

Cartagena de Indias D.T y C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	EJECUTIVO
Radicado	13-001-33-33-007-2017-00210-01
Demandante	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE BOLÍVAR
Demandado	DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS
Tema	Se revoca sentencia, por la procedencia de la excepción denominada FALTA DE COMPETENCIA TEMPORAL PARA EFECTUAR LA LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO, por haberse realizado por fuera del término legal para liquidar el contrato.
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Sala de decisión¹, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la decisión proferida en audiencia inicial de fecha cinco (05) de septiembre de 2018, por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se declaran no probadas las excepciones de falta de exigibilidad del título ejecutivo, inexistencia de informe del supervisor del contrato y falta de competencia temporal para efectuar la liquidación bilateral.

III.- ANTECEDENTES

3.1. DEMANDA²

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE BOLÍVAR, instauró demanda ejecutiva contractual en contra del DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS- SECRETARIA DEL INTERIOR Y CONVIVENCIA CIUDADANA, para que previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

¹ Esta decisión se toma virtualmente en aplicación del artículo 4 del ACUERDO PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 del CSJ que autorizó a los Tribunales del país para hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.

² Folios 1-5

13-001-33-33-007-2017-00210-01

3.1.1. Pretensiones³

Se libre mandamiento contra el Distrito de Cartagena- secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, a favor del demandante por las siguientes sumas:

"1. Por la cantidad de CIENTO CUARENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS MCTE (\$149.000.000), derivada del Convenio de Asociación N° SICC-02-436-437-438-439-457-458-2010 de fecha 05 de noviembre de 2010.

2. Por los intereses moratorios liquidados a la tasa máxima reconocida por la Superintendencia Bancaria, desde cuando se hizo exigible la obligación, hasta que se verifique el pago total de la deuda.

3. Por las costas y gastos del proceso, conforme lo disponga en la sentencia"

3.1.2. Hechos⁴

La parte ejecutante expresa que el día 5 de noviembre de 2010, celebró Convenio de Asociación No. SICC-02-436-437-438-439-457-458-2010 con el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias - Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, con el objeto de llevar a cabo actividades de formación, capacitación, fortalecimiento en el desarrollo, ejecución, diseño y adelantamiento de proyectos dentro de diferentes programas, comprometiéndose a aportar en especie la suma de VEINTIDÓS MILLONES DE PESOS (\$22.000.000), mientras que el Distrito debía aportar la cantidad de DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES DE PESOS (\$298.000.000), para un valor total de TRESCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS (\$320.000.000).

Agrega que, el 23 de diciembre de 2010 pactaron la suspensión de este Convenio hasta el 10 de enero de 2011. Posteriormente, el 7 de enero de 2011, decidieron prorrogar la suspensión de la ejecución y solo se reanudó hasta el 11 de abril de 2011.

De igual manera explica que, en principio, el plazo de ejecución del contrato fue pactado a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del mismo hasta el 31 de diciembre de 2010, pero esta fecha fue modificada mediante el Contrato adicional No. 1 del 5 de mayo de 2011, que

³ Folio 1

⁴ Folios 2-4

13-001-33-33-007-2017-00210-01

dispuso el término de 5 meses contados a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución del contrato. De modo similar, señala que el 22 de septiembre de 2010 fue modificado el objeto del convenio suscrito entre las partes.

Además, manifiesta que el 9 de junio de 2015 procedieron en forma bilateral a realizar la liquidación del contrato en mención, la cual fue consignada en el "Acta de Liquidación del Convenio de Asociación No. SICC-02-436-437-438-439-457-458-2010" de donde se desprende que quedó pendiente el pago de dineros a favor de la parte ejecutante, por el valor de CIENTO CUARENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS (\$ 149.000.000), cuantía que aún no ha sido cancelada.

