

ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Niega

ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES / NULIDAD DE ACTA DE LIQUIDACIÓN UNILATERAL DE CONTRATO ESTATAL / LIQUIDACIÓN JUDICIAL DEL CONTRATO ESTATAL / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Pérdida de competencia para efectuar la liquidación unilateral del contrato por demanda que pretenda su liquidación judicial / PERDIDA DE COMPETENCIA PARA LA LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO – Se pierde con la presentación de la demanda, no con la notificación del auto admisorio

SÍNTESIS DEL CASO: Se solicitó declarar la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales la entidad realizó la liquidación unilateral de un contrato y el consiguiente restablecimiento.

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Pérdida de competencia para efectuar la liquidación unilateral del contrato por demanda que pretenda su liquidación judicial

La Sala confirmará la sentencia apelada toda vez que, de una parte, la demanda no fue presentada con la anticipación que señala el apelante, y, de otra parte, teniendo en consideración que el departamento de Antioquia había perdido la competencia para liquidar el contrato a partir de la fecha de la presentación de la demanda que pretendía su liquidación judicial. [...] Si la demanda que pretendía la liquidación judicial del contrato hubiera sido presentada el 15 de diciembre de 2004, como lo afirmó el recurrente, o el 17 de marzo de 2005, como lo verificó la Sala, se colige que no se habría presentado de manera anticipada, porque los 6 meses iniciales, contados a partir de la fecha de finalización del contrato, habrían vencido el 13 de enero de 2004. En este orden de ideas, la Sala desestima el argumento de la falta de oportunidad de la demanda que pretendía la liquidación judicial del contrato como fundamento para afirmar la competencia del departamento para liquidarlo en forma unilateral.

TÉRMINO PARA LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – A partir de la terminación de ejecución del contrato / TÉRMINO PARA LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Se puede condicionar a la suscripción de acta de recibo final

[L]a Sala interpreta la posición del recurrente, en el sentido de que pretende fundamentar la competencia del departamento de Antioquia para liquidar unilateralmente el contrato en la circunstancia de que la demanda que pretendía su liquidación judicial fue presentada fuera de la oportunidad prevista en la ley, por anticipación. [...] [L]a Corporación ha establecido que el término para liquidar el contrato empieza a correr desde el momento de su finalización, a menos que las partes condicionen ese cómputo a la suscripción del acta de recibo final, evento en el cual será este último momento en que empiece a computarse el término de liquidación, so pena de verse afectada en su legalidad. En este caso, ante la ausencia de una estipulación que condicionara el cómputo en el sentido indicado, la expiración del término de duración produjo la conclusión de la relación contractual.

COMPETENCIA TEMPORAL PARA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Pérdida de competencia para efectuar la liquidación unilateral cuando se inicia demanda para liquidación judicial / COMPETENCIA EN EL TIEMPO PARA LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Se pierde competencia con la notificación del auto admisorio de la demanda que pretende la liquidación judicial del contrato estatal / PÉRDIDA DE COMPETENCIA PARA LA LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO - 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

La Corporación ha señalado de manera consistente que la Administración pierde la competencia para liquidar el contrato cuando el contratista, previamente, haya instaurado la acción judicial correspondiente, fenómeno que se explica por el traslado de esa competencia a otra autoridad [...] La jurisprudencia ha sostenido, a partir de lo preceptuado en el literal d) del numeral 10 del artículo 136 del CCA, subrogado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998] , que la notificación del auto admisorio de la demanda que tenga por objeto la liquidación judicial del contrato es el hito que genera la pérdida de competencia de la entidad para ejercer la facultad de liquidar unilateralmente el contrato, mientras esta no lo haya liquidado unilateral o bilateralmente. [...] 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.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el tema, cita Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 22 de junio de 2000, exp. 12723 y sentencia de 13 de abril de 2011, exp. 18878.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 136 / LEY 446 DE 1998 – ARTÍCULO 44

EFFECTOS JURÍDICOS DE LA DEMANDA / INTEGRACIÓN NORMATIVA / PÉRDIDA DE COMPETENCIA EN EL TIEMPO PARA LA LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO ESTATAL – Se pierde con la presentación de la demanda, no con la notificación del auto admisorio / PODER EXORBITANTE DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL CONTRATO ESTATAL – Equilibrio frente a los administrados

