

COPIAS SIMPLES - Valor probatorio. Valoración probatoria / VALORACION DE LAS COPIAS SIMPLES QUE HAN INTREGADO EL PROCESO - Procedencia por haberse surtido el principio de contradicción, no fueron tachadas de falsas y no fue controvertido su contenido. Unificación jurisprudencial

NOTA DE RELATORIA: Sentencia de unificación de 28 de agosto de 2013, exp. 25022. Criterio que el Ponente de esta decisión no comparte, pero acoge.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 253 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 254

LIQUIDACION DEL CONTRATO - Bilateral, unilateral o judicial. Noción / CONVENIO INTERADMINISTRATIVO - Corporinoquia y Coodeter / CONVENIO INTERADMINISTRATIVO - Acta de entrega de los elementos objeto del convenio. Constituye la liquidación bilateral del negocio jurídico

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado de manera reiterada que la liquidación del contrato, vista de manera general (bilateral, unilateral o judicial), es el “balance final o corte definitivo de cuentas de la relación contractual, cuyo propósito fundamental es el de determinar quién le debe a quién y cuánto”. A lo anterior se añade que la liquidación tiene por objeto establecer el estado en el cual quedaron las obligaciones principales que surgieron con ocasión del contrato y las accesorias que surgen después de la ejecución material del mismo, los ajustes, las revisiones y los reconocimientos a que haya lugar según lo ejecutado y lo pagado, la idoneidad de las garantías que se deben ofrecer para la etapa poscontractual y los acuerdos, conciliaciones o transacciones a las cuales lleguen las partes, para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo, tal como lo prevé el artículo 60 de la Ley 80 de 1993. El acta de entrega suscrita el 28 de febrero de 2000, entre los representantes legales de las partes del convenio interadministrativo 009 de 1999, contiene el verdadero balance final de la relación negocial, en la medida en que permite conocer con claridad el nivel de cumplimiento de las obligaciones a cargo de cada una de ellas, el ajuste de cuentas efectuado y el balance final de éstas. (...) Para la Sala no existe duda de que en el acta de entrega CORPORINOQUIA reconoció la obligación de pagar a CODETER el 50% del precio total del convenio y que, a la vez, declaró satisfechas las obligaciones a cargo de esta última, de manera que dicha acta constituye el reflejo de lo que fue la relación negocial, en cuanto al cumplimiento de las prestaciones a cargo de cada una de las partes, a lo pagado y a lo adeudado a título de contraprestación, lo que, en últimas, significa que, en la misma acta, las partes liquidaron bilateralmente el negocio celebrado. Para corroborar el anterior aserto, basta señalar que la pretensión de liquidación judicial del precitado convenio tiene como fundamento, únicamente, la información consignada en el acta de entrega a la cual se ha hecho alusión y, en ese sentido, resulta improcedente reiterar lo que las partes consignaron en ella, con el único fin de señalar que el contrato ha sido formalmente liquidado. (...) el convenio 009 de 1999 fue liquidado bilateralmente el 28 de febrero de 2000, a lo que se agrega que en ese instante tal liquidación adquirió fuerza vinculante para las partes, de manera que no es posible desconocer lo establecido en el acta que la contiene, salvo que el juez la invalide por encontrar en ella algún vicio del consentimiento (error, fuerza o dolo).

NOTA DE RELATORIA: Al respecto, consultar sentencias de: 4 de diciembre de 2006, exp. 15239 y de 9 de junio de 2010, exp. 18971

FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 60

CADUCIDAD DE LA ACCION - Normas de naturaleza procesal / CADUCIDAD DE LA ACCION - Término. Cómputo / CADUCIDAD DE LA ACCION - Configuración. Demanda interpuesta fuera del término