3.2. Mandamiento de pago⁵

Mediante providencia de 19 de septiembre de 2017 el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena libró mandamiento de pago a favor de la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE BOLÍVAR en contra del DISTRITO DE CARTAGENA, por la suma de \$149.000.00, correspondiente al capital de la obligación exigida, más los intereses moratorios causados desde cuando la obligación se hizo exigible.

3.3. CONTESTACIÓN⁶

La entidad ejecutada presentó escrito, proponiendo como excepción de mérito la *FALTA DE EXIGIBILIDAD DEL TÍTULO EJECUTIVO*, por cuanto la parte ejecutante aportó la liquidación del Convenio No. SICC- 02-436-437-438-438-547-458-2010 como título ejecutivo simple, en el cual se evidencia que Distrito de Cartagena reconoció saldo a favor de la Universidad Tecnológica de Bolívar, pero que no expresa el plazo en que se efectuaría el pago de ese dinero.

Alega además, la *INEXISTENCIA DEL TÍTULO EJECUTIVO* fundamentado en que el Convenio No. SICC- 02-436-437-438-438-547-458-2010 en su cláusula décima estableció la supervisión del mismo a cargo del Secretario del Interior y de Convivencia Ciudadana, pero el Acta de Liquidación que es el título ejecutivo

⁵ Folios 45-47

⁶ Folios 50-52

13-001-33-33-007-2017-00210-01

no hace mención alguna al informe del supervisor, que le sirvió de soporte para determinar si el asociado cumplió con sus obligaciones.

También plantea la *FALTA DE COMPETENCIA TEMPORAL PARA EFECTUAR LA LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO*, pues, a su juicio, en el caso concreto cuando las entidades realizaron la liquidación bilateral, estaba vencido el término para ello.

Por último, solicita que en cualquier momento procesal en que se encuentren probados hechos que constituyan una excepción, esta se declare probada.

3.4. SENTENCIA IMPUGNADA⁷

Por medio de sentencia del 05 de septiembre de 2018, el Juez Séptimo Administrativo del Circuito, de esta ciudad dirimió la controversia sometida a su conocimiento, en la que resolvió:

*“PRIMERO: Declarar no probada la excepción de **“Falta de exigibilidad del título ejecutivo, inexistencia de informe del supervisor del contrato y Falta de competencia temporal para efectuar la liquidación bilateral”** propuesta por la parte ejecutada.*

SEGUNDO: Seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de la obligación señalada en el mandamiento ejecutivo.

TERCERO: De conformidad con el artículo 446 del Código General del Proceso, las partes deberán presentar la liquidación el crédito.

CUARTO: Condenar en costas a la parte demanda. Se fijan las agencias en derecho suma equivalente al cinco por ciento (5%) del valor del pago ordenado dentro del presente proceso. Líquidense por Secretaria”

La anterior decisión la fundamentó en el hecho de que, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, no existe un límite para liquidar un contrato de manera bilateral, por lo que no es de recibo la excepción de falta de competencia temporal para efectuar la liquidación bilateral.

Frente a la inexistencia de informe del supervisor del contrato, el A Quo sostiene que cuando un contrato estatal ha sido liquidado, no es posible desconocer lo

⁷ Folios 96-99

13-001-33-33-007-2017-00210-01

consignado en ese documento, debido a que la naturaleza del mismo es determinar un balance final de las obligaciones de las partes; por esta razón, estima el juez que no está llamada a prosperar esta excepción, como quiera que no es posible entrar a dirimir si era necesario o no que la liquidación se soportara en un informe del supervisor del contrato.

Respecto a la falta de exigibilidad del título ejecutivo, explicó que la obligación contenida en el acta de liquidación no está supeditada al cumplimiento de plazo o condición, por lo que resulta exigible.

3.5. RECURSO DE APELACIÓN⁸

La parte ejecutada, a través de apoderado judicial, presentó recurso de apelación oportunamente contra la sentencia de primera instancia, argumentando que, si se configura la falta de competencia temporal para efectuar la liquidación, tomando en cuenta que el 9 de julio de 2015 cuando la entidad y la parte ejecutante realizaron la liquidación había transcurrido más de 3 años y siete meses de haberse vencido el plazo de ejecución.

