

LIQUIDACION UNILATERAL - Acción procedente. Nulidad y restablecimiento del derecho / ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Excepción de inepta demanda / LIQUIDACION UNILATERAL - Acto expedido extemporáneamente

La Sala es claro que en el presente asunto la administración decidió liquidar unilateralmente el convenio interadministrativo transcurridos más o menos 4 meses después de haber operado el fenómeno de la caducidad, de lo que se deduce sin reparo alguno que efectivamente no ostentaba la competencia temporal para hacerlo, pues tal como se precisó en la parte motiva de ésta providencia, si dejó vencer los términos para liquidar el Convenio respectivo sólo podía hacerlo antes de que operara la caducidad de la acción contractual. (...) Ahora, el hecho de que la accionante haya presentado su demanda transcurridos 4 meses después de la expedición de las Resoluciones impugnadas, no por ello se debe entender que se debía contar el término de caducidad de la acción contractual posteriormente a su expedición, pues se repite esté se empezaba a contar desde la misma fecha en que concluyeron los 4 meses para intentar la liquidación bilateral y los 2 meses siguientes para intentar la liquidación unilateral y los términos de caducidad son de orden público y por consiguiente inmodificables por el querer de las partes. (...) Entender lo contrario conduciría en este caso a que el término de caducidad sea de 2 años y 8 meses cuando el mandato de la ley es que ella opere a los dos años contados a partir de la liquidación del contrato pero, por supuesto, siempre y cuando que esta liquidación sea oportuna ya que si este acto no se produce en los términos ya mencionados, a la conclusión de estos empieza a correr irremediable e indefectiblemente el término de la caducidad, sin que un acto liquidatorio posterior tenga la virtualidad de alterar el término legalmente previsto para la decadencia de la acción. En éstos términos, para la Sala es claro que la demandante equivocadamente instauró una acción contractual que ya se encontraba caducada, cuando ha debido instaurar una acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones proferidas de forma extemporánea por la administración, razón suficiente para declarar probada de oficio la excepción de inepta demanda.

LIQUIDACION DEL CONTRATO ESTATAL - Término / LIQUIDACION DEL CONTRATO ESTATAL - Liquidación unilateral y liquidación bilateral / LIQUIDACION BILATERAL - Término / LIQUIDACION UNILATERAL - Término / CONTRATO INTERADMINISTRATIVO O CONVENIO INTERADMINISTRATIVO - Liquidación unilateral. Facultad legal

En lo relativo a la competencia temporal de la administración para liquidar los contratos estatales, conforme a lo previsto en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 con la reforma introducida por la ley 446 de 1998, se tiene que una vez vencido el plazo contractual la administración dispone de 4 meses para efectuar la liquidación bilateral, en caso de no realizarse así tiene 2 meses más para hacerlo unilateralmente y en el evento en que así no lo hubiere hecho, podrá intentarla hasta antes de que transcurra el término de 2 años más para que opere la caducidad de la acción contractual. Y esto es así aún en el caso de los contratos interadministrativos, pues la liquidación unilateral del contrato es una facultad legal pero no de aquellas que implican el ejercicio de una potestad exorbitante ya que la Ley 80 de 1993 en ninguna parte la enlista como tal.

FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 60 / LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 61 / LEY 446 DE 1998

NOTA DE RELATORIA: Al respecto ver la sentencia de 22 de junio de 2000, exp. 12723

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION TERCERA
SUBSECCION C

Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Bogotá D.C, dieciséis (16) de marzo de dos mil quince (2015).

Radicación número: 52001-23-31-000-2003-00665-01(32797)

Actor: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE NARIÑO - CORPONARIÑO

Demandado: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

Referencia: ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (APELACION SENTENCIA)

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 27 de enero de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante la cual se denegaron las súplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Lo pretendido.

El 29 de mayo de 2003¹ la **Corporación Autónoma Regional de Nariño - Corponariño** presento demanda contra la **Nación- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**, solicitando que se declarara la nulidad de las Resoluciones No. 0090 del 28 de enero de 2003 y la No. 0442 del 14 de abril de 2003, proferidas por éste y mediante las cuales, respectivamente, se liquidó unilateralmente el Convenio Interadministrativo No. 92 de 1998 ordenándose el pago de la suma equivalente a \$247'273.176,00 y se resolvió el correspondiente

¹ Folios 1 a 11 del C. No. 1.

recurso de reposición, así como también que el accionado carecía de competencia para expedirlos por haber operado la caducidad de la acción contractual

Pide también que se declare que el accionado incumplió el Numeral 3º de la cláusula sexta del convenio referido.