Las normas relativas a la caducidad de la acción son de naturaleza procesal, pese a que tienen un trasfondo sustancial, porque limitan en el tiempo el ejercicio del derecho público de acción, por consiguiente, los límites objetivo - temporales que extinguen con el paso del tiempo la posibilidad de poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional se encuentran supeditados a la normatividad imperante al momento en que acontece el supuesto que permite acudir a la jurisdicción, en procura de la protección o de la satisfacción del derecho subjetivo conculcado, de manera que la inactividad del administrado, por el período determinado en la ley, genera inexorablemente la caducidad de la acción. Tal planteamiento se acompasa con lo previsto por los artículos 38 y 40 de la Ley 153 de 1887. En el sub lite, la caducidad de la acción contractual consagrada en el artículo 87 del C.C.A. (subrogado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998) se debe contar conforme a la preceptiva consagrada en el artículo 136 del C.C.A., luego de la modificación introducida por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, norma que se hallaba vigente para la fecha en la cual fue liquidado el convenio interadministrativo 009 de 1999. (...) el término de caducidad comenzó a correr el 29 de febrero de 2000 y se suspendió el 30 de octubre de 2001, fecha en la cual fue presentada en la Procuraduría General de la Nación una solicitud de conciliación prejudicial por parte de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, con el fin de solucionar las diferencias que se presentaron durante la ejecución del convenio 009 de 1999. La solicitud de conciliación suspendió por tres (3) meses el término de caducidad, de conformidad con lo previsto por el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, pues la providencia que improbo el acuerdo logrado por las partes fue proferida el 31 de enero de 2002 por el Tribunal Administrativo de Casanare, es decir, después de vencidos los tres (3) meses del período de suspensión del término de caducidad. En tales condiciones, el término de caducidad se reanudó el mismo 31 de enero de 2002 y feneció 29 de mayo del mismo año. La demanda fue presentada el 17 de septiembre de 2002, fecha para la cual ya había ocurrido el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción; por tal razón, la sentencia de primera instancia se confirmará. **NOTA DE RELATORIA:** Consultar sentencias de: 30 de agosto de 2006, esp. 15323; 4 de diciembre de 2006, exps. 15239, 16541 y 15117; 10 de marzo de 2010, exp. 36489 y de 7 de abril de 20011, exp. 14827

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 87 / LEY 446 DE 1998 ARTICULO 32 / LEY 446 DE 1998 ARTICULO 44

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá, D.C., nueve (9) de octubre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 85001-23-31-000-2002-00289-01(25440)

Actor: COOPERATIVA DE DESARROLLO TERRITORIAL - CODETER -

**Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA
-CORPORINOQUIA -**

Referencia: CONTRATOS

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 29 de mayo de 2003 por el Tribunal Administrativo de Casanare, la cual declaró probada la excepción perentoria de caducidad de la acción.

I. ANTECEDENTES

1.- La demanda.-

Mediante escrito radicado el 17 de septiembre de 2002 en el Tribunal Administrativo de Casanare, la Cooperativa Nacional de Desarrollo Territorial Ltda. –CODETER- formuló demanda, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción contractual consagrada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo (subrogado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998), contra la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía –CORPORINOQUIA-, con el fin de obtener pronunciamiento respecto de las siguientes pretensiones (se transcriben como aparecen a folio 46 del cuaderno 1)¹:

“2.1) Que se ordene la liquidación del convenio No 009 de 1999, cuyo objeto era el suministro de 86.720 cartillas de educación ambiental para la capacitación y concientización ambiental en la Orinoquia.

“2.2) Que como consecuencia de la liquidación anterior, se ordenen a la Corporación Autónoma regional de la Orinoquia- CORPORINOQUIA a pagar el a favor de CODETER EN LIQUIDACIÓN, la suma de ciento quince millones seiscientos treinta y siete mil setecientos veintitrés pesos (\$115.637.723) Por concepto de saldo a favor de Codeter, derivado del convenio interadministrativo No 009-037 del 3 de Mayo de 1999.

“2.3) Que CORPORINOQUIA esté en la obligación de pagar los intereses legales y efectuar la correspondiente actualización de las suma debida a valor

¹ Las pretensiones transcritas corresponden a la corrección de la demanda que obra a folios 45 a 54 del cuaderno 1.

presente tomando como base el incremento del índice de precios al consumidor o al por mayor.

“2.4) Por las costas de la presente obligación conforme lo disponga la sentencia o en el momento en que lo considere conveniente el despacho”.