[L]a 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, [...] Frente al vacío que se pretende colmar se hace necesario un ejercicio de integración normativa que esté mas 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.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 90 / DECRETO 2282 DE 1989

CONDENA EN COSTAS - Procedencia

No habrá lugar a condenar en costas pues no se configuran los supuestos del artículo 171 del Código Contencioso Administrativo requeridos.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 171

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: ALBERTO MONTAÑA PLATA

Bogotá D.C., primero (1) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 05001-23-31-000-2006-03138-01(48522)

Actor: CONSTRUCCIONES EL CÓNDOR S.A.

Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Temas: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Pérdida de competencia para efectuar la liquidación unilateral del contrato por demanda que pretenda su liquidación judicial

Síntesis del caso: se solicitó declarar la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales la entidad realizó la liquidación unilateral de un contrato y el consiguiente restablecimiento.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 2 de mayo de 2013, que accedió a las pretensiones de la demanda.

El presente asunto es de conocimiento de la **jurisdicción de lo contencioso administrativo**, en vista de que en la demanda presentada por Construcciones El Cóndor se elevaron pretensiones de declaratoria de incumplimiento de un contrato estatal. Así mismo, el Consejo de Estado es **competente** para conocer del presente asunto, en virtud del recurso de

apelación interpuesto por la parte demandante, en un proceso con vocación de segunda instancia ante esta Corporación, de conformidad con lo establecido en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo (CCA)¹.

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

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. La demanda y su trámite de primera instancia – 1.2. Recurso de apelación y trámite de segunda instancia

1.1. La demanda y su trámite de primera instancia

1. El 17 de agosto de 2006 la sociedad Construcciones El Cóndor S.A. presentó **demanda**,² en ejercicio de la **acción contractual**, en contra del Departamento de Antioquia, con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe):

“1.- Declarar nulas los siguientes actos administrativos: La resolución 7690 del día 8 de julio de 2005 expedida por el Gobernador de Antioquia mediante la cual se liquida unilateralmente un contrato y la resolución 14470 del día 18 de octubre de 2005 expedida por el Gobernador de Antioquia, mediante la cual se confirma la primera decisión de liquidación unilateral, todo ello por ser violatorios de la Constitución y la ley.

2.- En consecuencia de la declaratorio anterior [SIC], dejar sin efecto todas las decisiones contenidas en la liquidación unilateral administrativa decretada por el Departamento de Antioquia como la que ordena reintegrar al Departamento de Antioquia los valores corrientes generados entre marzo de 1996 y agosto de 1998, que ascendieron a \$1.207.732.145, sumas individuales que se actualizarían a la fecha del reembolso. 3.- Condenar al Departamento al pago de las costas en el proceso. [...]

2. El actor basó sus pretensiones en las siguientes **afirmaciones**:
3. 1) Construcciones El Cóndor y el Departamento suscribieron un contrato de obra para la ampliación, rectificación y pavimentación de la Troncal del Nordeste, sector La Cortada -Yalombó.

¹ Artículo 129. “El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos”.

² Folios 126-138 del cuaderno principal.