Solicita que se “condene” a la demandada a iniciar las acciones legales pertinentes en contra de los funcionarios que tenían a su cargo la interventoría, supervisión y liquidación del Convenio Interadministrativo No. 092 de 1998.

Pide en consecuencia que se declare que Corponariño no se encuentra obligada a pagar suma alguna en favor del demandado con ocasión de los actos administrativos impugnados.

Por último, solicita la condena en costas y agencias en derecho.

Estima la cuantía total del proceso en la suma de \$247'273.176,00.

2. Los hechos en que se fundamentan las pretensiones

El 13 de noviembre de 1998 se suscribió entre la demandante y el entonces Ministerio del Medio Ambiente el Convenio Interadministrativo No. 092 de 1998 por virtud del cual aquella se obligó en favor de éste a desarrollar las actividades de mantenimiento sobre las plantaciones establecidas en años anteriores previstas para el manejo y/o recuperación de las cuencas hidrográficas del proyecto “*Protección y Rehabilitación de Cuencas Hidrográficas*” de su jurisdicción con los recursos financieros del Programa de manejo de recursos naturales de la vigencia de 1998 con sujeción a las Microcuencas, áreas, sistemas, porcentajes, costos, cantidades, especificaciones, materiales y precios previstos en el Plan Operativo Anual previamente aprobado por el Ministerio.

Como plazo de duración del contrato se fijó el término de un (1) año contado a partir de la suscripción del acta de iniciación, esto es, desde el 9 de marzo de 1999, tal como lo afirma la accionante en su demanda.

Por medio del No. 11 de la cláusula quinta Corponariño se obligó a entregar con los informes trimestrales la información relativa a los contratos o convenios que suscribiera con terceros en desarrollo del convenio.

A través del No 3º de la cláusula sexta del convenio el accionado se obligó a evaluar, supervisar y controlar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la Corporación en la ejecución del Plan de Manejo de Recursos Naturales desde el punto de vista técnico, financiero y contractual.

A su vez, en el párrafo de la cláusula referida las partes convinieron que no sería admisible efectuar gastos con recursos del crédito que no se encontraran previstos en el Plan, que en caso de que Corponariño los realizara debía reintegrarlos y si reincidía el accionado ordenaría la terminación y liquidación del respectivo convenio.

En la cláusula décimo segunda las partes acordaron que el convenio interadministrativo se liquidaría dentro de los 4 meses siguientes al vencimiento del plazo pactado, mediante una acta que sería elaborada por el interventor y posteriormente suscrita por las partes.

El 22 de diciembre de 1998 y en desarrollo del convenio interadministrativo, se suscribió entre Corponariño y Coomnariño el contrato de Consultoría No. 184, por virtud del cual esta se obligó en favor de aquella a realizar las labores de conservación y aprovechamiento racional de los bosques de "guandal" en la Costa Pacífica de Nariño y las de reforestación y aprovechamiento en las plantaciones dentroenergéticas en la zona Andina de Nariño con los recursos del crédito BIRF-PMNR.

En dicho contrato también se autorizó la subcontratación para el desarrollo del objeto del contrato referido, autorización con ocasión de la cual Coomnariño celebró con la Sociedad Instruments Ingeniería Ltda. el contrato de consultoría No. 005 CC-99 de 1999, cuyo objeto consistió en la reforestación y aprovechamiento de las plantaciones dentroenergéticas en la Zona Andina de Nariño con los recursos del crédito BIRF-PMNR.

El plazo del Convenio Interadministrativo No. 092 de 1998 se venció el 9 de marzo de 2000, por lo que según la cláusula décimo segunda el demandado tenía hasta el 9 de julio de 2000 para liquidarlo bilateralmente y hasta el 9 de septiembre de 2000 para hacerlo unilateralmente.

En efecto, mediante la Resolución 0090 del 28 de enero de 2003 el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ordenó la liquidación unilateral del contrato y le exigió a la demandante el pago de la suma equivalente a \$247'273.176,00, argumentando el incumplimiento de la accionante en el reembolso de unos dineros correspondientes a gastos no justificados ni aceptados por la entidad contratante y la imposibilidad de suscribir un acta de liquidación bilateral.