2.- Hechos.-

Los fundamentos fácticos de las pretensiones son, en síntesis, los siguientes:

2.1.- Entre la Corporación Autónoma Regional de Orinoquía -CORPORINOQUIA- y la Cooperativa Nacional de Desarrollo Territorial Ltda. - CODETER (en liquidación)- fue celebrado el convenio interadministrativo 009 del 3 de mayo de 1999, cuyo objeto consistió en el suministro de 86.720 cartillas de educación ambiental, para la capacitación y concientización ambiental en la Orinoquía.

2.2.- El inicio del citado convenio quedó establecido para el 1 de junio de 1999 y el término de ejecución fue pactado, inicialmente, en seis (6) meses; pero, posteriormente, se adicionó en tres (3) meses más.

El valor del convenio fue acordado en \$281'860.280.00; no obstante, el precio unitario de los ítems fue modificado, con el fin de incluir la realización de dos (2) talleres.

2.3.- Refiere la demanda que el convenio al cual se ha hecho alusión fue ejecutado a cabalidad por CODETER y el objeto material de la prestación fue entregado a CORPORINOQUIA.

2.4.- El acta de entrega de los trabajos fue suscrita el 28 de febrero de 2000 y en ella quedó consignado que el saldo a favor de CODETER ascendía a \$115'637.723.00.

2.5.- El 30 de noviembre de 2001, fue celebrada entre las partes una audiencia de conciliación prejudicial, para precaver el litigio; sin embargo, el Tribunal Administrativo de Casanare improbió el acuerdo, mediante auto del 31 de enero de 2002 (fls. 44 a 47, C. 1)

3.- Fundamentos de derecho.-

La demanda citó los artículos 83, 85, 135, 136 (inciso segundo), 139, 152, 206 y 207 del Decreto-ley 01 de 1984, las modificaciones introducidas por el Decreto-ley 2304 de 1989 y la Ley 446 de 1998.

Adicionalmente, invocó jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con la liquidación de los contratos estatales, los términos que las partes deben cumplir para el efecto y el término de caducidad para deprecar la liquidación judicial de esta clase de contratos (fls. 48 a 542, C. 1).

4.- La actuación procesal.-

Por auto del 7 de noviembre de 2002, el Tribunal Administrativo de Casanare admitió la demanda, ordenó la notificación personal de la providencia al Director de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía -CORPORINOQUIA- y al agente del Ministerio Público, ordenó fijar en lista el negocio y reconoció personería al apoderado de la parte actora (fl. 55, C. 1).

4.1.- La impugnación.-

Dentro del término de fijación en lista, la apoderada de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía –CORPORINOQUIA- contestó la demanda, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y, en cuanto a los hechos, aceptó como ciertos los atinentes a la celebración y ejecución del convenio interadministrativo 009 de 1999 y negó los relacionados con la suscripción del acta de entrega de los trabajos y con la suspensión del término de caducidad por la solicitud de conciliación prejudicial.

Propuso como excepción la que denominó “*CADUCIDAD*”, para lo cual señaló que la entidad demandante debió promover la demanda, a más tardar, el 28 de febrero de 2002, “... *O como máximo dos (2) meses después teniendo en cuenta la conciliación prejudicial ...*” (fl. 62, C. 1).

Posteriormente, la apoderada de CORPORINOQUIA presentó un escrito complementando la contestación de la demanda; sin embargo, éste fue radicado en la Secretaría del Tribunal cuando ya había vencido el término de fijación en lista (fls. 80 a 82, C. 1).

5.- Los alegatos de primera instancia.-

5.1.- La demandante reiteró que la acción fue promovida dentro del término de caducidad contemplado por el artículo 136 del C.C.A., pues el acta de entrega fue suscrita el 28 de febrero de 2000, por lo cual, la liquidación unilateral debió efectuarse, a más tardar, el 28 de agosto del mismo año. Al día siguiente, comenzó a correr el término de los 2 años que contempla el artículo 136 del C.C.A., el cual venció el “...29 agosto de 2002 ...” (fl. 119, C. 1); sin embargo, dicho término fue suspendido con ocasión del trámite de conciliación prejudicial, por “... dos meses ...” (ibídem), de donde se sigue que el término de caducidad se extendió hasta el “... 29 de octubre de 2002 ...” (ibídem), mientras que la demanda fue promovida mediante escrito radicado el 11 de octubre de 2002 en el Tribunal Administrativo de Casanare.