4. 2) Después de muchas dificultades y vicisitudes, el plazo final del Contrato venció el 12 de julio de 2003. El recibo final de las obras se llevó a cabo el 28 de julio de 2004.
5. 3) El 9 de noviembre de 2004, el Departamento entregó al contratista un proyecto de liquidación bilateral con el cual Construcciones El Cóndor no estuvo de acuerdo, *“por no contener la realidad contractual y ejercer allí una atribución de cobro unilateral de reajustes que había sido objeto de una larga discusión con el Departamento.”*
6. 4) Construcciones El Cóndor manifestó su inconformidad mediante comunicación de 23 de noviembre de 2004, en la que solicitó que se revisara el asunto de los reajustes.
7. 5) El 15 de diciembre de 2004, Construcciones El Cóndor presentó una demanda ante el Tribunal Administrativo de Antioquia con la pretensión de que se liquidara el contrato, la cual fue admitida el 31 de mayo de 2005 y notificada al Departamento el 28 de julio de 2005.
8. 6) El 8 de julio de 2005, el Departamento expidió el la Resolución No 7690, por medio de la cual liquidó unilateralmente el contrato. Construcciones El Cóndor interpuso recurso de reposición en contra del anterior acto administrativo, con la solicitud expresa de que el mismo fuera revocado por incompetencia del Departamento, *“toda vez que se había notificado la demanda con pretensión de liquidación del contrato.”*
9. 7) Mediante resolución 14470 de 18 de octubre de 2005 el Departamento confirmó la liquidación, *“no obstante haber reconocido expresamente en ella que había sido notificada de la demanda contencioso administrativa con pretensión de liquidación contractual judicial el día 28 de julio de 2005.”*
10. La demandante basó sus pretensiones en los siguientes **fundamentos de derecho**:
11. Aseguró que las resoluciones de liquidación eran *“flagrantemente violatorias de la Constitución y de la ley porque el Departamento no tenía competencia para liquidar administrativa y unilateralmente el contrato cuya demanda contencioso administrativa con la misma*

pretensión, había sido notificada antes de la notificación de la primera resolución, esto es, la que decidió liquidar administrativa y unilateralmente el contrato." En adición a lo anterior sostuvo que, en todo caso, el Departamento "*había dejado vencer los términos para producir la liquidación [...]."*

12. En la **contestación de la demanda**³ el Departamento admitió como ciertos algunos hechos, negó otros y se opuso a la totalidad de las pretensiones. Argumentó que la Resolución de liquidación unilateral del contrato No. 7690 fue expedida el 8 de julio de 2005; la citación para su notificación personal fue remitida a Construcciones El Cóndor el 13 de julio de 2005, sin que se presentaran para su notificación, por lo que procedió a notificarla por edicto, el que fue publicado el 28 de julio de 2005 y desfijado el día 10 de agosto de 2005. La notificación de la demanda para la liquidación judicial del contrato se realizó el 28 de julio de 2005.
13. En su sentir el Departamento de Antioquia no había perdido la competencia al momento de expedir la Resolución 7690 del 8 de julio de 2005, pues esta se encontraba en proceso de notificación cuando se notificó al Departamento la demanda que pretendía la liquidación judicial. En relación con el vencimiento del plazo para liquidar, manifestó que el término que tiene la entidad para liquidar unilateralmente el contrato es el de caducidad de la acción, de dos años contados desde el momento del acta de recibo de la obra [28 de julio de 2004], y la entidad procedió a dicha liquidación unilateral mediante Resolución 7690 del 8 de julio de 2005.
14. Propuso las **excepciones** de 1) Inepta demanda, pues "[...]debio haberse presentado en accion contractual y no en accion de nulidad y restablecimiento del derecho"; 2) liquidación del contrato ajustada a derecho, toda vez que "*ante la negligencia del contratista para llegar a un acuerdo sobre el contenido de la liquidación, obligo a que la Entidad ejerciera su potestad de adoptarla unilateralmente*"; 3) buena fe, por haber obrado el Departamento con respeto al "derecho de defensa del contratista y observando los principios de la contratación estatal, que se pueden resumir en el acatamiento al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la C.P."; 4) "La genérica", en el sentido de reconocer, de acuerdo con el artículo 306 del Código de

³ Folios 39 a 56 del cuaderno principal.

Procedimiento Civil, “todo hecho que resulte probado en el proceso y que constituya una excepción a favor de Departamento de Antioquia.”

15. El 2 de mayo de 2013 el Tribunal Administrativo de Antioquia profirió **sentencia de primera instancia**⁴, en la cual resolvió (se transcribe):

“PRIMERO. DECLARAR no probada la excepción de inepta demanda, formulada por la entidad demandada.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de la Resolución N° 7690 del 8 de julio de 2005, expedida por el Gobernador de Antioquia mediante la cual se liquida unilateralmente un contrato y de la Resolución N° 14470 del 18 de octubre de 2005 expedida por el Gobernador de Antioquia, mediante la cual se confirma la primera decisión de liquidación unilateral.

[...]”