Contra dicha Resolución se instauró el recurso de reposición el cual fue resuelto mediante la Resolución No. 0442 del 14 de abril de 2003 en el sentido de confirmarla en todas y cada una de sus partes.

Manifiesta que ni dentro del plazo contractual ni dentro del término de caducidad de la acción contractual el demandado objetó los gastos realizados por Corponariño, que ésta caducó el 9 de septiembre de 2002 y sólo hasta el 28 de enero de 2003, esto es, 2 años después de la fecha de incumplimiento de la obligación de liquidar el convenio, ordenó la liquidación unilateral y objetó dichos gastos exigiendo su pago.

3. El trámite procesal

Admitida que fue la demanda y noticiado el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial del auto admisorio, el asunto se fijó en lista y el accionado 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 sólo fue aprovechada por la parte demandante.

II. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL

Mediante la sentencia del 27 de enero de 2006 el Tribunal Administrativo de Nariño denegó las súplicas de la demanda.

Para tomar estas decisión el Tribunal estimó que de las pruebas allegadas al plenario la demandante no había logrado acreditar que el accionado carecía de competencia para expedir las Resoluciones impugnadas ni desde que fecha

empezaba a correr el término de caducidad de la acción contractual, pues no se aportó el acta de iniciación de actividades del Convenio Interadministrativo No. 092 del 13 de noviembre de 1998 ni se solicitó como prueba a oficiar, así como tampoco documento alguno por medio del cual se lograra acreditar la fecha exacta en la que venció el término contractual ni entre que fechas transcurrieron los 4 meses para que la administración lo liquidara bilateralmente.

Concluye señalando que la accionante incumplió la carga de la prueba conforme a lo dispuesto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, pues no allegó las pruebas suficientes para demostrar el término de ejecución contractual, ni su vigencia en el tiempo, ni la fecha a partir de la cual se debía contabilizar el término legal para su liquidación, razón por la cual se imponía en el presente asunto un fallo denegatorio de las pretensiones.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

Contra lo así resuelto el apoderado de la parte demandante interpuso el recurso de apelación con fundamento en las siguientes razones:

Dice que mediante el Acta de liquidación y cumplimiento del 26 de julio de 2002 firmada únicamente por el Ministro Juan Mayor Maldonado, se demostraba claramente que el convenio se inició el 9 de marzo de 1999 y que se terminó el 8 de marzo de 2000.

Señala que en el presente asunto no se están objetando las fechas ciertas de inicio y terminación del Convenio Interadministrativo, sino el incumplimiento en que incurrió el demandado al no supervisar el cumplimiento de las obligaciones originadas en el convenio y no pronunciarse oportunamente sobre los gastos efectuados por Corponariño para su ejecución y que ahora debían ser reembolsados a su favor según el Oficio No. 2249 de septiembre de 2002.

Por último, señala que la fecha cierta de inicio y terminación del Convenio Interadministrativo también se veía demostrada por medio de la Resolución No. 0090 del 28 de enero de 2003 y por medio de otros documentos aportados por el demandado.

Con base en lo anterior, la apelante solicita que se revoque en su totalidad la sentencia de primera instancia y que en su lugar se profiera un fallo favorable a sus pretensiones.

IV. EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público opina que debe revocarse la sentencia de primera instancia y en su lugar despachar favorablemente las pretensiones de nulidad de las Resoluciones No. 0090 del 28 de enero de 2003 y la No. 0442 del 14 de abril de 2003 por falta de competencia temporal del demandado por las siguientes razones:

Trae a cuento una sentencia proferida por la Sección Tercera de ésta Corporación el 22 de junio de 2000 bajo el Radicado No. 12723 y el concepto No. 1365 del 31 de octubre de 2001 de la Sala de Consulta y Servicio Civil relativos a la competencia temporal de la administración para liquidar unilateralmente el contrato, concluyendo que en el presente asunto para la fecha en que el accionado expidió la Resolución No. 0090, esto es, el 28 de enero de 2003 carecía de competencia temporal para ordenar la liquidación unilateral del convenio, pues para esa fecha ya había operado la caducidad de la acción contractual y Corponariño tampoco había intentado la liquidación judicial.