Por lo anterior, sostuvo que las pretensiones deben ser estimadas ordenando el pago de los valores deprecados en la demanda (fls. 118 a 120, C. 1)

5.2.- La parte demandada allegó el escrito de alegatos de conclusión de manera extemporánea (fls. 122 a 124, C 1).

5.3.- El Agente del Ministerio Público estimó que la acción contractual se encontraba caducada, pues las partes convinieron que la liquidación del contrato “... se haría al terminar el plazo del Convenio 009 y el adicional ...” (fl. 126, C. 1), plazo que terminó el 28 de febrero de 2000.

Pese a lo anterior, afirmó que, “Aún sumados los cuatro (4) meses de que trata la Ley 80 de 1993, y el término interrupción de la caducidad por la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial, estaría caducada la acción contractual, ya que la demanda fue presentada el día 17 de septiembre de 2002” (ibídem).

Por otra parte, señaló que, en el evento de que el Tribunal considerara que la acción fue promovida dentro del término de caducidad, lo cierto es que CODETER incumplió las obligaciones contractuales a su cargo, pues cedió el convenio sin autorización de su cocontratante (fls. 125 a 127, C. 1).

6.- La sentencia recurrida.-

Es la proferida el 29 de mayo de 2003 por el Tribunal Administrativo de Casanare, la cual, como se dijo al inicio de esta providencia, declaró probada la excepción perentoria de caducidad de la acción.

Para llegar a lo anterior, el Tribunal consideró que el acta de entrega de los trabajos, suscrita entre las partes el 28 de febrero de 2000, constituye también el acta de liquidación final del convenio, “...pues las partes especifican en dicho documento el objeto contractual, el valor del mismo, la forma como se cumplió, el valor del anticipo y el saldo pendiente; (sic) el hecho de que no se hubiera colocado la palabra liquidación, no le quita el mérito que ésta tiene para finiquitar el convenio celebrado ...” (fl. 135, C. Consejo), de tal forma que, en sentir del Tribunal, por una parte, no era necesario liquidar judicialmente el convenio 009 de 1999 y, por otra parte, se presentó el fenómeno de la caducidad.

Al respecto señaló:

“... la acción contractual caducaría dentro de los dos años siguientes a la firma del acta antes mencionada, (sic) si a ello le agregamos los tres meses por haberse realizado una conciliación prejudicial que a la larga fue fallida, el plazo máximo para iniciar la acción contractual era de dos años y tres meses, es decir que (sic) en concreto, el libelo ha debido iniciarse (sic) a más tardar el 28 de mayo de 2002 y como en el plenario está demostrado que dicha demanda fue presentada el 17 de septiembre de ese mismo año, necesariamente tenemos que reconocer que prospera la excepción de Caducidad (sic) propuesta por la parte demandada ...” (fl. 138, C. Consejo).

Por último, el Tribunal consideró que durante la ejecución del convenio 009 de 1999 se presentaron irregularidades que fueron detectadas en el proceso de responsabilidad fiscal que adelantó la Contraloría General de la República contra el entonces Director de CORPORINOQUIA, razón por la que ordenó compulsar copias de lo actuado en este proceso a la Procuraduría y a la Fiscalía General de la Nación (fls. 128 a 141, C. Consejo).

7.- El recurso de apelación.-

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación, para que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

Sostuvo que, contrario a lo afirmado por el Tribunal, el término de caducidad de la acción contractual no corría a partir de la terminación del convenio, sino a partir del vencimiento del plazo para efectuar la liquidación unilateral del mismo.