16. El a quo fundamentó su decisión en las siguientes consideraciones:

17. 1) Pretensión de nulidad de las resoluciones 7690 y 14470 de 8 de julio y 18 de octubre de 2005

18. En primer lugar el Tribunal estableció que, con anterioridad a la expedición de la Ley 1150 de 2007, el plazo contemplado en la Ley 80 de 1993 para efectuar la liquidación del contrato, por acuerdo entre las partes -4 meses- o unilateralmente -2 meses más -, no aparejaba la pérdida de competencia para efectuarla, siempre que, a) ella se hiciera dentro del término de caducidad de la acción contractual (2 años contados a partir del vencimiento de dicho plazo, según artículo 136 numeral 10 del Código Contencioso Administrativo) y b) que no se hubiera notificado el auto admisorio de la demanda de liquidación judicial a la entidad pública.

19. En relación con la condición relativa a la ausencia de notificación del auto admisorio de la demanda, concluyó el Tribunal que el contrato fue liquidado en forma extemporánea, toda vez que “para el momento en que se notificó la Resolución N° 7690 del 8 de julio de 2005 ya se había notificado el auto admisorio de la demanda, por lo tanto, se había trabado la litis y la competencia para la liquidación estaba radicada en el juez.”

⁴ Folios 187-194 del cuaderno del Consejo de Estado.

20. 2) Pretensión de dejar sin efecto la orden de reintegrar sumas de dinero al Departamento

21. Estimó el Tribunal que no determinaría sumas que se pudieran adeudar las partes entre sí con ocasión del contrato, porque ello tendría lugar *“cuando se liquide judicialmente el contrato, dentro del proceso de controversias contractuales que se tramita entre Construcciones El Cóndor S.A y el Departamento de Antioquia, con radicado 05001233100020050314400.”*

1.2 Recurso de apelación y trámite de segunda instancia

22. La parte demandada presentó **recurso de apelación** en contra de la Sentencia de primera instancia⁵, para que se revocara y en su lugar *“se abs(olviera) al Departamento de Antioquia de las pretensiones de la demanda”*, toda vez que 1) *“[...]el demandante presentó la demanda contractual ante el Tribunal sin estar legitimado por cuanto la norma leordenaba esperar el termino para la liquidación bilateral de cuatro meses (28 de noviembre de 2004), y si esta no es posible la liquidación unilateral de dos meses (28 de enero de 2004) para un total de seis meses y [...] presentó la demanda 44 días antes (15 de diciembre de 2004)”*, 2) *“[...]además la liquidación no fue extemporánea por cuanto el acto de liquidación nació a l[a] vida jurídica el 8 de julio de 2005 e inmediatamente se procedió al llamado al contratista para la respectiva notificación y si este hubiese acudido al primer llamado (13 de julio de 2005) habría conocido el Acto en este momento sin ocurrir lo llamado por el juez de primera instancia como extemporaneidad, sin embargo fue decisión del contratista Construcciones el Condor S. A esperar para la notificación por edicto la cual ocurrió el 10 de agosto de 2005, fecha posterior a la notificación de la acción contractual al Departamento de Antioquia.”*

23. **Mediante** Auto de 13 de agosto de 2014 se **admitió el recurso de apelación**⁶. En la oportunidad para **alegar de conclusión** la parte **demandante**⁷ solicitó confirmar el fallo de primera instancia, habida cuenta, por una parte, que era incorrecto el argumento del apelante según el cual la demanda había sido presentada en forma “prematura”, el 15 de diciembre de 2004, pues ésta se radicó en el 2006, y, por otra, que “para el

⁵ Folios 199-203 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁶ Folio 210 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁷ Folios 213-218 del cuaderno del Consejo de Estado.

contratista [...] la Resolución No. 7690 sólo existió a partir del 10 de agosto y para tal momento el Departamento de Antioquia ya había sido notificado de la demanda judicial, lo que quiere decir que, como bien lo reconoció el Tribunal Administrativo de Antioquia, el Departamento había perdido competencia para realizar la liquidación del contrato."

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Análisis sustantivo - 2.1.1 Oportunidad de la demanda presentada por el actor- 2.1.2 Competencia temporal del departamento de Antioquia para liquidar el contrato en forma unilateral. 2.2. Sobre la condena en costas.