Indica que una interpretación contraria a la anterior, desconoce la Ley 1150 de 2007, que estableció que las entidades estatales cuentan con 4 meses para llevar a cabo la liquidación bilateral, 2 meses para la liquidación unilateral y 2 años más, bien sea para liquidar de forma bilateral o unilateral.

Así las cosas, una vez fenecen los términos en cita, la entidad pierde competencia para liquidar el contrato y carece de nulidad absoluta el negocio jurídico que llegará a realizar conforme lo expresa la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera, de fecha 14 de mayo de 2014 con ponencia del Dr. Enrique Gil Botero y de radicado 23788.

3.6. ACTUACIÓN PROCESAL

Por medio de acta individual de reparto, adiada 26 de septiembre de 2018⁹, se repartió el presente asunto a este Tribunal; seguidamente, en providencia

⁸ Folios 96-99. CD. Min: 43:16 - 47:02

⁹ Folio 105

13-001-33-33-007-2017-00210-01

del 13 de junio de 2019¹⁰ el Magistrado Ponente decidió devolver el expediente al juzgado de origen, con el fin de que fuera aportado en original y el CD contentivo de la audiencia llevada a cabo en primera instancia.

El 24 de julio de 2019¹¹, fue recibido el expediente en la secretaría de este Tribunal y finalmente el 27 de agosto de 2019¹², se dispuso la admisión de la impugnación. Con posterioridad, por auto del 27 de noviembre de 2019¹³, se convocó la celebración de la audiencia de sustentación y fallo, la cual se realizó el 2 de marzo de 2020¹⁴, donde las partes expresaron sus alegatos de conclusión.

3.7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte ejecutante adujo que la sentencia se debe confirmar, dado que no hay norma que disponga un límite en la cual deba suscribirse el acta de liquidación del contrato y que las excepciones de fondo no son el mecanismo idóneo para discutir la validez de un título ejecutivo¹⁵. Por su parte, la entidad ejecutada ratificó todos los argumentos que expuso en la contestación a la demanda¹⁶. El Ministerio Público indicó que el título ejecutivo contiene una obligación clara expresa y exigible, por lo que debe confirmarse la decisión¹⁷.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

Tramitada la instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes,

¹⁰ Folio 107

¹¹ Folio 109

¹² Folio 111

¹³ Folio 115

¹⁴ Folio 118-119

¹⁵ Folio 120 CD. Min 06:40 -11:13

¹⁶ Folio 120 CD. Min 03:31- 06:20

¹⁷ Folio 120 CD. Min 11:16- 12:01

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA.

De igual forma es competente únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, conforme los artículos 320 y 328 del C.G.P.

5.2. Problema jurídico.

Teniendo en cuenta los argumentos de la sentencia de primera instancia y los reparos expuestos por la parte ejecutada, el problema jurídico en el presente asunto se dirige a determinar si

¿Se debe ordenar seguir adelante con la ejecución conforme a lo ordenado en el auto que ordenó librar mandamiento de pago, o por el contrario debe declararse probada la excepción de FALTA DE COMPETENCIA TEMPORAL PARA EFECTUAR LA LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO, propuestas por la parte ejecutada?

5.3. Tesis de la Sala

La Sala **Revocará** la sentencia de primera instancia, que ordenó seguir adelante la ejecución, porque no se cumplen los requisitos del título ejecutivo como lo es, que el acta de liquidación bilateral se realizó después de los dos años de haberse terminado la obra, por lo que las partes ya no tenían competencia para la suscripción de la misma.