En ese sentido, señaló que el término de caducidad es de 2 años y 6 meses, contados a partir del acta de recibo de los trabajos y, en este caso, se debe aumentar, además, el plazo de suspensión de la caducidad, por la solicitud de conciliación extrajudicial formulada en la Procuraduría General de la Nación (fls. 147 y 148, C. Consejo).

8.- Los alegatos de segunda instancia.-

La parte demandada reiteró los argumentos expuestos al sustentar el recurso de apelación, en el sentido de que la acción fue interpuesta dentro del término de caducidad (fls. 156 a 160, C. Consejo).

Los demás sujetos procesales guardaron silencio.

CONSIDERACIONES

I. La competencia.-

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 29 de mayo de 2003 por el Tribunal Administrativo de Casanare, por cuanto la cuantía del proceso, determinada por la pretensión de mayor valor², asciende a \$115'637.723.00 y, para la época de interposición de la demanda³, eran susceptibles de acceder a la segunda instancia los procesos promovidos en ejercicio de la acción contractual cuya cuantía excediera la suma de \$36'950.000.00⁴, monto que, como se puede observar, se encuentra ampliamente superado. Por otra parte, es de anotar que el Consejo de Estado es funcionalmente competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos en primera instancia, a términos de lo dispuesto por el artículo 129 del C.C.A.

² Pretensión 2.2 de condena, fl. 46, C. 1.

³ 17 de septiembre de 2002.

⁴ Artículo 2º del Decreto 597 de 1988.

II.- Cuestión previa: el valor probatorio de las copias simples.-

La gran mayoría de la prueba documental que reposa en el expediente fue aportada en copia simple y esa circunstancia, en principio, impediría otorgarle mérito probatorio, porque no satisface las exigencias que rigen la disciplina probatoria, conforme a lo dispuesto por los artículos 253 y 254 del Código de Procedimiento Civil⁵; no obstante, en esta oportunidad la Sala la valorará y, por ende, la tendrá en cuenta para elaborar los juicios de valor encaminados a decidir la controversia sometida a su consideración, pues la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante sentencia del 28 de agosto de 2013⁶, unificó su jurisprudencia en torno al tema y estimó procedente dar valor probatorio a las copias simples, cuando éstas no hayan sido cuestionadas en su veracidad por la parte contra quien se aducen o no hayan sido tachadas de falsas⁷.

III.- Análisis del recurso.-

En sentir de esta Sala, resulta elemental que si el contrato fue liquidado, tal como lo consideró el Tribunal de primera instancia, el proceso carecería de objeto jurídico, pues, precisamente, las pretensiones de la demanda están orientadas a que el juez liquide el contrato y a que se condene a la entidad demandada a pagar el saldo pendiente a favor de la entidad demandante, de modo que lo procedente en este caso es establecer si el contrato fue liquidado de manera bilateral o si, por el contrario, no ha sido liquidado.

El acta que, según el Tribunal de primera instancia, contiene la liquidación final del convenio 009-037 de 1999 fue denominada “*ACTA DE ENTREGA*” (fls. 24 a 26, C. 1) y en ella está consignado el objeto del convenio, el precio (\$281'860.280.00), el anticipo que recibió el contratista (50%) y el saldo pendiente por pagar (50%) a favor de la entidad demandante.

⁵ “ARTÍCULO 253. Los documentos se aportarán al proceso originales o en copia. Esta podrá consistir en transcripción o reproducción mecánica del documento.

“ARTÍCULO 254. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, en los siguientes casos:

“1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada.

“2. Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente.

“3. Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa”.

⁶ Exp. 25.022.

⁷ Criterio mayoritario que el ponente de esta decisión no comparte, pero que acoge.

Asimismo, el acta contiene la descripción de los objetos entregados, las cantidades, el valor unitario, el valor total de cada ítem y el precio total de los mismos, el cual coincide con el precio total del contrato, esto es, la suma de \$281'860.280, lo cual se traduce en que el objeto de las obligaciones fue totalmente satisfecho por CODETER (fls. 24 a 26, C. 1).

El acta fue suscrita por el Gerente General de CODETER y por el Director General de CORPORINOQUIA (ibídem).