2.1. Análisis sustantivo

24. La Sala confirmará la sentencia apelada toda vez que, de una parte, la demanda no fue presentada con la anticipación que señala el apelante, y, de otra parte, teniendo en consideración que el departamento de Antioquia había perdido la competencia para liquidar el contrato a partir de la fecha de la presentación de la demanda que pretendía su liquidación judicial. Se exponen a continuación las razones que constituyen el fundamento de la decisión.

2.1.1 Oportunidad de la demanda de liquidación judicial

25. Afirmó la apelante, como fundamento de su inconformidad (se transcribe):

"Además es importante repetir que el momento de presentar la demanda Construcciones El Cóndor S. A todavía no había iniciado el termino para instaurar la demanda de contractual, esto es el 29 de Enero de 2005, lo hizo 44 días antes (15 de diciembre de 2004), lo que pudo incidir en que el Juez de primera instancia determinara la falta de competencia, cuando es claro que Construcciones El Cóndor S. A no se notificó en el momento del primer llamado de la Administración para que transcurriera el periodo de la notificación por edicto y de este modo dar el termino para la notificación personal de la demanda contractual al Departamentode Antioquia."

26. A folios 54 a 76 del cuaderno principal del expediente obra copia de un documento, de “diciembre de 2004”, que tiene la apariencia de una demanda dirigida al Tribunal Administrativo de Antioquia, que no está firmado y que carece de nota de presentación personal, en el que se pretende que se decrete “la liquidación del contrato 96-CO-20-0718 suscrito entre CONSTRUCCIONES EL CONDOR S.A. y el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.”

27. A partir de este elemento de prueba, la Sala interpreta la posición del recurrente, en el sentido de que pretende fundamentar la competencia del departamento de Antioquia para liquidar unilateralmente el contrato en la circunstancia de que la demanda que pretendía su liquidación judicial fue presentada fuera de la oportunidad prevista en la ley, por anticipación.

28. Toda vez que es erróneo el supuesto fáctico en que la recurrente basa su inconformidad, la Sala no revocará la Sentencia con fundamento en este cargo.

29. Se advierte que el contrato fue suscrito en agosto de 1996⁸. No se discute que terminó el 12 de julio de 2003, como se expresa en el hecho 2 de la demanda, aceptado por la demandada en su contestación, por lo que el plazo para liquidar [4 + 2 meses] en realidad vencía el 13 de enero de 2004.

30. A este efecto, la Corporación ha establecido que el término para liquidar el contrato empieza a correr desde el momento de su finalización, a menos que las partes condicionen ese cómputo a la suscripción del acta de recibo final, evento en el cual será este último momento en que empieza a computarse el término de liquidación, so pena de verse afectada en su legalidad.⁹ En este caso, ante la ausencia de una estipulación que

⁸ En el hecho 1.18 de la demanda que pretende la liquidación judicial del contrato, se puede leer, a folio 58 del cuaderno principal: “En agosto de 1996 se suscribió el Contrato (subcontrato) entre las partes [...] El plazo corrido entre mayo de 1996 que se adjudicó la obra y el de agosto de 1996 se destinó fundamentalmente a legalizar el crédito del Contratista y a darle trámite al perfeccionamiento del Contrato.”

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 6 de agosto de 2003, rad. 1453.

condicionara el cómputo en el sentido indicado, la expiración del término de duración produjo la conclusión de la relación contractual.¹⁰

31. Si la demanda que pretendía la liquidación judicial del contrato hubiera sido presentada el 15 de diciembre de 2004, como lo afirmó el recurrente, o el 17 de marzo de 2005, como lo verificó la Sala¹¹, se colige que no se habría presentado de manera anticipada, porque los 6 meses iniciales, contados a partir de la fecha de finalización del contrato, habrían vencido el 13 de enero de 2004. En este orden de ideas, la Sala desestima el argumento de la falta de oportunidad de la demanda que pretendía la liquidación judicial del contrato como fundamento para afirmar la competencia del departamento para liquidarlo en forma unilateral.