Hace referencia a lo previsto en las cláusulas 1ª, 4ª, 12 del convenio interadministrativo relativas a su objeto, vigencia, duración, liquidación y al acta de liquidación y cumplimiento, para concluir que en el presente asunto se encontraba demostrado que para la fecha en que el demandado intentó la liquidación bilateral del convenio el 26 de julio de 2002 y ordenó la liquidación unilateral el 28 de enero de 2003, carecía de competencia temporal para ello, pues de los documentos allegados se encontraba acreditado que la fecha de iniciación del convenio fue el 9 de marzo de 1999, que el vencimiento del plazo operó el 9 de marzo de 2000 y que la administración podía liquidar el convenio sólo hasta el 9 de marzo de 2002.

Afirma que aún en el evento en el que se contara la caducidad de la acción contractual desde la fecha de incumplimiento de la obligación de liquidar el convenio conforme a su cláusula 12, la administración también carecía de competencia temporal teniendo en cuenta que el plazo contractual venció el 9 de marzo de 2000, que tenía hasta el 9 de julio de 2000 para liquidarlo bilateralmente

y hasta el 9 de septiembre de 2000 para hacerlo unilateralmente, razón por la cual para el 9 de septiembre de 2002 y antes de la expedición de la resolución impugnada ya había operado la caducidad.

Concluye señalando que la falta de Competencia temporal de la administración para expedir los actos administrativos impugnados conducía indefectiblemente a su invalidez por lo que resultaba procedente declarar la prosperidad del primer cargo formulado por la actora.

Por otro lado, el Ministerio Público consideró que no era posible en sede judicial estudiar el segundo cargo dirigido a establecer el incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de la Entidad demandada, pues dicho estudio sólo resultaba procedente en la etapa de liquidación del contrato.

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

V. CONSIDERACIONES

1. La liquidación del contrato alude a aquella actuación administrativa por medio de la cual posterior a la terminación normal o anormal del contrato las partes buscan definir si existen prestaciones obligaciones o derechos a cargo de las partes, hacer un balance de las cuentas para determinar las prestaciones adeudadas y a cargo de quién se encuentran para luego proceder a realizar las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a los que haya lugar para de ésta forma dejar a paz y salvo la relación negocial respectiva².

2. Ahora bien, en lo relativo a la competencia temporal de la administración para liquidar los contratos estatales, conforme a lo previsto en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 con la reforma introducida por la ley 446 de 1998, se tiene que una vez vencido el plazo contractual la administración dispone de 4 meses para efectuar la liquidación bilateral, en caso de no realizarse así tiene 2 meses más para hacerlo unilateralmente y en el evento en que así no lo hubiere hecho, podrá intentarla hasta antes de que transcurra el término de 2 años más para que opere la caducidad de la acción contractual.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 29 de febrero de 2012, Exp. 16371.

Y esto es así aún en el caso de los contratos interadministrativos, pues la liquidación unilateral del contrato es una facultad legal pero no de aquellas que implican el ejercicio de una potestad exorbitante ya que la Ley 80 de 1993 en ninguna parte la enlista como tal.

3. El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, aplicable al presente asunto por la época en que se expidió el acta de liquidación unilateral del contrato cuya nulidad ahora se pretende, esto es, 28 de enero de 2003, 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...”*³

Por su parte, el artículo 136⁴ del Código Contencioso Administrativo, Subrogado a su vez por el artículo 44 de la ley 446 de 1998⁵ en su numeral 10^o preveía que la acción de controversias contractuales caducaría transcurridos dos (2) años después de acaecidos los motivos de hecho o de derecho que le sirvieran de fundamento.

De lo anterior se dedujo por ese 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 1995⁶ en el que expresó:

³ Lo subrayado fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

⁴ Este artículo fue subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.

⁵ “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones”.

⁶ Expediente 10684

“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 2000⁷ 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, 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 Darío 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***

⁷ Expediente 12723

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.”

De ésta forma, se tiene que 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 se terminó el contrato que ha dado lugar a este proceso, esto es, el 8 de marzo de 2000, las partes tenían un plazo de cuatro (4) meses para liquidar el contrato de común acuerdo, término que ya era legal en virtud de lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, y si no lo lograban liquidar, la Administración debía hacerlo dentro de los dos (2) meses siguientes, plazo éste que 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.

4. En lo relativo a la perentoriedad de los términos de caducidad, esta Subsección ya había señalado que:

“La caducidad de la acción como fenómeno jurídico implica la imposibilidad de formular ante la jurisdicción unas determinadas pretensiones habida cuenta de que ha transcurrido el término que perentoriamente ha señalado la ley para ejercitar la correspondiente acción.

La seguridad jurídica y la paz social son las razones que fundamentalmente justifican el que el legislador limite desde el punto de vista temporal la posibilidad de aducir ante el juez unas concretas pretensiones y por ello se dice que la caducidad protege intereses de orden general.

Los términos para que opere la caducidad están siempre señalados en la ley y las normas que los contienen son de orden público, razones por las cuales son taxativos y las partes no pueden crear término alguno de caducidad.

La caducidad opera de pleno derecho, es decir que se estructura con el solo hecho de transcurrir el tiempo prefijado para ello, y por lo tanto el juez puede y debe decretarla aún de oficio cuando aparezca que ella ha operado.

La caducidad produce sus efectos frente a todas las personas sin que sea admisible ninguna consideración sobre determinada calidad o condición de alguno de los sujetos que interviene en la relación jurídica o que es titular del interés que se persigue proteger mediante la respectiva acción.

Finalmente la caducidad, precisamente por ser de orden público, no puede ser renunciada y no se interrumpe sino en los limitados casos exceptuados en la ley.

Pues bien, de todas estas características que se han mencionado emerge que una vez que se da el supuesto de hecho que el legislador ha señalado como comienzo del término de caducidad, él indefectiblemente empieza a correr y en ningún caso queda en manos de alguna de las partes la posibilidad de variar el término prefijado en la ley.

Por consiguiente si, cuando es menester la liquidación del contrato, hay un plazo legalmente señalado para realizarla, bien sea de común acuerdo o bien sea de manera unilateral, y si la caducidad de la acción contractual empieza a correr a partir de la respectiva liquidación, es conclusión obligada que si el plazo legalmente previsto para realizar la liquidación concluye sin que esta se hubiere hecho, irremediablemente el término de caducidad habrá empezado a correr a partir de la conclusión de este último

momento y por ende ninguna incidencia tendrá en el término de caducidad una liquidación posterior.

Sostener lo contrario sería tanto como argumentar que el término de caducidad puede quedar al arbitrio de alguna de las partes.

En efecto, de no ser como se viene afirmando se llegaría a la extraña e ilegal situación de existir un término de caducidad superior al previsto en la ley en virtud de la decisión de alguna de las partes, tal como ocurriría por ejemplo en la hipótesis en que la liquidación del contrato viene a hacerse después de haber transcurrido trece (13) o más meses desde que concluyeron los plazos legalmente previstos para liquidar el contrato.

Y es que la posición que aquí se critica impondría la obligada pero errada e ilegal conclusión consistente en que el término de caducidad ya no sería de dos años contados a partir del momento en que vencieron los términos legales para liquidar el contrato, sino de treinta y tres o más meses (13 o más desde el vencimiento de los términos legales para liquidar el contrato y 24 más a partir de la liquidación extemporánea), todo por decisión de quien o quienes liquidaron el contrato por fuera de los términos legalmente previstos para ello.”^{8 9}

5. En los términos referidos y a efectos de resolver el asunto que ahora es objeto de decisión, es preciso preguntarse cuál sería la acción procedente para impugnar un acto mediante el cual la administración ordena la liquidación unilateral del contrato, cuando ya ha operado la caducidad de la acción contractual.

Ya en anteriores oportunidades ésta Subsección había tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto, para señalar que:

“Indudablemente no es la acción contractual porque ésta se ha extinguido en virtud de la caducidad pero como quiera que se ha proferido un acto administrativo ilegal, ya que modifica los términos creados por el legislador o revive los que de acuerdo con la ley se han extinguido, y que ningún acto de la administración puede quedar sin control, pues de lo contrario se vulneraría el derecho al acceso a la justicia, es conclusión obligada que el camino en este caso es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho”¹⁰.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de julio de 2013; Expediente 23136. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 30 de enero de 2013, Expediente 23136 (Cita original del fallo que se cita).

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 12 de junio de 2014, Exp. 29. 469.

¹⁰ *Ibíd.*

6. En el asunto que ahora se resuelve por la vía de la apelación aparece que el Convenio Interadministrativo No. 092 de 1998 que dio lugar al presente litigio se celebró el 13 de noviembre de 1998 (Fols. 31 a 32 del C. No. 1)

Por medio de la **Cláusula Cuarta** se fijó como plazo de duración del contrato el término de doce (12) meses, contados a partir de la suscripción del acta de iniciación de actividades, esto es, desde el 9 de marzo de 1999. (Fol. 31 vto. del C. No.1).

A su vez, por medio de la **Cláusula décimo segunda** las partes acordaron que el convenio interadministrativo se liquidaría dentro de los 4 meses siguientes al vencimiento del plazo pactado, mediante una acta que sería elaborada por el interventor y posteriormente suscrita por las partes.

El Convenio Interadministrativo No. 092 del 13 de noviembre de 1998 se terminó el 8 de marzo de 2000 y por consiguiente a partir de ésta fecha corrieron los cuatro (4) meses para liquidarlo de común acuerdo y como quiera que así no se hizo, seguidamente empezaron a transcurrir los dos (2) meses para que la Administración lo liquidara unilateralmente.

Ahora, no habiéndose liquidado tampoco de manera unilateral, el término de caducidad de dos años comenzó a contarse al vencerse éste último término de dos (2) meses para la liquidación unilateral.

Con otras palabras, habiéndose terminado el Convenio Interadministrativo el 8 de marzo de 2000, los cuatro (4) meses que siguen vencieron el 8 de julio de 2000, los dos (2) meses subsiguientes culminaron el 8 de septiembre de 2000 y la caducidad de dos (2) años se consolidó el 8 de septiembre de 2002.

En éste orden de ideas, es evidente que para la fecha en que se expidió la Resolución No. 0090 del 28 de enero de 2003 la administración carecía de competencia para ordenar la liquidación del contrato, pues para esa fecha ya había operado el fenómeno de la caducidad de la acción contractual.

Ahora si la demanda se presentó el 29 de mayo de 2003¹¹ también se torna evidente que la caducidad de la acción contractual ya había operado puesto que, como ya se dijo, la liquidación extemporánea ninguna incidencia tiene en el término de caducidad ya que este empezó a correr de manera irremediable desde que concluyeron los plazos legales para realizarla.

En éste orden de ideas, para la Sala es claro que en el presente asunto la administración decidió liquidar unilateralmente el convenio interadministrativo transcurridos más o menos 4 meses después de haber operado el fenómeno de la caducidad, de lo que se deduce sin reparo alguno que efectivamente no ostentaba la competencia temporal para hacerlo, pues tal como se precisó en la parte motiva de ésta providencia, si dejó vencer los términos para liquidar el Convenio respectivo sólo podía hacerlo antes de que operara la caducidad de la acción contractual.

Ahora, el hecho de que la accionante haya presentado su demanda transcurridos 4 meses después de la expedición de las Resoluciones impugnadas, no por ello se debe entender que se debía contar el término de caducidad de la acción contractual posteriormente a su expedición, pues se repite esté se empezaba a contar desde la misma fecha en que concluyeron los 4 meses para intentar la liquidación bilateral y los 2 meses siguientes para intentar la liquidación unilateral y los términos de caducidad son de orden público y por consiguiente inmodificables por el querer de las partes.

Entender lo contrario conduciría en este caso a que el término de caducidad sea de 2 años y 8 meses cuando el mandato de la ley es que ella opere a los dos años contados a partir de la liquidación del contrato pero, por supuesto, siempre y cuando que esta liquidación sea oportuna ya que si este acto no se produce en los términos ya mencionados, a la conclusión de estos empieza a correr irremediable e indefectiblemente el término de la caducidad, sin que un acto liquidatorio posterior tenga la virtualidad de alterar el término legalmente previsto para la decadencia de la acción.

En éstos términos, para la Sala es claro que la demandante equivocadamente instauró una acción contractual que ya se encontraba caducada, cuando ha debido instaurar una acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las

¹¹ Folios 1 a 11 del c. No. 1.

Resoluciones proferidas de forma extemporánea por la administración, razón suficiente para declarar probada de oficio la excepción de inepta demanda.

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 la de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E

PRIMERO: REVOCAR la sentencia apelada, la cual quedará así:

1º. DECLARAR: probada de oficio la excepción de inepta demanda.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de Origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OLGA VALLE DE DE LA HOZ
Magistrada

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
Magistrado Ponente