5.4. CASO CONCRETO

5.4.1. Hechos probados

De las pruebas aportadas de manera oportuna por la parte ejecutante, se destacan como hechos probados los siguientes:

13-001-33-33-007-2017-00210-01

- El 5 de noviembre de 2010¹⁸, la Universidad Tecnológica de Bolívar y el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, celebraron Convenio de Asociación No. SICC-02-436-437-438-439-457-458, con el objeto de “Adelantar actividades de formación capacitación y fortalecimiento en el desarrollo, ejecución, diseño y adelantamiento de proyectos enmarcados dentro de los programas: (...)”, por valor de \$320.000.000.
- El 9 de julio de 2015¹⁹, la Universidad Tecnológica de Bolívar y el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias suscribieron Acta de Terminación y Liquidación Bilateral del Convenio No. SICC-02-436-437-438-439-457-458-2010, donde se evidencia que acordaron:

“SEGUNDO: El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias- Secretaria del Interior y Convivencia Ciudadana, previa verificación de los documentos que acreditan y soportan el cumplimiento de las obligaciones convencionales del asociado tiene saldo pendiente por hacer el desembolso por la suma de CIENTO CUARENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$149.000.000) por concepto de última cuota del Distrito”

- El 6 de septiembre de 2016²⁰, por medio de memorial la parte ejecutante solicitó el pago del saldo del Convenio SICC-02-436-437-438-439-457-458-2010 al Secretario de Hacienda del Distrito de Cartagena.
- El 28 de septiembre de 2015²¹, el secretario del Interior y Convivencia Ciudadana remite Oficio AMC-OFI-0078520-2015 AMC al Secretario de Hacienda Distrital, donde se evidencia que la deuda a raíz del convenio antes citado, por valor de \$149.000.000 en favor de la Universidad Tecnológica de Bolívar se encuentra en la lista de compromisos para pagar de cuentas expiradas.

5.4.2. Del acta de liquidación del contrato estatal como título ejecutivo

Del numeral 3° del artículo 297 del C.P.A.C.A., se extrae que el acto de liquidación del contrato por sí sola constituye título ejecutivo, lo que adquiere relevancia en el entendido que el acta de liquidación es el balance final del

¹⁸ Folios 8- 9

¹⁹ Folios 10-16

²⁰ Folios 34-35

²¹ Folios 29-33

13-001-33-33-007-2017-00210-01

contrato y en el cual concurren las partes con el fin de determinar las obligaciones que hayan quedado insolutas en el desarrollo de la ejecución contractual.

En lo atinente a la ejecución de las actas de liquidación del contrato estatal, la Sección Tercera del Consejo de Estado²² ha señalado:

“Es de anotar que cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, por regla general, el título ejecutivo es complejo en la medida en que está conformado no solo por el contrato, en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos, normalmente actas y facturas elaboradas por Administración y contratista, en las cuales conste el cumplimiento de la obligación a cargo de éste último, y de las que se pueda deducir de manera clara y expresa el contenido de la obligación y la exigibilidad de la misma a favor de una parte y en contra de la otra. Igualmente puede ser simple cuando la obligación que se cobra consta en un solo documento, por sí solo da cuenta de ser clara expresa y exigible, como sucede por regla general, con las obligaciones que constan en el acta de liquidación final del contrato.

Solo cuando los documentos allegados como recaudo ejecutivo no dejen duda al juez de la ejecución sobre la existencia de la obligación dada su claridad y su condición de expresa, además de su exigibilidad por ser una obligación pura y simple o porque se cumplió el plazo o la condición, será procedente librar mandamiento de pago.”

Esa misma Corporación, ha señalado que cuando se realiza la liquidación bilateral o por mutuo acuerdo del contrato, la respectiva acta suscrita entre las partes, contiene obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las mismas, de tal suerte que dicho documento constituye título ejecutivo y ello es así, como quiera que dicho acto se constituye en un negocio jurídico extintivo en el que las partes en ejercicio de su autonomía privada definen las cuentas del mismo, precisan el estado en que quedaron las prestaciones – créditos y deudas recíprocas- y se obligan a lo estipulado en el documento que se suscribe y la contiene²³

La Sala Plena del Consejo de Estado, en auto del 7 de diciembre de 2010, sostuvo:

²² Sentencia de fecha 24 de enero de 2007, Radicación número 85001-23-31-000-2005-00291-01(31825) C.P. Ruth Stella Corea Palacio.