2.1.2 Competencia temporal del departamento de Antioquia para liquidar el contrato en forma unilateral

32. Para el análisis que corresponde se presentan algunos hechos relevantes ya referidos en orden cronológico: El 17 de marzo de 2005, Construcciones El Cóndor presentó una demanda ante el Tribunal Administrativo de Antioquia con la pretensión de que se liquidara el contrato, la cual fue admitida el 1 de junio de 2005¹²; el 8 de julio de 2005, el departamento de Antioquia emitió la Resolución 7690, mediante la cual liquidó unilateralmente el contrato. Contra esta resolución Construcciones El Cóndor interpuso recurso de reposición; el 28 de julio de 2005, se notificó al departamento de Antioquia la demanda que pretendía la liquidación judicial del contrato. En esa misma fecha el departamento publicó un edicto para notificar por ese medio a Construcciones El Cóndor de la Resolución 7690. El 18 de octubre de 2005, el Departamento confirmó la liquidación, mediante Resolución 14470.

33. El fallador de primera instancia consideró que el contrato fue liquidado en forma extemporánea, toda vez que para el momento en que se notificó la Resolución inicial ya se había notificado el auto admisorio de

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 6 de agosto de 2003, rad. 1453.

¹¹ El dato se obtiene del registro que presenta el sistema de consulta de procesos de la Rama Judicial, respecto del proceso 05001233100020050314400, en el que figura como accionante Construcciones El Cóndor y como accionado el Departamento de Antioquia, en consulta efectuada el 28 de abril de 2020.

¹² El dato se obtiene del registro que presenta el sistema de consulta de procesos de la Rama Judicial, referenciado en la nota anterior.

la demanda. A esta conclusión se opuso el departamento de Antioquia, afirmando que el acto de liquidación nació a la vida jurídica en el momento de su expedición, el 8 de julio de 2005.

34. La Corporación ha señalado de manera consistente que la Administración pierde la competencia para liquidar el contrato cuando el contratista, previamente, haya instaurado la acción judicial correspondiente, fenómeno que se explica por el traslado de esa competencia a otra autoridad:

“Así entonces 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.”¹³

35. La jurisprudencia ha sostenido, a partir de lo preceptuado en el literal d) del numeral 10 del artículo 136 del CCA, subrogado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998]¹⁴, que la notificación del auto admisorio de la demanda que tenga por objeto la liquidación judicial del contrato es el hito que genera la pérdida de competencia de la entidad para ejercer la facultad de liquidar unilateralmente el contrato, mientras esta no lo haya liquidado unilateral o bilateralmente.

36. En este sentido, en Sentencia de la Sección Tercera de esta Corporación de 13 de abril de 2011 (expediente 18878), se señaló:

“La norma es clara en el sentido de precisar que si transcurrió el término de dos años y la liquidación del contrato no se ha efectuado ni bilateral ni unilateralmente, la administración pierde competencia; pero ante este hecho, surgen dos situaciones a tenerse en cuenta: (i)

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 22 de junio de 2000, Radicación 12723.

¹⁴ “10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:

(...)

d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare 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;” (se ha resaltado)

Si a pesar de haber transcurrido los cuatro meses que otorga la ley o cualquier otro tiempo que haya sido estipulado por los contratantes más dos meses para la liquidación del contrato, y ésta no se ha efectuado ni de mutuo acuerdo ni por parte de la administración, siempre y cuando no se demande ante el juez competente y se notifique a la contraparte de tal actuación, la administración durante el tiempo de caducidad de la acción, es decir de los dos años, conserva competencia para liquidar. (II) **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 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.**" (negrillas fuera de texto)

37. 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.

38. 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[...]"

39. Frente al vacío que se pretende colmar se hace necesario un ejercicio de integración normativa que esté mas 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.

40. 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.

41. 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.

42. 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.

43. Habiéndose configurado una vulneración a los efectos jurídicos materiales que nuestro derecho positivo asocia a la interposición de la demanda, la Sala declarará la nulidad de las resoluciones atacadas.

2.2. Sobre la condena en costas

44. No habrá lugar a condenar en costas pues no se configuran los supuestos del artículo 171 del Código Contencioso Administrativo requeridos.

3. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia de 2 de mayo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia.

SEGUNDO: Sin costas.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARTÍN BERMUDEZ MUÑOZ

RAMIRO PAZOS GUERRERO

ALBERTO MONTAÑA PLATA