advierte que esa decisión administrativa fue tomada cuando ya se había presentado la demanda que dio origen al presente proceso y la misma había sido debidamente notificada al Departamento del Cesar y, por lo tanto, de ninguna manera afecta o limita la facultad del juez para resolver la controversia que fue sometida a su decisión. (...) Dicho en otras palabras, **la liquidación unilateral extemporánea no puede enervar la competencia del juez y, por lo tanto, una vez se le notifique el auto admisorio de la demanda, la administración quedará sujeta a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, pues a partir de ese momento, la controversia suscitada entre las partes con ocasión del contrato, y que fue planteada en las pretensiones de la demanda, quedó sujeta a la decisión judicial por parte de esta jurisdicción.**" (Énfasis fuera de texto).

Por otra parte, la Subsección C, en la sentencia dictada el 21 de octubre de 2025 dentro del expediente 25000-23-36-000-2009-00933-02 (65636), definió: "3.1.1. La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado, de manera reiterada, que la Administración pierde competencia para liquidar unilateralmente el **contrato cuando se notifica el auto admisorio de la demanda cuyo objeto o pretensión consista en liquidar en sede judicial el negocio jurídico. Lo anterior, bajo el entendido de que la notificación del auto admisorio de la demanda en la que se pide la liquidación judicial del contrato es el hito que produce la pérdida de competencia de la entidad para liquidarlo unilateralmente**, mientras aquel acuerdo no haya sido liquidado unilateral o bilateralmente." (Énfasis fuera de texto).

Conviene señalar también que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto del 28 de junio de 2016, radicación interna 2253, número único 11001-03-06-000-2015-00067-00, expuso: "(...) **la competencia con la cual está investida una entidad para liquidar de forma unilateral o bilateral un contrato estatal, se pierde** cuando ha expirado el término de caducidad para la presentación de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales o **cuando se ha notificado el auto admisorio de la demanda que persigue la liquidación del contrato**. En caso de ejercer dicha competencia extemporáneamente, los actos bilaterales o unilaterales en los que se liquide el contrato, según el caso, estarían viciados de ilegalidad y serían susceptibles de ser declarados nulos por el juez." (Énfasis fuera de texto).



la Sección Tercera del Consejo de Estado ha establecido y aplicado un criterio de decisión judicial, en atención a que las Subsecciones A y C de esta misma Sección han adoptado un criterio diferente, con el propósito de fijar un criterio uniforme de decisión y consecuentemente brindar seguridad jurídica a la comunidad, esta Sala acoge la línea de entendimiento que sobre la materia vienen aplicando las Subsecciones A y C de la Sección, de conformidad con el análisis siguiente.

La presentación de la demanda no implica la existencia de una relación jurídica procesal

17. De acuerdo con lo establecido en los artículos 171, 170 y 169 del CPACA, presentada una demanda corresponde al juez determinar si la admite, la inadmite o la rechaza:

Artículo 171. Admisión de la demanda. El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, mediante auto en el que dispondrá:

1. Que se notifique personalmente a la parte demandada y por estado al actor. (...).

Artículo 170. Inadmisión de la demanda. Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.

Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

- 1. Cuando hubiere operado la caducidad.*
- 2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.*
- 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.*

17.1. Conforme a lo anterior, presentada una demanda puede suceder una de tres cosas: i) que el libelo reúna los requisitos legales, caso en el cual es admitido, y en el auto admisorio el juez ordenará su notificación personal a la parte demandada, a efectos de trabar la litis; ii) que la demanda no cumpla con los requisitos previstos en la ley, hipótesis en la que se inadmite y al demandante se le concede el término de diez (10) días para que la subsane; o iii) que en el caso concreto haya operado la caducidad, el asunto no sea susceptible de control judicial, o, a pesar de haberse inadmitido, la demanda no se subsane, eventos en los cuales se ordenará su rechazo.

17.2. Cuando la demanda se inadmite o se rechaza no surge la relación procesal: cuando se inadmite, es necesario esperar a que se subsane para efectos de dictar el auto admisorio correspondiente; pero si se rechaza de plano o por no haberse subsanado, la relación procesal no nace a la vida jurídica.

17.3 Es claro que la sola presentación de la demanda no hace surgir la relación procesal que, conforme al artículo 174 del CPACA, una vez presentada una demanda, y antes de que se notifique a algún demandado o al Ministerio Público,



es perfectamente posible retirarla, sin que dicha conducta implique la ocurrencia del fenómeno de la cosa juzgada.

Artículo 174. Retiro de la demanda. El demandante podrá retirar la demanda siempre que no se hubiere notificado a ninguno de los demandados ni al Ministerio Público.

Si hubiere medidas cautelares practicadas, procederá el retiro, pero será necesario auto que lo autorice. En este se ordenará el levantamiento de aquellas y se condenará al demandante al pago de perjuicios, salvo acuerdo de las partes. El trámite del incidente para la regulación de tales perjuicios se sujetará a lo previsto en el artículo 193 de este código, y no impedirá el retiro de la demanda.

17.4. De acuerdo con la citada norma, es posible presentar y retirar una demanda tantas veces como se quiera y no es necesario que el juez autorice el retiro, salvo cuando se han practicado medidas cautelares, porque el retiro no da lugar al desistimiento de pretensiones.

La relación jurídico procesal nace a la vida jurídica cuando se traba la litis

18. De acuerdo con lo expuesto, solo se traba la litis cuando se notifica el auto admisorio de la demanda al extremo pasivo, y hay total certeza de que la relación jurídico procesal se ha originado, pues ya no es posible retirar la demanda, ni que esta sea rechazada²⁶.

18.1. Una vez se notifica el auto admisorio al extremo demandado, lo que eventualmente puede haber es un desistimiento de las pretensiones, institución regulada en el artículo 314 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, en adelante CGP²⁷.

18.2. Como puede observarse, el desistimiento implica la renuncia a las pretensiones y genera consecuencias procesales importantes y adversas al demandante, a saber: i) el auto que lo decreta hace tránsito a cosa juzgada, de manera que no puede ventilarse la misma controversia nuevamente ante las autoridades judiciales;

²⁶ Si se configura la caducidad, debe dictarse sentencia anticipada; mientras que, si el asunto no es pasible de control judicial, así deberá decretarse en la sentencia.

²⁷ Artículo 314. Desistimiento de las pretensiones. El demandante podrá desistir de las pretensiones mientras no se haya pronunciado sentencia que ponga fin al proceso. Cuando el desistimiento se presente ante el superior por haberse interpuesto por el demandante apelación de la sentencia o casación, se entenderá que comprende el del recurso.

El desistimiento implica la renuncia de las pretensiones de la demanda en todos aquellos casos en que la firmeza de la sentencia absolutoria habría producido efectos de cosa juzgada. El auto que acepte el desistimiento producirá los mismos efectos de aquella sentencia.

Si el desistimiento no se refiere a la totalidad de las pretensiones, o si sólo proviene de alguno de los demandantes, el proceso continuará respecto de las pretensiones y personas no comprendidas en él.

En los procesos de deslinde y amojonamiento, de división de bienes comunes, de disolución o liquidación de sociedades conyugales o patrimoniales, civiles o comerciales, el desistimiento no producirá efectos sin la anuencia de la parte demandada, cuando esta no se opuso a la demanda, y no impedirá que se promueva posteriormente el mismo proceso.

El desistimiento debe ser incondicional, salvo acuerdo de las partes, y sólo perjudica a la persona que lo hace y a sus causahabientes.

El desistimiento de la demanda principal no impide el trámite de la reconvención, que continuará ante el mismo juez cualquiera que fuere su cuantía.

Cuando el demandante sea la Nación, un departamento o municipio, el desistimiento deberá estar suscrito por el apoderado judicial y por el representante del Gobierno Nacional, el gobernador o el alcalde respectivo.



y ii) por regla general, de acuerdo con lo establecido en el artículo 316 del CGP, da lugar a que se condene al demandante al pago de las costas y de los perjuicios salvo que las partes acuerden lo contrario²⁸.

18.3. En adición a lo anterior, doctrinalmente se ha considerado que con la notificación del auto admisorio de la demanda se vincula el extremo demandado al proceso, y que el ejercicio del derecho de acción solo sirve para constituir la relación procesal “una vez la demanda se comunica o notifica a la contraparte”²⁹.

19. Por lo expuesto en precedencia, esta Sala de manera armónica con lo dispuesto por las otras subsecciones de la Sección Tercera, con el ánimo de brindar seguridad jurídica a la comunidad, unifica la jurisprudencia en el sentido de que la entidad estatal pierde competencia para expedir actos administrativos de declaratoria de incumplimiento y liquidación del contrato, una vez que se le notifica el auto admisorio de la demanda presentada en contra de la propia entidad, siempre y cuando las pretensiones o los hechos correspondientes se refieran a los puntos específicos que dieron lugar al procedimiento administrativo de declaratoria de incumplimiento o de liquidación del contrato.

H. Análisis del caso concreto

20. Así las cosas, contrario a lo señalado por el Consorcio que solicitó la medida cautelar, el Departamento del Huila tenía competencia para dictar los actos demandados.

20.1. En el caso concreto, está demostrado que: i) las resoluciones 693 de 2022 y 208 de 2023, fueron expedidas el 28 de diciembre de 2022 y el 30 de mayo de 2023, respectivamente; ii) la demanda se radicó el 26 de abril de 2023; iii) el auto admisorio del libelo se dictó el 9 de junio de 2023; y iv) esta providencia se notificó personalmente a la entidad demandada el 23 de junio siguiente.

20.2. Tal y como puede observarse, cuando el Departamento expidió la Resolución 208 de 30 de mayo de 2023, ni siquiera se había dictado el auto admisorio de la demanda, de manera que únicamente sabía que se había instaurado un libelo en su contra, pero no existía total certeza de que surgiera la relación jurídico-procesal, lo cual solo aconteció hasta el 23 de junio de 2023 cuando se le notificó personalmente el auto admisorio de la demanda.

²⁸ Artículo 316. Desistimiento de ciertos actos procesales. (...) El auto que acepte un desistimiento condenará en costas a quien desistió, lo mismo que a perjuicios por el levantamiento de las medidas cautelares practicadas. No obstante, el juez podrá abstenerse de condenar en costas y perjuicios en los siguientes casos:

1. Cuando las partes así lo convengan. (...).

4. Cuando el demandado no se oponga al desistimiento de las pretensiones que de forma condicionada presente el demandante respecto de no ser condenado en costas y perjuicios. De la solicitud del demandante se correrá traslado al demandado por tres (3) días y, en caso de oposición, el juez se abstendrá de aceptar el desistimiento así solicitado. Si no hay oposición, el juez decretará el desistimiento sin condena en costas y expensas.

²⁹ Hernando Devis Echandía. Nociones Generales de Derecho Procesal Civil. Aguilar, páginas 151 a 153.



21. En ese orden de ideas, para la fecha de expedición de la resolución 208 de 30 de mayo de 2023, es claro que el Departamento del Huila no había perdido competencia, razón suficiente para revocar el auto impugnado.

22. Finalmente, como en la petición de la medida cautelar se alegó que el Departamento desconoció los derechos de audiencia y defensa del Consorcio en el curso del procedimiento que culminó con la expedición de los actos administrativos cuya suspensión provisional se solicitó, y tal cargo no se analizó en el auto impugnado, se ordenará al tribunal que haga lo propio.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B,

RESUELVE

PRIMERO: REVÓCASE el auto proferido el 10 de noviembre de 2023 por el Tribunal Administrativo del Huila, por medio del cual se decretó la suspensión provisional de las Resoluciones 693 de 2022 y 208 de 2023.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo, en particular, para que estudie el alegado desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa del Consorcio en el curso del procedimiento que culminó con la expedición de los actos administrativos cuya suspensión provisional se solicitó.

TERCERO: La presente providencia será notificada mediante estado electrónico, en atención a lo dispuesto por el artículo 201 del CPACA. Se **ADVIERTE** a los sujetos procesales que deberán **INDICAR** cualquier modificación en los canales de comunicación electrónica a la dirección ces3secr@consejodeestado.gov.co.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente
Con aclaración de voto

Con firma electrónica
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado

Con firma electrónica
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
Con aclaración de voto