²³ C.P. Ruth Stella Correa Palacio Radicación número: 25000-23-26-000-2002-01920-02(32666) 11 de noviembre de 2009

13-001-33-33-007-2017-00210-01

"En efecto, sobre el acta de liquidación bilateral como título de ejecución autónomo, la Sección Tercera ha discurrido, de la siguiente forma:

Cuando se realiza la liquidación bilateral o por mutuo acuerdo del contrato, la respectiva acta suscrita entre las partes, contiene obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las mismas, de tal suerte que dicho documento constituye título ejecutivo y ello es así, como quiera que dicho acto se constituye en un negocio jurídico extintivo en el que las partes en ejercicio de su autonomía privada definen las cuentas del mismo, precisan el estado en que quedaron las prestaciones –créditos y deudas recíprocas- y se obligan a lo estipulado en el documento que se suscribe y la contiene. Igualmente, atendiendo a la naturaleza y a la finalidad de la liquidación del contrato, ha sido criterio inveterado de la Corporación que si se realiza la liquidación bilateral, esto es, por mutuo acuerdo entre la administración y su contratista, y no se deja salvedad en relación con reclamaciones que tenga cualquiera de las partes en el acta en la que se vierte el negocio jurídico que extingue el contrato, no es posible que luego prospere una demanda judicial de pago de prestaciones surgidas del contrato. Así, sobre los efectos que se desprenden del acta de liquidación de un contrato suscrita por acuerdo entre las partes, la Sala también se ha pronunciado en los siguientes términos: **El acta que se suscribe sin manifestación de inconformidad sobre cifras o valores y en general sobre su contenido, está asistida de un negocio jurídico pleno y válido, porque refleja la declaración de voluntad en los términos que la ley supone deben emitirse, libres o exentos de cualesquiera de los vicios que pueden afectarla. Así tiene que ser. Se debe tener, con fuerza vinculante, lo que se extrae de una declaración contenida en un acta, porque las expresiones volitivas, mientras no se demuestre lo contrario, deben ser consideradas para producir los efectos que se dicen en él. En suma, el acta de liquidación suscrita entre las partes constituye título ejecutivo**" (Subrayas y negrillas fuera del texto original)

Recientemente, en sede de tutela, reiteró que el acta de liquidación bilateral del contrato corresponde a un título ejecutivo autónomo, habida cuenta de que dicho acto constituye un negocio jurídico extintivo en el que las partes, en ejercicio de su autonomía privada, definen el estado en que quedaron sus cuentas y se obligan a lo estipulado en el documento que se suscribe y la contiene²⁴.

²⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 11001-03-15-000-2019-02338-01 (AC)

13-001-33-33-007-2017-00210-01

5.4.3. Del análisis de las pruebas frente a la norma y la jurisprudencia

Analizados los hechos relevantes que resultaron probados, la Sala entra a dar respuesta al problema jurídico planteado, en concordancia con los puntos objeto de reparo por la parte ejecutante.

En el caso bajo estudio, el A quo declaró no probada la excepción de *"Falta de exigibilidad del título ejecutivo, inexistencia de informe del supervisor del contrato y Falta de competencia temporal para efectuar la liquidación bilateral"* propuesta por la parte ejecutada DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS- SECRETARIA DEL INTERIOR Y CONVIVENCIA CIUDADANA, pues consideró que cuando un contrato estatal ha sido liquidado, no es posible desconocer lo consignado en ese documento, debido a que la naturaleza del mismo es determinar un balance final de las obligaciones de las partes; explicando que no es posible entrar a dirimir si era necesario o no que la liquidación se soportara en un informe del supervisor del contrato. Respecto a la falta de exigibilidad del título ejecutivo, explicó que la obligación contenida en el acta de liquidación no está supeditada al cumplimiento de plazo o condición, por lo que resulta exigible.