Así, esta Sala comparte el criterio expuesto por el Tribunal de primera instancia, en cuanto a que el acta de entrega de los elementos objeto del convenio constituye, a la vez, la liquidación del negocio.

En efecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado de manera reiterada que la liquidación del contrato, vista de manera general (bilateral, unilateral o judicial), es el *“balance final o corte definitivo de cuentas de la relación contractual, cuyo propósito fundamental es el de determinar quién le debe a quién y cuánto”*⁸. A lo anterior se añade que la liquidación tiene por objeto establecer el estado en el cual quedaron las obligaciones principales que surgieron con ocasión del contrato y las accesorias que surgen después de la ejecución material del mismo⁹, los ajustes, las revisiones y los reconocimientos a que haya lugar según lo ejecutado y lo pagado, la idoneidad de las garantías que se deben ofrecer para la etapa poscontractual¹⁰ y los acuerdos, conciliaciones o transacciones a las cuales lleguen las partes, para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo¹¹, tal como lo prevé el artículo 60 de la Ley 80 de 1993.

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, sentencia de diciembre 4 de 2006, exp. 15239.

⁹ Por ejemplo, las garantías por los vicios que puedan surgir con posterioridad a la entrega del objeto material del contrato.

¹⁰ “En estos trámites de liquidación, el contratista estará obligado, cuando así se lo exija la entidad contratante, a ampliar la póliza que originalmente hubiere constituido. La naturaleza del contrato en cuestión y, particularmente, las singularidades del proceso de liquidación, permitirán en su momento determinar qué coberturas, dentro de la póliza única demandan ampliación”. MUTIS VANEGAS, Andrés y QUINTERO MÚNERA, Andrés. “Los contratos del Estado en la Ley 80 de 1993”. Bogotá D. C., editorial Temis, 1995., pág. 188.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 9 de junio de 2010, exp. 18.971.

El acta de entrega suscrita el 28 de febrero de 2000, entre los representantes legales de las partes del convenio interadministrativo 009 de 1999, contiene el verdadero balance final de la relación negocial, en la medida en que permite conocer con claridad el nivel de cumplimiento de las obligaciones a cargo de cada una de ellas, el ajuste de cuentas efectuado y el balance final de éstas.

Ciertamente, en la precitada acta de entrega los representantes legales de las entidades públicas contratantes dejaron constancia de que CODETER cumplió íntegramente las obligaciones a su cargo, por cuanto realizó los talleres acordados y entregó a CORPORINOQUIA el número de cartillas de educación ambiental previsto en la cláusula primera del convenio 009 del 3 de abril de 1999, con las especificaciones consignadas en la misma estipulación. Asimismo, como ya se anotó, dejaron constancia de que el costo total de los elementos entregados fue de \$281'860.280.00, el cual coincide con el precio total del contrato y también se dice que CORPORINOQUIA entregó a CODETER el 50% del precio total del convenio, a título de anticipo, y que a la fecha de suscripción del acta de entrega adeudaba el 50% restante del precio pactado.

Para la Sala no existe duda de que en el acta de entrega CORPORINOQUIA reconoció la obligación de pagar a CODETER el 50% del precio total del convenio y que, a la vez, declaró satisfechas las obligaciones a cargo de esta última, de manera que dicha acta constituye el reflejo de lo que fue la relación negocial, en cuanto al cumplimiento de las prestaciones a cargo de cada una de las partes, a lo pagado y a lo adeudado a título de contraprestación, lo que, en últimas, significa que, en la misma acta, las partes liquidaron bilateralmente el negocio celebrado.

Para corroborar el anterior aserto, basta señalar que la pretensión de liquidación judicial del precitado convenio tiene como fundamento, únicamente, la información consignada en el acta de entrega a la cual se ha hecho alusión y, en ese sentido, resulta improcedente reiterar lo que las partes consignaron en ella, con el único fin de señalar que el contrato ha sido formalmente liquidado.