La anterior decisión es objeto de reparo por la parte ejecutada, aduciendo que en el presente caso, se configura la falta de competencia temporal para efectuar la liquidación, teniendo en cuenta que el 9 de julio de 2015 cuando la entidad y la parte ejecutante realizaron la liquidación había transcurrido más de 3 años y siete meses de haberse vencido el plazo de ejecución.

Al revisar el acta contentiva del presunto título ejecutivo cuya ejecución se pretende, encuentra la Sala que esta corresponde al documento suscrito el día 9 de julio de 2015 por la Universidad Tecnológica de Bolívar y el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, en representación del mismo la suscribió el señor Roberto Horacio Barrios Martínez, Secretario del Interior Y convivencia ciudadana, quien de acuerdo a la cláusula decima del convenio aquí mencionado y utilizada como fundamento de la excepción era la persona que le correspondía la supervisión; en consecuencia si la Secretaria del Interior firmó el convenio que da origen a este proceso, ella misma tenía que firmar la liquidación y eso fue lo que aconteció, a través del acta de Terminación y liquidación bilateral del Convenio No. SICC-02-436-437-438-439-457-458-2010, en la cual se establece la obligación clara, expresa y exigible por un saldo pendiente por hacer el desembolso por la suma de CIENTO

13-001-33-33-007-2017-00210-01

CUARENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$149.000.000) por concepto de última cuota a cargo del Distrito ejecutado. Por lo antes expuesto no se requería visto bueno del supervisor porque él mismo suscribió el acta que sirve de título ejecutivo, en consecuencia, esta excepción no está llamada a prosperar.

En relación a la falta de exigibilidad del título según nuestro Código Civil si la obligación no esta sujeta a plazo o condición, su exigibilidad será simple, es decir, en el momento en que se reconoce la existencia de la obligación del deudor a favor del acreedor en este caso, esa exigibilidad además está demostrada con el requerimiento realizado por el demandante a la demandada el 6 de septiembre de 2016 (fol. 34-35), donde le solicita el pago e igualmente con el acta de conciliación (fol. 36) realizada el 8 de septiembre de 2017 ante la Procuraduría 65 Judicial I, dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1451 de 2012 artículo 47; además se cumple lo dispuesto en el artículo 94 del Código General del Proceso, es decir, la constitución en mora con la notificación de la demanda, en este caso, el mandamiento de pago.

En consecuencia, esta excepción tampoco está llamada a prosperar.

Finalmente, habiendo decantado lo anterior, la parte ejecutada considera que se configura la falta de competencia temporal para efectuar la liquidación del contrato o convenio, por haberse vencido el plazo de ejecución, es decir, que el acta que contiene la liquidación y que sirve de título ejecutivo no se realizó dentro del término de caducidad establecido en el art. 164 de la Ley 1437 de 2011, lo que conlleva a una posible ilegalidad del acta cuya ejecución se pretende, por lo que debía acudir a la administración de justicia a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de manera previa a la firmeza de dicho acto.

Para resolver, la excepción planteada es importante traer a colación las posiciones que al respecto ha asumido el Consejo de Estado, tanto en su sala de Consulta y Servicio Civil, como en Sala Contenciosa a través de la Sección Tercera:

“ (...)

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Concepto / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Plazos / LIQUIDACIÓN BILATERAL O UNILATERAL POR FUERA DEL PLAZO MÁXIMO DISPUESTO POR



13-001-33-33-007-2017-00210-01

LA LEY – Nulidad / LIQUIDACIÓN DE CONVENIOS Y CONTRATOS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA – Régimen aplicable La liquidación de un contrato estatal es un “procedimiento por medio del cual, concluido el contrato, las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del mismo, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto en relación con su ejecución”. En términos generales, “se trata de un trámite que busca determinar el resultado final de los derechos y deberes de las partes”. (...) El art. 60 de la Ley 80 de 1993 (modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 217 del Decreto 0019 de 2012), establece que la liquidación de los contratos estatales es obligatoria en los contratos de tracto sucesivo, en aquellos cuya ejecución se prolongue en el tiempo y en los demás que lo requieran. Por su parte, será potestativo en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. (...) **Si para la liquidación del contrato no hay plazos acordados por las partes, el término máximo para que la entidad estatal pueda proceder a liquidar el contrato, en ejercicio de las funciones atribuidas por ley, es de dos años y seis meses siguientes a la expiración del mismo (artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 164 CPACA). Vencido este plazo, no es posible realizar la liquidación del contrato, y los funcionarios de la entidad contratante pierden cualquier competencia en este sentido. De manera adicional, si durante este término no se ha ejercido la acción de controversias contractuales, por regla general, también habría caducado la oportunidad para presentarla, de conformidad con lo previsto en el art. 164, numeral 2, literal j) del CPACA.** (...) La existencia de un consenso jurisprudencial acerca del principio de legalidad y de la competencia temporal a la que está sometida la facultad para liquidar los contratos estatales, en el sentido de que la liquidación bilateral o unilateral solo puede realizarse dentro del plazo máximo de dos años previstos para la interposición del medio de control de controversias contractuales; término que deberá contarse a partir de la expiración de los plazos iniciales para la liquidación bilateral o unilateral del contrato. Todo esto, sin que exista la posibilidad de reabrir los plazos ya precluidos. De modo que las liquidaciones bilaterales o unilaterales que se realicen por fuera de este término resultan inválidas: las primeras, debido a la falta de competencia temporal de la entidad que concurre en esa circunstancia anómala a expresar su voluntad y por el vicio de nulidad absoluta por objeto ilícito, al desconocer las normas de orden público que establecen el término de caducidad del Departamento Administrativo de la Función Pública Concepto Sala de Consulta C.E. 00102 de 2017 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil 4 EVA - Gestor Normativo medio de control de controversias contractuales (art. 164, Ley 1437 de 2011); y las segundas, también por falta de competencia temporal (ratio temporis) y extralimitación de funciones (arts. 6, 121 y 122 C.P.). (...) Liquidaciones bilaterales o unilaterales realizadas por fuera del plazo máximo dispuesto por la ley para la liquidación de los contratos estatales son improcedentes y, por consiguiente, están viciadas de nulidad; circunstancia que a todas luces se extiende a cualquier acto, unilateral o bilateral, que con posterioridad al vencimiento del término de liquidación del contrato esté orientado a realizar revisiones, ajustes de cuentas entre las partes o, toma de decisiones, que comporten el reconocimiento de deudas o valores a cargo de la entidad estatal contratante y a favor del contratista o cooperante. (...) A los convenios especiales de cooperación de ciencia y tecnología celebrados por COLCIENCIAS se les aplica el régimen de liquidación de los contratos estatales, teniendo en cuenta además que estos contratos se configuran como negocios jurídicos que se extienden en el tiempo y, con mayor razón, porque comportan la entrega de dineros públicos al cooperante con un determinado fin, lo que determina la exigencia de realizar un ajuste de cuentas al final del contrato, que permita verificar por parte de la entidad estatal de fomento, el efectivo cumplimiento de las

13-001-33-33-007-2017-00210-01

obligaciones adquiridas por su cooperante FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 – ARTÍCULO 60 / LEY 1150 DE 2007 – ARTÍCULO 11 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 164 NUMERAL 2²⁵

(...)"

El H. Consejo de Estado, Sección Tercera²⁶ en providencia de unificación estableció respecto del término para realizar la liquidación del contrato, lo siguiente:

“

(...) En el evento en que la liquidación bilateral del contrato se haya practicado luego de vencido el término pactado o supletorio (de 4 meses) para su adopción por mutuo acuerdo y del período (de 2 meses) en que la administración es habilitada para proferirla unilateralmente, pero dentro de los dos (2) años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato, conforme al ap. iii del literal j (...)"

En el caso en concreto el Convenio de Asociación No. SICC-02-436-437-438-439-457-458, tenía como fecha de suscripción del 5 de noviembre de 2010 y finalización el 31 de diciembre del mismo año (fol. 8 y 10), sin embargo, del acta que sirve de título ejecutivo se observa que el mismo fue suspendido el 23 de diciembre de 2010 (fol. 12), hasta el 10 de enero de 2011, luego fue prorrogado dicha suspensión por un acta del 7 de enero de 2011 y se reinició el 11 de abril de 2011, significa lo anterior que se suspendió faltando 9 días para el cumplimiento del plazo inicial, y fue adicionado mediante el acta de modificación No. 1 en 5 meses más, este último a partir de la publicación en la gaceta distrital y la extensión de garantía, venciendo este término en octubre de 2011. En la cláusula décimo cuarta se pactó la liquidación del convenio dentro de los 4 meses a la terminación del plazo o ejecución del mismo en los términos establecidos en ellos arts. 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 y el art. 11 de la Ley 1150 de 2013, es decir, no se pactó liquidación bilateral; en caso de hacerlo, vencidos estos cuatro (4) meses, los cuales vencían el 5 de febrero de 2012, la administración tenía dos años mas a partir del 6 de febrero

²⁵ Concepto Sala de Consulta C.E. 00102 de 2017 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ Bogotá D.C., ocho (08) de marzo de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00102-00(2298)

²⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SALA PLENA, Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS, Bogotá, D.C., primero (1) de agosto de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 05001-23-33-000-2018-00342-01(62009)

13-001-33-33-007-2017-00210-01

de esta anualidad hasta el 6 de febrero de 2014 para realizar la liquidación, que podía ser de manera unilateral o bilateral porque esta última no estaba prohibida, a pesar, de no estar pactada.

Así las cosas, al realizarse la liquidación bilateral el 9 de julio de 2015, según consta en el acta de liquidación que sirve de título ejecutivo inciso final de la misma (fol. 16), la administración en ese momento no tenía competencia para realizar esta, y en consecuencia, el acta se torna ilegal por falta de competencia, ya que el término estaba caducado y por ello, le asiste razón al apoderado de la parte demandada, cuando expresa que debía acudir dentro del término legal a la acción de controversias contractuales antes que a la liquidación bilateral, por lo que prospera la excepción denominada "*falta de competencia temporal para efectuar la liquidación bilateral del contrato*", lo que hace que se revoque la sentencia de primera instancia y se condene en costas y perjuicios a la parte demandante conforme al artículo 443 numeral 3 del Código General del Proceso, y el levantamiento de medidas cautelares si lo hubiere.

5.5. De la condena en costas

De conformidad con lo establecido en el numeral 5 del artículo 365 del Código General del Proceso, aplicado por remisión del artículo 188 del CPACA, la Sala condenará en costas a la parte ejecutante, de conformidad con el artículo 443 numeral 3 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de primera instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, **DECLARAR PROBADA** la excepción denominada "*falta de competencia temporal para efectuar la liquidación bilateral del contrato*", por lo aquí expuesto.

13-001-33-33-007-2017-00210-01

TERCERO: CONDENAR EN COSTAS y PERJUICIOS a la parte demandante en esta instancia, conforme a lo establecido en el artículo 443 numeral 3 del Código General del Proceso.

CUARTO: LEVÁNTESE las medidas cautelares, si las hubiere.

QUINTO: Una vez en firme, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala virtual No. 061 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS



DIGNA MARIA GUERRA PICÓN