Así, pues, la Sala acoge los planteamientos expuestos por el Tribunal, en torno a que el convenio 009 de 1999 fue liquidado bilateralmente el 28 de febrero de 2000, a lo que se agrega que en ese instante tal liquidación adquirió fuerza vinculante para las partes, de manera que no es posible desconocer lo establecido en el acta que la contiene, salvo que el juez la invalide por encontrar en ella algún vicio del consentimiento (error, fuerza o dolo).

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, cualquier acción judicial que se pudiera intentar para dirimir las diferencias que se presentaron en torno a la relación contractual se hallaba caducada para la fecha en que fue interpuesta la demanda.

Las normas relativas a la caducidad de la acción son de naturaleza procesal¹², pese a que tienen un trasfondo sustancial, porque limitan en el tiempo el ejercicio del derecho público de acción¹³; por consiguiente, los límites objetivo - temporales que extinguen con el paso del tiempo la posibilidad de poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional se encuentran supeditados a la normatividad imperante al momento en que acontece el supuesto que permite acudir a la jurisdicción, en procura de la protección o de la satisfacción del derecho subjetivo conculcado, de manera que la inactividad del administrado, por el período determinado en la ley, genera inexorablemente la caducidad de la acción. Tal planteamiento se acompasa con lo previsto por los artículos 38¹⁴ y 40¹⁵ de la Ley 153 de 1887.

En el sub lite, la caducidad de la acción contractual consagrada en el artículo 87 del C.C.A. (subrogado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998) se debe contar conforme a la preceptiva consagrada en el artículo 136 del C.C.A., luego de la modificación introducida por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, norma que se hallaba vigente para la fecha en la cual fue liquidado el convenio interadministrativo 009 de 1999.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias del 30 de agosto de 2006, exp.15.323, del 4 de diciembre de 2006, exps. 15.239, 16.541 y 15.117 y sentencia proferida por la Subsección "A", de la misma Sección Tercera, el 7 de abril de 2011, exp. 14.827.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 10 de marzo de 2010, exp. 36.489.

¹⁴ "ARTÍCULO 38. En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración.

"Exceptúanse de esta disposición:

"1. Las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato, y

"2. Las que señalan penas para el caso de infracción de lo estipulado; la cual infracción será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido".

¹⁵ "ARTÍCULO 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación" (la norma transcrita fue modificada por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012 –Código General del Proceso-).

El numeral 10 (literal d.) del citado artículo 44 de la Ley 446 de 1998 (artículo 136 del C.C.A.) consagra que, en los contratos que *“... requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración ...”*, el término de caducidad será de dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe; pero, si la administración no lo liquida *“... durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la Ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar... ”*.

En ese sentido, el término de caducidad comenzó a correr el 29 de febrero de 2000 y se suspendió el 30 de octubre de 2001, fecha en la cual fue presentada en la Procuraduría General de la Nación una solicitud de conciliación prejudicial por parte de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, con el fin de solucionar las diferencias que se presentaron durante la ejecución del convenio 009 de 1999. La solicitud de conciliación suspendió por tres (3) meses el término de caducidad, de conformidad con lo previsto por el artículo 21 de la Ley 640 de 2001¹⁶, pues la providencia que improbo el acuerdo logrado por las partes fue proferida el 31 de enero de 2002 por el Tribunal Administrativo de Casanare (fls. 29 a 41, C. 1), es decir, después de vencidos los tres (3) meses del período de suspensión del término de caducidad.

En tales condiciones, el término de caducidad se reanudó el mismo 31 de enero de 2002 y feneció 29 de mayo del mismo año.

La demanda fue presentada el 17 de septiembre de 2002 (fl. 13, C. 1), fecha para la cual ya había ocurrido el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción; por tal razón, la sentencia de primera instancia se confirmará.

III.- No se impondrá condena en costas, porque la conducta de las partes no se enmarca dentro de las previsiones contempladas por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

¹⁶ Norma que se hallaba vigente para la fecha de presentación de la solicitud de conciliación prejudicial y para la fecha de improbación del acuerdo conciliatorio.

F A L L A:

Primero.- CONFÍRMASE el fallo proferido el 29 de mayo de 2003 por el Tribunal Administrativo de Casanare.

Segundo.- Sin condena en costas.

Tercero.- En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA