

MEDIO DE CONTROL – Seguridad jurídica – Control judicial – Aparato judicial

Con el propósito de otorgar seguridad jurídica y de evitar la parálisis del tráfico jurídico, dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador, apuntando a la protección del interés general, estableció en el proceso contencioso administrativo unos plazos para ejercer oportunamente los medios de control judicial, que resultan ser razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y de orden público, por lo que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución.

El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal, controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción y ofrecer estabilidad del derecho, de suerte que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

Caducidad – Mecanismo de certidumbre – Seguridad jurídica

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción *ipso iure* que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia²⁹, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

Cabe precisar que la caducidad no admite suspensión, salvo que se presente una solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001; tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez.

Bajo el anterior contexto, conviene señalar que, según lo previsto en el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA³⁰, en las pretensiones relativas a contratos, el término para demandar será de 2 años, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho y de derecho que les sirvan de fundamento y, cuando se persiga la nulidad absoluta o relativa del acuerdo de voluntades, el plazo en cuestión comenzará a contarse desde el día siguiente a su perfeccionamiento y/o durante su vigencia.

[...] Primero, frente al contrato No. CCE-RAM.01-2014, se encuentra acreditado que se perfeccionó el 22 de diciembre de 2014, tras haber sido signado por Socar y el municipio de Ramiriquí, así como el 30 de diciembre de 2015 se suscribió su acta de inicio, por lo que a partir de esa fecha comenzó a correr su plazo de ejecución. Con todo, el 23 de febrero de 2016 fue suspendido indefinidamente, luego de lo cual se profirió la Resolución No. 30 del 17 de enero de 2018, mediante la cual se declaró el incumplimiento y la caducidad del acuerdo de voluntades y se hizo efectiva la cláusula penal, decisión que fue confirmada por medio de la Resolución No. 220 del 23 de mayo de 2018 y que se notificó en esa misma fecha en estrados, feneciendo el negocio jurídico a partir de esa fecha.

[...] en consideración a que la demanda se presentó el 19 de diciembre de 2018, fue radicada fuera de tiempo frente a la pretensión de nulidad absoluta, habida cuenta de que para esa fecha habían acaecido más de 3 años y 11 meses desde el perfeccionamiento del contrato No. CCE-RAM.01-2014, así como el acuerdo de voluntades llevaba sin estar vigente más de 8 meses, todo lo cual desbordó tanto el plazo de 2 años desde que el negocio jurídico se suscribió, como su término para la ejecución.

[...] Segundo, en el expediente se encuentra probado que, como ya se indicó, el 30 de enero de 2018 el municipio de Ramiriquí profirió la Resolución No. 30, mediante la cual declaró la caducidad del contrato No. CCE-RAM.01-2014, decisión frente a la cual Socar formuló recurso de reposición y, no obstante, fue confirmada mediante la Resolución No. 220 del 23 de mayo de 2018, actuación que se notificó en estrados en la misma fecha.

[...] Así las cosas, Socar podía ejercer el derecho de acción frente a la pretensión de nulidad de los actos administrativos que declararon la caducidad del contrato No. CCE-RAM.01-2014 desde el 24 de mayo de 2018 y hasta el 24 de mayo de 2020 y, en la medida en que la demanda se radicó el 19 de diciembre de 2018, no hay duda de que fue presentada en

término frente a tal reproche.

INTERPRETACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Aplicación de criterios de interpretación

Como se observa, en el contrato No. CCE-RAM.01-2014 del 22 de diciembre de 2014 del existen dos disposiciones que deben leerse en concordancia con los criterios interpretativos del Código Civil, a saber: i) la prevalencia de la intención de los contratantes, ii) la preponderancia de aquella interpretación que le dé sentido a todo el clausulado contractual, iii) la lectura sistemática e integral del acuerdo de voluntades para determinar su finalidad, debido a que ofrecen distintos caminos sobre un escenario que, eventualmente, puede ser similar.

Ciertamente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha hecho uso de los anteriores criterios en eventos en los cuales no exista suficiente claridad o precisión en cuanto al alcance y contenido del documento contractual o se evidencie una contradicción entre las estipulaciones contenidas en el acuerdo de voluntades, e incluso cuando existe claridad en el lenguaje utilizado pero las partes le atribuyen un significado divergente, evento en el cual le corresponde al juez adelantar la labor de interpretación del negocio jurídico con miras a establecer la real intención de los cocontratantes.

[...] con las cláusulas vigésima sexta y décimo séptima las partes del acuerdo de voluntades objeto de estudio desearon que, de un lado, se conviniera dar por terminado mutuamente el contrato de no haberse satisfecho los requisitos de ejecución en los 15 días hábiles siguientes para así suscribir el negocio jurídico con otro proponente y, así, evitar la paralización del objeto negocial, mientras que, por otra parte, también estipularon que la Administración habría de ejercer la caducidad de evidenciarse un incumplimiento grave que ocasionara una grave afectación al objeto contractual.

Es así como una lectura integral de las cláusulas evidencia que, aunque ambas concibieron la terminación del contrato, aquellas se fundan en supuestos distintos, pues mientras que la terminación bilateral anticipada se basó en el incumplimiento de las condiciones de ejecución de forma reciente -15 días hábiles-, la caducidad se justificó en un incumplimiento grave que, naturalmente, debe ser continuado, al punto que habría de perjudicar la concreción del objeto obligacional.

La anterior interpretación armoniza el efecto útil de ambas cláusulas, de tal manera que la una no devenga en inocua por la existencia de la otra, bajo el entendido de que las partes acordaron distintas herramientas dentro del propio contrato para conjurar las dificultades que se pudieran presentar con ocasión a su ejecución.

REQUISITOS DE PERFECCIONAMIENTO – REQUISITOS DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Ley 80 de 1993 artículo 41

[...] el régimen del Estatuto General de la Contratación Estatal estableció una distinción entre los requisitos para el perfeccionamiento del contrato y los elementos para su ejecución, en el sentido de que los primeros consisten en que el acuerdo de voluntades sea suscrito por una entidad estatal y se eleve a escrito, mientras que los segundos son elementos que se deben satisfacer para comenzar a concretar el objeto negocial, tales como: i) el registro presupuestal, previa emisión del certificado de disponibilidad presupuestal; ii) el otorgamiento y la aprobación de las garantías para respaldar el cumplimiento obligacional y iii) la acreditación del pago de aportes parafiscales.

Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que los requisitos para la ejecución del contrato estatal no inciden en su validez, sino que su ausencia lleva a que el objeto contractual devenga en irrealizable hasta tanto estos no se satisfagan, de ahí que de pervivir esa desatención, constituye un incumplimiento respecto de quien omite su deber negocial.

SUSPENSIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Finalidad -

[...] la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación también ha considerado que la suspensión del contrato es un fenómeno mediante el cual se paraliza el objeto negocial por mutuo acuerdo de las partes por aspectos como dificultades en su ejecución que se busca superar mientras se hace la pausa en comento. Así, "en estricto sentido, el contrato no cesa con la suspensión, sino que sigue vigente, en estado potencial o de latencia, pues mientras la terminación de un contrato afecta como es obvio su subsistencia misma, la suspensión afecta las obligaciones que a las partes les resulta temporalmente imposible de cumplir". Dicho de otra manera, "la suspensión no perturba el vínculo contractual sino solamente las

obligaciones que de él emanan”.



Radicado: 15001233300020190001701 (67942)
Demandante: Socar Ingeniería S.A.S

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - APELACIÓN
Radicación: 15001-23-33-000-2019-00017-01 (67942)
Demandante: SOCAR INGENIERÍA S.A.S.
Demandado: MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ

TEMAS: NULIDAD ABSOLUTA DEL CONTRATO - Solo puede solicitarse hasta 2 años desde el perfeccionamiento del contrato o durante su vigencia. - como fenómeno producto de vicios sobre la validez, no puede ser sobreviniente, sino que solo se configura al momento del perfeccionamiento del negocio jurídico. APELACIÓN - el *ad quem* debe circunscribirse estrictamente a lo cuestionado en la impugnación. INTERPRETACIÓN DEL CONTRATO - procede cuando no existe claridad sobre el clausulado o existe una contradicción de sus estipulaciones. REQUISITOS DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO ESTATAL - consisten en que se suscriba por una entidad estatal y conste por escrito. REQUISITOS DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO ESTATAL - consisten en el otorgamiento del registro presupuestal, la aprobación de las garantías y la acreditación del pago de parafiscales.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la sociedad Socar Ingeniería S.A.S. contra la sentencia del 29 de septiembre de 2021, proferida por la Sala de Decisión No. 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Con ocasión de la licitación pública No. LP-RAM-03-2014, el 22 de diciembre de 2014 la sociedad Socar Ingeniería S.A.S. y el municipio de Ramiriquí suscribieron el “*contrato de colaboración empresarial No. CCE-RAM-01-2014*”, que tuvo por objeto ejecutar los subsidios que aportara el municipio de Ramiriquí para la construcción del proyecto de vivienda urbana Bosques de Santa Ana en la entidad territorial.

El 30 de diciembre las partes suscribieron el acta de inicio del contrato; sin embargo, el 23 de febrero de 2016 este fue suspendido por múltiples dificultades relacionadas



con documentos técnicos requeridos, la constitución de una fiducia mercantil y el otorgamiento de las garantías. Como las anteriores desavenencias no fueron superadas, el 17 de enero de 2018 la autoridad territorial profirió la Resolución No. 30, mediante la cual declaró la caducidad del negocio jurídico, así como, mediante la Resolución No. 220 del 23 de mayo de 2018 confirmó dicha decisión.

Inconforme con lo anterior, la sociedad Socar Ingeniería S.A.S. presentó demanda de controversias contractuales, a efectos de que se declare la nulidad absoluta de la cláusula contractual que dispuso la figura de la caducidad, así como la nulidad de las resoluciones que hicieron ejercicio de aquella, por considerar que, dado que el contrato no estaba enlistado dentro de aquellos donde es posible incluir cláusulas excepcionales, tal prerrogativa no podía ser ejercida por la entidad territorial.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El 19 de diciembre de 2018¹, la sociedad Socar Ingeniería S.A.S. -*en lo sucesivo Socar*- presentó demanda, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, contra el municipio de Ramiriquí, con el fin de que se declarara: *i*) la nulidad absoluta de la cláusula décima séptima del contrato de colaboración empresarial No. CCE-RAM.01-2014 del 22 de diciembre de 2014 que dispuso la posibilidad de la caducidad del acuerdo de voluntades; y *ii*) la nulidad de las Resoluciones Nos. 30 del 17 de enero de 2018 y 220 del 23 de mayo de 2018, mediante las cuales se declaró el incumplimiento del mencionado acuerdo de voluntades y se declaró su caducidad, en el caso de la primera, así como se confirmó tal determinación, en cuanto a la segunda.

1.2. En particular, las pretensiones formuladas fueron las siguientes (se transcriben de forma literal, incluso con eventuales errores):

¹ Folios 1 a 21 y 154 a 171 del cuaderno 1.



Radicado: 15001233300020190001701 (67942)
Demandante: Socar Ingeniería S.A.S.

“PRIMERA: Declarar la NULIDAD ABSOLUTA de la cláusula DECIMA SÉPTIMA del CONTRATO DE COLABORACIÓN EMPRESARIAL No. CCE-RAM.01-2014 de fecha 22 de diciembre de 2014, suscrito entre el MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ y la sociedad SOCAR INGENIERÍA SAS, la cual estipuló:

“SÉPTIMA.- CADUCIDAD. Previo requerimiento por escrito a EL CONSTRUCTOR el Municipio declarará la caducidad del contrato mediante acto administrativo debidamente motivado, lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento a cargo de EL CONTRATISTA que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, por la ocurrencia de alguna de las causales establecidas en el artículo 90 de la Ley 418 de 1997, o las circunstancias previstas en el inciso último del artículo 5 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 86 de la Ley 42 de 1992. En caso de que el Municipio decida abstenerse de declarar la caducidad, adoptará las medidas de control e intervención necesarias, que garanticen la ejecución del objeto contratado. La declaratoria de caducidad no impedirá que la entidad contratante continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro CONTRATISTA, a quien a su vez se le podrá declarar la caducidad, cuando a ello hubiere lugar. La declaración de la caducidad no dará lugar a la indemnización del CONTRATISTA, quien se hará acreedor a las sanciones e inhabilidad previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. La declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento”.

SEGUNDA: Declarar la nulidad de la Resolución No. 30. Del 14 de enero de 2018 “Por la cual se decide el trámite iniciado de conformidad con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 dentro del contrato CCE-RAM 001 de 2014”, resolviendo entre otras cosas:

“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar el INCUMPLIMIENTO del contrato CCE-RAM-01-2014, celebrado entre el MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ y la firma SOCAR LTDA, con Nit.830071191-3, cuyo objeto es “EJECUTAR LOS SUBSIDIOS QUE APORTA EL MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ DE ACUERDO CON LA POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL ENMARCADA EN EL ACUERDO NO. 013 DE 2014 DEL CONSEJO MUNICIPAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO DE VIVIENDA URBANA “BOSQUES DE SANTA” DENTRO DEL PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO PARA AHORRADORES CON 120 SOLUCIONES DE VIVIENDA MULTIFAMILIAR UBICADO EN EL MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ DEPARTAMENTO DE BOYACÁ” por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: En consecuencia y teniendo en cuenta la gravedad y trascendencia del incumplimiento, DECLARAR LA CADUCIDAD del contrato CCE-RAM-01-2014.

ARTÍCULO TERCERO: dar por terminado el vínculo contractual entre el MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ y la firma SOCAR LTDA., y por ende ordenar la liquidación del contrato de obra No. CCE-RAM-01-2014.

ARTÍCULO CUARTO: hacer efectiva la cláusula penal, prevista en la cláusula vigésima tercera del contrato CCE-RAM-01-2014”.

TERCERA: Declarar la nulidad de la Resolución No. 220 del 23 de 2018, “por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición formulado contra la Resolución No. 30 de 2018”.



1.3. Como **fundamentos fácticos** de sus pretensiones, la demandante formuló los siguientes hechos que, a continuación, la Sala sintetiza:

1.3.1. Afirmó que el municipio de Ramiriquí dio apertura a la licitación pública No. LP-RAM-03-2014, con el objeto de seleccionar a un *“inversionista constructor”* para que ejecutara, mediante contrato público, los subsidios que aportara el municipio de Ramiriquí para la construcción de vivienda urbana multifamiliar en dicha entidad territorial.

1.3.2. Aseveró que la oferta Socar obtuvo la mayor calificación, por lo que, mediante la Resolución No. 376 del 18 de diciembre de 2014 el municipio de Ramiriquí le adjudicó el procedimiento licitatorio.

1.3.3. Argumentó que, el 22 de diciembre de 2014, el municipio de Ramiriquí suscribió con Socar el *“contrato de colaboración empresarial No. CCE-RAM-01-2014”*, cuyo objeto consistió en ejecutar los subsidios que aportara el municipio de Ramiriquí para la construcción de un proyecto de vivienda urbana en la entidad territorial, y dentro del cual se incorporó una cláusula para hacer efectiva la caducidad del negocio jurídico de configurarse supuestos de incumplimiento.

1.3.4. Anotó que, una vez suscribió el contrato, Socar inició los trámites correspondientes ante las aseguradoras con el fin de allegar las garantías contractuales requeridas.

1.3.5. Señaló que, el 30 de diciembre de 2015, se suscribió el acta de inicio del contrato, estableciéndose como fecha de terminación el 30 de agosto de 2016.

1.3.6. Arguyó que, el 23 de febrero de 2016, las partes suscribieron el acta de suspensión No. 1, mediante la cual se pausó la ejecución negocial de forma indefinida, debido a la necesidad de: *i)* otorgar mayor tiempo a Socar para la radicación de la documentación técnica requerida por la interventoría, *ii)* realizar los trámites requeridos para la complementación y legalización de la documentación relativa al contrato de fiducia mercantil constituido en virtud del acuerdo de



voluntades, *iii*) extender la garantía bancaria, y *iv*) revisar la disponibilidad de presión y caudal para el proyecto de vivienda urbana.

1.3.7. Manifestó que, durante la suspensión contractual, llevó a cabo las gestiones para obtener las pólizas requeridas dentro del contrato, sin obtener dicho cometido, pues ninguna empresa aseguradora mostró interés para la asegurabilidad del acuerdo de voluntades. Con todo, argumentó que, en atención a la buena fe, inició actividades para la concreción del objeto negocial en un 18%.

1.3.8. Consideró que, pese a lo anterior, el municipio de Ramiriquí declaró, mediante la Resolución No. 30 del 17 de enero de 2018, la caducidad del contrato, tras agotar la audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, decisión que fue confirmada mediante la Resolución No. 220 del 23 de mayo de 2018.

1.4. Como **fundamento jurídico** de la demanda, la parte actora expuso que tanto la cláusula decima séptima del contrato No. CCE-RAM-01-2014 del 22 de diciembre de 2014, como las Resoluciones Nos. 30 del 17 de enero de 2018 y 220 del 23 de mayo de 2018 desconocieron el ordenamiento jurídico, por no ser posible la incorporación o el ejercicio de la cláusula excepcional de la caducidad y, como se procedió en esa forma, corresponde anular la cláusula que incorporó la exorbitancia, así como los actos administrativos que la hicieron efectiva.

Previo al análisis de fondo de las pretensiones, advirtió que, aunque en el contrato No. CCE-RAM-01-2014 del 22 de diciembre de 2014 se incorporó una cláusula compromisoria, aquella no impedía acudir al juez contencioso administrativo respecto de las pretensiones de la demanda, pues aquellas se relacionaron con la declaratoria de caducidad del acuerdo de voluntades, aspecto que, en tanto cláusula excepcional, no es del resorte del método alternativo en cuestión.

Precisado lo anterior, señaló que el municipio de Ramiriquí incurrió en una **“violación directa de la ley”** con la cláusula contractual decima séptima del contrato No. CCE-RAM-01-2014 debido a que, en su criterio, dicho acuerdo de voluntades no fue incluido dentro de aquellos que, en virtud del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, conllevan a la incorporación de cláusulas excepcionales, de ahí que,



aunque estas se hubieran convenido, no podían entenderse eficaces, ni mucho menos concretarse.

En ese orden, la demandante consideró que la cláusula decima séptima desconoció el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 y el derecho público de la Nación y, por tanto, no podía incorporarse dentro de lo pactado, circunstancia que la llevó a concluir que, naturalmente, el municipio de Ramiriquí no podía declarar la caducidad del acuerdo de voluntades y, no obstante, por haber hecho ejercicio de dicha cláusula exorbitante mediante las resoluciones impugnadas, aquellas deben anularse por una *“desviación de poder”*.

Al punto, advirtió que ***“el municipio de Ramiriquí no podía declarar la caducidad del contrato por cuanto la ausencia de garantías daba lugar a la terminación anticipada”***, debido a que, en su criterio, existían otras herramientas derivadas del negocio jurídico que sí eran válidas para enfrentar la falta de concreción de su objeto, como el mecanismo de terminación bilateral anticipada, consagrado en la cláusula vigésima sexta, en virtud del cual, de no cumplirse los requisitos para la ejecución contractual, el acuerdo de voluntades podría darse por terminado y suscribirse con el proponente que siga en el orden de elegibilidad de la convocatoria para contratar, mandato que, a su juicio, debió ejercerse en lugar de la caducidad, dada la improcedencia de la segunda figura y la existencia de una falta de satisfacción de las condiciones de ejecución *-entre ellas la aprobación de la garantía-* y, como la demandada no actuó bajo esa senda, con mayor razón incurrió en una desviación de poder frente a las decisiones administrativas enjuiciadas.

Entretanto, adujo que el municipio de Ramiriquí incurrió en una ***“desviación de poder, por cuanto el contrato estaba suspendido”***, en la medida en que, en su opinión, dada esa cesación de efectos del objeto negocial, la materialización de las obligaciones no era exigible y, por tanto, no se podía predicar un incumplimiento cuando el plazo estaba detenido en el tiempo.

A su vez, anotó que el demandado incurrió en una ***“falsa motivación”***, puesto que procuró obtener las pólizas que aseguraran el cumplimiento del contrato; sin embargo, para el efecto era necesario actualizar las licencias de construcción y



urbanismo, lo que por razones imputables a la entidad territorial no se realizó y, como consecuencia, fue esa la causa que impidió al contratista satisfacer las condiciones de ejecución, motivo por el cual *“no se logró actualizar [la] licencia y consecuentemente no se obtuvieron pólizas”*, de ahí que el incumplimiento atribuido a Socar fue producto del municipio de Ramiriquí y, por consiguiente, ello no podía ser la base para caducar el contrato.

Posteriormente, Socar solicitó la suspensión provisional de los actos administrativos enjuiciados, por considerar que, como lo indicó en los cargos de la demanda, la cláusula de la caducidad del contrato No. CCE-RAM-01-2014 del 22 de diciembre de 2014 no era eficaz y, por tanto, no se podía ejercer dicha prerrogativa de la Administración.

Finalmente, la parte actora fijó la cuantía en \$517'440.000, correspondientes al valor de la cláusula penal impuesta con la declaratoria de caducidad.

2. Admisión de la demanda, contestación y traslado de excepciones

2.1. El 18 de marzo de 2019², el Tribunal Administrativo de Boyacá admitió la demanda por encontrar reunidos los requisitos de ley, decisión que fue notificada.

2.2. El 6 de agosto de 2019³, el municipio de Ramiriquí contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones, por considerar que el contrato No. CCE-RAM-01-2014, suscrito el 22 de diciembre de 2014, era de obra, por lo que, en los estrictos términos del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, era obligatoria la incorporación de la cláusula excepcional de caducidad y, por tanto, su ejercicio mediante las resoluciones impugnadas no fue irregular, ni desconocedor del ordenamiento jurídico. Como consecuencia, formuló las excepciones de inexistencia de las causales de nulidad invocadas y mala fe.

² Folios 184 a 185 del cuaderno 1.

³ Folios 191 a 216 del cuaderno 1.



Previo a manifestar su concepto de oposición, la demandada advirtió que se configuró una falta de jurisdicción y competencia por el exclusivo hecho de que se presentaron idénticas pretensiones en un proceso arbitral, aunque, en todo caso, no formuló ningún reparo por el hecho de que existiera una cláusula compromisoria.

Precisado lo anterior, adujo que desde el procedimiento licitatorio No. LP-RAM-03-2014 la entidad convocante señaló que el contrato a suscribir sería de obra, en los términos del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, pues habría de versar sobre la construcción de vivienda y, aunque también se indicó que sería de “*colaboración empresarial*”, debía prevalecer el objeto convenido por sobre la nominación superficial que se le dio. Así, anotó que, bajo esa premisa, desde la fase precontractual se dejó claro que su régimen habría de ser el de la Ley 80 de 1993 y sus reformas, aunado a lo cual en aquel acuerdo de voluntades se entendieron pactadas en forma obligatoria las cláusulas excepcionales, incluida la caducidad.

Por otro lado, consideró que Socar incumplió el contrato de obra, ya que: *i*) tenía a cargo la obligación general de tramitar las garantías y, pese a ello, no las obtuvo debidamente, impidiendo así que se cumplieran las condiciones de ejecución del contrato, así como *ii*) llevó a cabo un intento de ejecución del objeto negocial, en contravía de la normativa aplicable al contrato, que exigía para el efecto satisfacer los requisitos de ejecución, sin que ello hubiera sucedido, según lo expuesto, todo lo cual llevó a que, ante dicho actuar irregular, la entidad contratante terminara declarando la caducidad del negocio jurídico No. CCE-RAM-01-2014.

A lo anterior sumó que el incumplimiento de Socar no tuvo como causa el actuar de la entidad contratante, pues aquella satisfizo a cabalidad las labores preparativas de ejecución a su cargo y, con todo, el contratista no fue diligente con la gestión de las pólizas que habrían de cubrir la ejecución negocial, infringiendo el artículo 41 de la Ley 80 de 1993. En desarrollo de lo anterior, desvirtuó que hubiera habido falencias en el licenciamiento de construcción, pues dicha autorización estaba vigente y, si bien reconoció fallas frente a la disponibilidad de servicios públicos, también aclaró que ofreció salidas a esa desavenencia.



Entretanto, aseveró que, aunque el contrato de obra se encontraba suspendido, en realidad ello no impedía declarar su caducidad, ya que, justamente, la razón de la paralización del objeto negocial fue el incumplimiento del contratista, de ahí que habría sido absurdo levantar la suspensión solo para caducar el negocio jurídico cuando este se encontraba paralizado por la falta de gestión de Socar.

Finalmente, respecto al cargo referido a la supuesta improcedencia de la caducidad del contrato por la existencia de una figura denominada “*terminación anticipada*” argumentó que el desconocimiento de los deberes negociales de Socar la habilitaba para declarar esa primera figura, así como la segunda fue derogada expresamente por las partes mediante la “*Adición N° 1*” al acuerdo de voluntades, porque allí se rotuló la no entrega de las pólizas como circunstancia exclusiva de incumplimiento, o debía entenderse en todo caso ineficaz de pleno derecho.

Por todo lo expuesto, concluyó que con la cláusula y las resoluciones enjuiciadas no se incurrió en ninguna irregularidad, por lo que, al ser reprochadas por Socar con base en argumentos espurios, dicho sujeto procesal se basó en una mala fe.

2.3. Mediante escrito de la misma fecha⁴, el municipio de Ramiriquí advirtió la configuración de las excepciones previas de existencia de cláusula compromisoria y falta de jurisdicción y competencia, por considerar que las partes suscribieron un pacto arbitral en el contrato No. CCE-RAM-01-2014 del 22 de diciembre de 2014, que impedía al juez contencioso administrativo conocer del asunto.

2.4. El 9 de septiembre de 2019⁵, Socar se opuso a la prosperidad de las excepciones formuladas por el municipio de Ramiriquí, reafirmando que, en su criterio, la cláusula de caducidad del contrato No. CCE-RAM-01-2014 desconoció el ordenamiento jurídico por convenirse en un negocio jurídico que no estaba enlistado en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, de ahí que no era dable caducarlo como lo realizó la demandada mediante las resoluciones impugnadas.

⁴ Folios 219 a 224 del cuaderno 1.

⁵ Folios 249 a 253 del cuaderno 1.



A su vez, reafirmó que, como la discusión de esta controversia versa sobre una cláusula excepcional, ello escapa de la competencia de la justicia arbitral, incluso respecto de la validez del contrato que la consagra.

3. Decisión de medidas cautelares

El 16 de mayo de 2019⁶, el Tribunal Administrativo de Boyacá negó la solicitud de medida cautelar formulada por Socar, por considerar que no se avizoró ninguna irregularidad a simple vista respecto a las Resoluciones Nos. 30 del 17 de enero de 2018 y 220 del 23 de mayo de 2018, dado que, *ab initio*, el contrato No. CCE-RAM-01-2014 del 22 de diciembre de 2014 es de obra, lo que habría permitido el ejercicio de la cláusula excepcional de caducidad. La anterior providencia fue confirmada en sede de reposición mediante proveído del 18 de junio de 2019⁷.

4. Decisión de excepciones previas

El 29 de octubre de 2019⁸, el Tribunal Administrativo de Boyacá resolvió enviar el proceso al Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Tunja, debido a que encontró que había un asunto con similares pretensiones en sede arbitral; empero, el asunto fue devuelto al Tribunal *a quo* debido a que Socar reformó la demanda arbitral y excluyó las pretensiones sobre la legalidad del contrato y los actos administrativos enjuiciados⁹ y, como consecuencia, este continuó conociendo de la controversia.

5. Audiencias inicial y de pruebas

5.1. El 8 de abril de 2021¹⁰, el Tribunal Administrativo de Boyacá llevó a cabo la audiencia inicial, en la que no encontró vicio alguno que debiera ser objeto de saneamiento. Seguidamente se fijó el litigio, en el entendido de determinar si el contrato No. CCE-RAM-01-2014 es un negocio jurídico de obra y,

⁶ Folios 23 a 29 del cuaderno de medidas cautelares.

⁷ Folios 42 a 46 del cuaderno de medidas cautelares.

⁸ Folios 263 a 266 y 288 a 290 del cuaderno 1.

⁹ Folios 296 a 301 del cuaderno 1.

¹⁰ Índice 63 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.



consecuentemente, si podía incluirse en tal acuerdo de voluntades la cláusula de caducidad, así como si se podía ejercer tal exorbitancia.

Posteriormente el *a quo* exhortó a las partes para conciliar, sin que existiera ánimo para el efecto, por lo que pasó a decretar como pruebas: *i)* las documentales aportadas con la demanda y su contestación y *ii)* el tomo 1 del expediente administrativo.

5.2. Los días 4 y 18 de mayo de 2021¹¹ se llevó a cabo la audiencia de pruebas, en la cual se incorporaron los documentos pendientes de ser allegados, previo traslado de aquellos a la parte demandada.

6. Alegatos de conclusión

Finalizada la práctica de pruebas, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto por escrito¹².

6.1. Socar presentó alegaciones conclusivas, en las cuales reafirmó que en su criterio: *i)* el contrato No. CCE-RAM.01-2014 del 22 de diciembre de 2014 no es de obra y, por tanto, no se podía incorporar en su clausulado la prerrogativa de la caducidad, así como *ii)* consecuentemente no era dable ejercer tal figura a través de las resoluciones impugnadas, lo que a la postre revela su ilegalidad. A su vez, enfatizó en que, a su juicio, de cualquier modo, procuró cumplir las obligaciones a su cargo, entre ellas la gestión de pólizas¹³.

6.2. El municipio de Ramiriquí formuló alegatos de conclusión, en los cuales ratificó que, en su opinión, el negocio jurídico objeto de la controversia es de obra, sin desmedro de que hubiera sido denominado como de “*colaboración empresarial*”, considerando que su objeto versó sobre la construcción de un proyecto de vivienda urbana, motivo por el cual era plenamente viable incorporar la cláusula exorbitante de caducidad. Bajo esa senda argumentativa, consideró que, como Socar

¹¹ Índices 68, 71 y 78 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

¹² Índice 78 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

¹³ Índice 82 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.



desatendió la obligación de gestionar las pólizas del contrato, ello habilitó a la Administración para ejercer la prerrogativa en comento¹⁴.

6.3. El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

7. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 29 de septiembre de 2021¹⁵, el Tribunal Administrativo de Boyacá negó las pretensiones de la demanda, por considerar que el contrato No. CCE-RAM.01-2014 del 22 de diciembre de 2014 era de obra, por lo que era plenamente posible incorporar en su contenido la cláusula de caducidad, así como también se demostró que Socar desatendió las obligaciones a su cargo de gestionar las pólizas para respaldar el objeto negocial, lo que justificó que se profirieran los actos administrativos enjuiciados que hicieron ejercicio de dicha prerrogativa.

Al efecto, manifestó que la naturaleza de los contratos no está sujeta únicamente a la denominación que le asignen las partes, sino a su contenido material y, aterrizando ese argumento al caso concreto, sostuvo que el contrato objeto de la controversia es de obra, debido a que versa sobre la construcción de una infraestructura por el contratista, sin que sea dable concluir que es un convenio empresarial, pues no existió un convenio mancomunado de unir esfuerzos para lograr un mismo fin con ánimo cooperativo.

Aclarado lo anterior, el *a quo* anotó que el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 preceptuó que las cláusulas excepcionales, entre ellas la de caducidad, serían obligatorias en los contratos de obra, por lo que, considerando que el negocio jurídico No. CCE-RAM.01-2014 es de tal tipología, era imperativo incorporar esa prerrogativa en su contenido obligacional, como en efecto se realizó, de ahí que, por tal aspecto, no se hubiera incurrido en irregularidad alguna o, dicho de otro modo, en una circunstancia de nulidad absoluta o relativa.

¹⁴ Índice 83 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

¹⁵ Índice 85 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.



Por otro lado, el Tribunal desestimó el argumento según el cual debió hacerse ejercicio de la cláusula vigésima sexta de terminación anticipada, en lugar de la caducidad, pues estimó que es palmaria la existencia de un incumplimiento por parte de Socar frente al no otorgamiento de las garantías a su cargo, desatención que se enmarcó en los supuestos de la segunda prerrogativa mencionada, de ahí que nada le impedía a la Administración hacer ejercicio de aquella. Sobre el mismo punto, señaló que, como no se aportaron las garantías, ello truncó el perfeccionamiento del contrato, de ahí que con mayor razón no pudiera usarse la cláusula señalada por Socar.

A su vez, en relación con el reproche en virtud del cual el contrato no podía caducarse porque estaba suspendido, adujo que para proceder de esa forma bastaba con que el plazo del acuerdo de voluntades no hubiera fenecido, sin distinción de si este había sido pausado o no, en especial si se tiene en cuenta que la suspensión fue como consecuencia de los sucesivos y reiterados incumplimientos de Socar, frente a los cuales, entre otros, no acreditó que le resultara imposible obtener las pólizas requeridas, pues ni siquiera demostró haberlas gestionado.

Como consecuencia, concluyó que, además de la cláusula de caducidad del contrato, las Resoluciones enjuiciadas también se ajustaron a derecho, pues se dictaron con base en la realidad fáctica de incumplimiento de Socar.

8. Recurso de apelación

El 19 de octubre de 2021¹⁶, Socar interpuso recurso de apelación, que fue concedido el 4 de noviembre de 2021¹⁷ y admitido el 4 de febrero de 2022¹⁸

En su escrito, el recurrente solicitó revocar la sentencia apelada y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda, con sustento en que, contrario a lo concluido por el *a quo*, era totalmente claro que el contrato No. CCE-RAM-01-2014

¹⁶ Índice 89 del expediente digital de SAMAI en primera instancia.

¹⁷ Índice 91 del expediente digital de SAMAI en primera instancia.

¹⁸ Índice 3 del expediente digital de SAMAI en segunda instancia.



es de colaboración empresarial, por lo que no se podía incorporar en su clausulado la potestad de la caducidad.

Primero, señaló que **“el tribunal se equivocó en la interpretación de la naturaleza jurídica del negocio jurídico celebrado”**, con apoyo en que, aunque allí se convino la realización de una infraestructura, también se pactó la postulación de beneficiarios, la administración de subsidios, las compraventas y enajenaciones y la recuperación de la inversión, entre otros elementos que dan cuenta de un auténtico contrato de colaboración empresarial, de ahí que *“este negocio no se agota en el mero alcance del proyecto o la sola ejecución material de actividades sobre un inmueble a cambio de una remuneración, sino que convergen diversos esfuerzos entre las partes para la gestión de intereses recíprocos en la ejecución de un proyecto”*.

Asimismo, sostuvo que la naturaleza del contrato de colaboración se previó desde la fase precontractual del procedimiento de selección, donde se dejó claro que se buscaba elegir a un *“inversionista – constructor”* para la construcción y enajenación de soluciones de vivienda de interés prioritario - VIP, aspecto que se vino a concretar con el contrato objeto de la controversia, que persiguió un *“esfuerzo múltiple entre las partes que superan el reducido entendimiento de un contrato de obra”*, como, en su opinión, lo reconoció el propio municipio de Ramiriquí mediante audiencia de conciliación del 7 de abril de 2021.

Es así como argumentó, además de lo expuesto, que también hubo aportes económicos de Socar y todo un entramado colaborativo basado en la gestión de créditos hipotecarios y subsidios de vivienda, de manera que, *“si bien es cierto que para el caso en concreto se observa la existencia de un contrato de obra, también existen coligados al mismo tiempo una serie de negocios jurídicos que refuerzan la colaboración anotada, esto es, contratos de prestación de servicios, contratos de intermediación, contratos de distribución, contratos de compraventa [...] de suerte que la tipificación nominal o textual como contrato de colaboración no resulta de un accidente lingüístico, sino al negocio realmente celebrado”*. Correlativamente, aseveró que el *a quo* erró en considerar que el rol del municipio se limitó a cancelar



el valor de la obra y transferir sus rendimientos al contratista, pues además tuvo otras tareas como ejecutor.

Por todo lo señalado, concluyó que, evidentemente, el contrato No. CCE-RAM.01-2014 del 22 de diciembre de 2014 no es de obra, sino de colaboración empresarial, motivo por el cual no se podía convenir la cláusula excepcional de caducidad.

Segundo, consideró que el Tribunal Administrativo de Boyacá cometió una **“equivocación [...] en cuanto a los elementos de perfeccionamiento y ejecución del contrato [pues] lo que resultaba aplicable era la terminación anticipada y no la caducidad”** (contexto añadido). Lo anterior, por estimar que la falta de aprobación de la garantía no llevó a que el contrato no se perfeccionara y, por tanto, nada impedía que, en vez de aplicarse la caducidad, se hiciera efectiva la terminación anticipada, por cumplirse sus supuestos, de ahí que, por haberse preferido la primera figura exorbitante se incurrió en una **“desviación de poder”**.

Finalmente, adujo que no podía obligarse a Socar a asumir el cumplimiento del otorgamiento de las pólizas **“cuando aún no estaban dadas las condiciones de ejecución, y mayormente estando el contrato suspendido”** y que en otro proceso impulsado solicitó la liquidación judicial del contrato por las actividades de ejecución que desempeñó.

9. Actuación en segunda instancia

9.1. Dentro del término de ejecutoria del auto que admitió la apelación, el municipio de Ramiriquí se pronunció sobre la alzada, en el sentido de ratificar, en línea con sus intervenciones procesales precedentes, que: **i)** el contrato No. CCE-RAM.01-2014 es de obra y por ello podía pactarse la cláusula de caducidad, **ii)** aunque hubiera recursos de distintas fuentes, ello no varió la naturaleza del contrato de obra, **iii)** si en gracia de discusión el contrato fuera de colaboración empresarial, nada obstaba para que se pactara la exorbitancia en cuestión con origen en el propio



acuerdo de las partes, y *iv*) se respetaron los derechos de Socar con la medida sancionatoria¹⁹.

9.2. Una vez en firme el auto que admitió el recurso de apelación, el expediente ingresó para fallo, debido a que no se solicitaron ni se decretaron pruebas en el trámite de la segunda instancia.

III. CONSIDERACIONES

Para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, la Sala analizará los siguientes aspectos: **(1)** jurisdicción y competencia del Consejo de Estado para conocer el presente asunto, **(2)** procedencia del medio de control, **(3)** oportunidad de la demanda, **(4)** legitimación en la causa, **(5)** problemas jurídicos, **(6)** solución a los problemas jurídicos y **(7)** costas.

1. Jurisdicción y competencia

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del asunto, con fundamento en el artículo 104²⁰ del CPACA, pues el contrato No. CCE-RAM.01-2014 del 22 de diciembre de 2014 y las Resoluciones Nos. 30 del 17 de enero de 2018 y 220 del 23 de mayo de 2018 fueron suscritos por el municipio de Ramiriquí, en tanto entidad territorial del nivel municipal²¹.

¹⁹ Índice 8 del expediente digital de SAMAI de segunda instancia.

²⁰ Al *sub judice* le son aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda y de la apelación -19 de diciembre de 2018 y 19 de octubre de 2021- es decir, la Ley 1437 de 2011 -CPACA-, incluyendo las modificaciones de la Ley 2080 de 2021 y la Ley 1564 de 2012 -CGP-, en los aspectos no contemplados en el primero, por virtud de la remisión efectuada en el artículo 306 del primer estatuto procesal. // "Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. // Igualmente, conocerá de los siguientes procesos: [...] 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública [...]".

²¹ Es oportuno precisar que el régimen del contrato y de los actos administrativos cuestionados es el de la Ley 80 de 1993 y sus reformas, no solo porque una de las partes es un municipio, sino porque la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los negocios jurídicos suscritos por entidades territoriales para desarrollar proyectos de interés social no se encuentran exceptuados de dicho régimen. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 12 de octubre de 2017. Radicado 05001-23-31-000-2006-03836-01 (53390).



Al respecto, cabe anotar que aunque en el contrato No. CCE-RAM.01-2014 del 22 de diciembre de 2014 se convino el pacto arbitral, comoquiera que en la contestación de la demanda el municipio de Ramiriquí no alegó la excepción de compromiso o cláusula compromisoria (*ver numeral 2.2. de los antecedentes*), se entiende que las partes renunciaron a este, de conformidad con lo establecido en el párrafo del artículo 21 de la Ley 1563 de 2012²², vigente al momento de la interposición de la demanda y, por ello, se conocerá de la controversia.

Igualmente, el Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, de conformidad con el artículo 150²³ y el numeral 5 del artículo 152²⁴ del CPACA, dada la vocación de doble instancia del proceso, teniendo en cuenta que la pretensión mayor para la fecha de presentación del escrito inicial supera los 500 SMLMV²⁵.

2. Procedencia del medio de control

En virtud de lo previsto en el artículo 141²⁶ del CPACA, cualquiera de las partes de los contratos estatales puede demandar para que se declare su existencia o su

²² “Artículo 21. Traslado y contestación de la demanda. [...] PARÁGRAFO. La no interposición de la excepción de compromiso o cláusula compromisoria ante el juez implica la renuncia al pacto arbitral para el caso concreto”.

²³ “Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. [modificado por el artículo 615 del CGP]. 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 y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto al que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia [...]”.

²⁴ Artículo 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]”.

²⁵ Lo anterior, teniendo en cuenta que en el asunto de conocimiento se formularon pretensiones de controversias contractuales y que la pretensión mayor fue de \$517'440.000, monto que excedió 500 veces la suma de \$781.242 (781.242 x 500 = 390'621.000), que correspondía al salario mínimo legal mensual vigente para la fecha de presentación de la demanda -19 de diciembre de 2018-.

²⁶ “Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su



nulidad, se ordene su revisión, se declare el incumplimiento, se anulen los actos administrativos contractuales, se condene a quien se considere responsable a indemnizar los perjuicios y/o se liquide el contrato, entre otras declaraciones y condenas. El legislador también previó que el Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrían solicitar la nulidad absoluta del contrato, la que también puede ser declarada de oficio por el juez.

Comoquiera que la contienda formulada en el asunto *sub judice* se refiere a la nulidad de: **i)** la cláusula de caducidad del contrato No. CCE-RAM.01-2014 del 22 de diciembre de 2014 y **ii)** las Resoluciones Nos. 30 del 17 de enero de 2018 y 220 del 23 de mayo de 2018 proferidas durante la ejecución del acuerdo de voluntades, el medio de control procedente es el de controversias contractuales.

3. Oportunidad del medio de control

Con el propósito de otorgar seguridad jurídica y de evitar la parálisis del tráfico jurídico, dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador, apuntando a la protección del interés general²⁷, estableció en el proceso contencioso administrativo unos plazos para ejercer oportunamente los medios de control judicial, que resultan ser razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y de orden público, por lo que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud

incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. // Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso. // El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes”.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia C-394 del 22 de mayo de 2002: “[...] La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia [...]”.



judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución.

El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal, controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción²⁸ y ofrecer estabilidad del derecho, de suerte que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

Este fenómeno procesal, de carácter bifronte, en tanto se entiende como límite y garantía a la vez, se constituye en un valioso instrumento que busca la salvaguarda y estabilidad de las relaciones jurídicas, en la medida en que su ocurrencia impide que estas puedan ser discutidas indefinidamente.

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción *ipso iure* que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia²⁹, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Radicado 25000232500020030933101 (6871-2005) “[...] [E]l derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador [...]. El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos [...]”.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-574 del 14 de octubre de 1998: “[...] Si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la



Cabe precisar que la caducidad no admite suspensión, salvo que se presente una solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001; tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez.

Bajo el anterior contexto, conviene señalar que, según lo previsto en el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA³⁰, en las pretensiones relativas a contratos, el término para demandar será de 2 años, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho y de derecho que les sirvan de fundamento y, cuando se persiga la nulidad absoluta o relativa del acuerdo de voluntades, el plazo en cuestión comenzará a contarse desde el día siguiente a su perfeccionamiento y/o durante su vigencia.

En la medida en que en el asunto de estudio se persigue la nulidad: **i)** de la cláusula décima séptima del contrato No. CCE-RAM.01-2014 del 22 de diciembre de 2014 y **ii)** de las Resoluciones Nos. 30 del 17 de enero de 2018 y 220 del 23 de mayo de 2018, mediante las cuales tal acuerdo de voluntades se dio por finalizado en virtud de su declaratoria de caducidad, los dos años para ejercer el derecho de acción se deben establecer de manera separada, por tratarse de escenarios distintos frente a los cuales el punto de partida para determinar la demanda en tiempo varía.

3.1. Primero, frente al contrato No. CCE-RAM.01-2014, se encuentra acreditado que se perfeccionó el 22 de diciembre de 2014³¹, tras haber sido signado por Socar y el municipio de Ramiriquí, así como el 30 de diciembre de 2015 se suscribió su acta

caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho, por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado [...].

³⁰ “Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: [...] j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. // Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente”.

³¹ Folios 30 a 36 del cuaderno 1.



de inicio³², por lo que a partir de esa fecha comenzó a correr su plazo de ejecución. Con todo, el 23 de febrero de 2016 fue suspendido indefinidamente³³, luego de lo cual se profirió la Resolución No. 30 del 17 de enero de 2018³⁴, mediante la cual se declaró el incumplimiento y la caducidad del acuerdo de voluntades y se hizo efectiva la cláusula penal, decisión que fue confirmada por medio de la Resolución No. 220 del 23 de mayo de 2018 y que se notificó en esa misma fecha en estrados³⁵, feneciendo el negocio jurídico a partir de esa fecha.

A partir del esbozo fáctico precedente, no cabe duda de que, en consideración a que la demanda se presentó el 19 de diciembre de 2018, fue radicada fuera de tiempo frente a la pretensión de nulidad absoluta, habida cuenta de que para esa fecha habían acaecido más de 3 años y 11 meses desde el perfeccionamiento del contrato No. CCE-RAM.01-2014, así como el acuerdo de voluntades llevaba sin estar vigente más de 8 meses, todo lo cual desbordó tanto el plazo de 2 años desde que el negocio jurídico se suscribió, como su término para la ejecución.

Sobre el particular, cabe poner de presente que el acuerdo de voluntades objeto de la controversia fue directamente suscrito por Socar, de ahí que desde el primer momento en que se perfeccionó conoció la cláusula décima séptima, referida a la posibilidad de declaración unilateral de caducidad por la entidad contratante, sin que le hubiera merecido ningún reparo solo hasta que tal prerrogativa fue ejercida en su contra, aspecto frente al cual se advierte que la nulidad absoluta no está prevista para cuestionar la conveniencia de las obligaciones negociales, sino para anular los acuerdos de voluntades que adolezcan de vicios tan perjudiciales que impiden una concreción del objeto contractual en forma sincrónica con el ordenamiento jurídico³⁶.

Por lo tanto, a Socar le asistía la carga de, si a bien lo tenía, pedir la nulidad absoluta de la cláusula de caducidad del contrato No. CCE-RAM.01-2014, ya fuera dentro de los 2 años desde su perfeccionamiento, o durante su vigencia, pues cualquier vicio

³² Folio 37 del cuaderno 1.

³³ Folios 38 a 39 del cuaderno 1.

³⁴ Folios 40 a 61 del cuaderno 1.

³⁵ Folios 62 a 68 del cuaderno 1.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 3 de febrero de 2025. Radicado 15001-23-33-000-2019-00280-01 (66572).



que pudiera existir frente a aquella fue conocido desde que se signó el negocio jurídico, sin que, entre otros, se admita la posibilidad de nulidades sobrevinientes, pues la jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática en que los vicios que la ocasionan solo pueden causarse al momento de la celebración del negocio jurídico y no en forma posterior³⁷.

En ese orden de ideas, como la pretensión de nulidad absoluta se formuló por fuera de los términos previstos por el legislador en el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, es claro que operó el fenómeno jurídico de la caducidad, aspecto que releva a la Sala de estudiar dicho reproche y, como consecuencia, ello será declarado en la parte resolutive de la sentencia.

3.2. Segundo, en el expediente se encuentra probado que, como ya se indicó, el 30 de enero de 2018 el municipio de Ramiriquí profirió la Resolución No. 30, mediante la cual declaró la caducidad del contrato No. CCE-RAM.01-2014, decisión frente a la cual Socar formuló recurso de reposición y, no obstante, fue confirmada mediante la Resolución No. 220 del 23 de mayo de 2018³⁸, actuación que se notificó en estrados en la misma fecha.

En tal escenario, dado que se está ante actos administrativos de naturaleza contractual, corresponde contabilizar el término de 2 años para demandar a partir de cuando fueron conocidos por la apelante, es decir, desde el 23 de mayo de 2018, debido a que tal momento constituyó el motivo de hecho o de derecho que sirvió de fundamento a su pretensión de nulidad de tales decisiones.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 24 de abril de 2024. Radicado 25000-23-36-000-2013-00886-01 (57563). // Al respecto, los tratadistas Guillermo Ospina Fernández y Eduardo Ospina Acosta han considerado que *“si el acto o contrato, en el momento mismo de su celebración, pugna con la preceptiva legal prescrita imperativamente, tal acto es nulo y está sujeto a la privación de su eficacia, según lo declara el mencionado artículo 1740”*. Con ello se busca denotar que, básicamente, la nulidad como especie del género de la ineficacia del negocio jurídico, se configura solo frente a vicios acaecidos al momento del perfeccionamiento del acuerdo de voluntades. OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo y OSPINA ACOSTA, Eduardo. Teoría general del contrato y del negocio jurídico. Bogotá: 2022. Editorial Temis. Octava reimpression de la Séptima Edición. P. 434.

³⁸ Folios 62 a 68 del cuaderno 1.



Así las cosas, Socar podía ejercer el derecho de acción frente a la pretensión de nulidad de los actos administrativos que declararon la caducidad del contrato No. CCE-RAM.01-2014 desde el 24 de mayo de 2018 y hasta el 24 de mayo de 2020 y, en la medida en que la demanda se radicó el 19 de diciembre de 2018, no hay duda de que fue presentada en término frente a tal reproche, al margen de que la etapa de conciliación extrajudicial se surtió entre el 21 de agosto y el 3 de octubre de 2018³⁹.

4. Legitimación en la causa

Socar y el municipio de Ramiriquí están legitimados en la causa por activa y por pasiva respectivamente, ya que la primera fue destinataria de las Resoluciones Nos. 30 del 17 de enero de 2018 y 220 del 23 de mayo de 2018 expedida por la segunda y cuya nulidad se pretende.

5. Problemas jurídicos

El marco fundamental para la competencia del juez de segunda instancia lo constituyen los cargos planteados en contra de la decisión recurrida, a menos que las partes hayan apelado toda la sentencia, caso en el cual el juez resolverá sin limitaciones. Es así que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del CGP⁴⁰, el superior no puede enmendar la providencia del *a quo* en la parte que no fue objeto del recurso de apelación, *“salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella”*⁴¹.

³⁹ Folio 132 del cuaderno 1.

⁴⁰ “Artículo 328. Competencia del Superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones”.

⁴¹ Sobre la competencia del *ad quem* con ocasión del recurso de apelación, cabe resaltar que la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, mediante sentencia del 6 de abril de 2018 (radicado 05001233100020010306801 (46005)), unificó su jurisprudencia en los siguientes términos: “19. Este entendimiento del principio de congruencia y de los límites competenciales del *ad quem* frente el recurso de apelación es el que la Sala acoge y reitera, de manera que si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante”.



Así las cosas, considerando que la pretensión de nulidad absoluta del contrato No. CCE-RAM.01-2014 se encuentra caducada por su formulación extemporánea, vale advertir que, consecuentemente no es dable conocer del primer cargo de apelación, denominado *“el tribunal se equivocó en la interpretación de la naturaleza jurídica del negocio jurídico celebrado”*, ya que el estudio sobre la tipología del acuerdo de voluntades en cuestión se planteó a efectos de determinar si era dable pactar la cláusula de caducidad o si por el contrario al incorporarla se incurrió en un vicio de validez, aspecto que, una vez más, fue presentado fuera del término de ley, de ahí que no corresponda analizarlo.

Ahora bien, dado que en virtud de lo anterior no es dable analizar si la cláusula décimo séptima del acuerdo de voluntades debía anularse por constituir un reproche extemporáneo, con mayor razón tampoco es posible estudiar si los actos administrativos enjuiciados, mediante los cuales se hizo ejercicio de esa figura, están viciados o no por el hecho de que, supuestamente, aquella no procedía debido a que el negocio jurídico no era de obra, sino de colaboración, debido a que ello es inescindible a la validez del acuerdo de voluntades, pues trae consigo el análisis de si procedía o no incorporar la exorbitancia en cuestión.

Precisamente, como no es procedente estudiar si procedía convenir la cláusula de la caducidad como prerrogativa unilateral, en virtud del principio *pacta sunt servanda* esta surte plenos efectos y, en esa medida, no resulta adecuado analizar la validez de los actos administrativos por esa razón, pues en caso contrario se estaría revisando implícitamente si procedía convenir esa figura en el contrato, lo que en últimas haría inocua la oportunidad del medio de control para tal efecto, motivo por el cual tal aspecto no será analizado en el caso concreto.

único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada”.



De otra parte, se encuentra que el apelante no reiteró en su apelación el cuestionamiento dirigido a sostener que el municipio de Ramiriquí incurrió en una falsa motivación por el hecho de que dicha entidad territorial falló en sus obligaciones relativas a la gestión de las licencias de construcción y urbanismo y, por tanto, fue ello lo que le impidió al contratista satisfacer las condiciones de ejecución, motivo por el cual ninguno de tales cuestionamientos será analizado en segunda instancia, de conformidad con el principio de congruencia, pues para el efecto era necesario que se reiteraran en la alzada, sin que ello hubiera sucedido.

Como consecuencia, y de conformidad con los cuestionamientos expuestos en el recurso de alzada, corresponde a la Sala determinar si el municipio de Ramiriquí incurrió en una desviación de poder al proferir las Resoluciones Nos. 30 del 17 de enero de 2018 y 220 del 23 de mayo de 2018, por haber declarado la caducidad del contrato No. CCE-RAM.01-2014 en lugar de haber hecho efectiva la cláusula de terminación anticipada convenida por las partes, debido a que la falta de aprobación de la garantía no llevó a que el contrato no se perfeccionara, así como se cumplieron los supuestos de esa última figura.

Dentro de ello, y de encontrarse que procedía aplicar la cláusula de caducidad en lugar de la terminación anticipada, se debe establecer si aquella no podía aplicarse porque Socar no estaba obligada a asumir el cumplimiento del otorgamiento de las pólizas, comoquiera que no estaban dadas las condiciones de ejecución del acuerdo de voluntades en cuestión y estaba suspendido el contrato.

6. Solución a los problemas jurídicos

A efectos de determinar si le asistió o no razón a la parte apelante en sus reproches de apelación, corresponde verificar los sucesos alrededor de la suscripción y ejecución del contrato No. CCE-RAM.01-2014 del 22 de diciembre de 2014 que resulten relevantes con los cuestionamientos a estudiar, para lo cual se analizarán



las pruebas incorporadas en primera instancia, incluidos los documentos aportados al proceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 246⁴² del CGP.

6.1. El *iter contractual* en torno al contrato No. CCE-RAM.01-2014

6.1.1. La adjudicación del procedimiento licitatorio No. LP-RAM.03-2024 y la suscripción del contrato No. CCE-RAM.01-2014

6.1.1.1. Mediante la Resolución No. 376 del 18 de diciembre de 2014⁴³, el municipio de Ramiriquí adjudicó la licitación pública No. LP-RAM.03-2024, que tuvo por objeto la celebración de un contrato para la *“construcción del proyecto de vivienda urbana Bosques de Santa Ana dentro del programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores con 120 soluciones de vivienda bajo la tipología de vivienda multifamiliar”* al proponente Socar, por haber presentado la mejor oferta y por la suma de \$5.174'400.000.

6.1.1.2. El 22 de diciembre de 2014⁴⁴, el municipio de Ramiriquí y Socar suscribieron el *“contrato de colaboración empresarial”* CCE-RAM.01-2014, con el mismo objeto de la licitación No. LP-RAM.03-2024, un plazo de ejecución de 12 meses y por la suma de \$5.174'500.000.

Entre otros, en el párrafo 2 de la cláusula primera y la cláusula novena se consintió que serían obligaciones del contratista: **i)** revisar los documentos técnicos, jurídicos y urbanísticos relacionados con el proyecto; **ii)** tramitar la licencia de construcción, **iii)** presentar al interventor el cronograma de ejecución de obra ajustado a 1 año; y **iv)** entregar las viviendas a los usuarios beneficiados.

⁴² “Artículo 246. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia [...] Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente”.

⁴³ Folio 29 del cuaderno 1.

⁴⁴ Folios 30 a 36 del cuaderno 1.



Con todo, en la cláusula séptima se señaló que el lote de terreno donde habría de desarrollarse el proyecto contaba con una licencia de urbanismo y construcción otorgada mediante la Resolución No. 05 del 6 de marzo de 2014, expedida por la oficina asesora de planeación del municipio de Ramiriquí y con una vigencia de 36 meses, prorrogable por 12 meses más.

Como obligaciones del municipio en la cláusula novena se instituyeron las de: **i)** concurrir a la firma y/o otorgar poder para suscribir todos los actos necesarios para la gestión de trámites tales como la expedición de licencias de construcción y urbanísticas, la suscripción de escrituras de las viviendas; **ii)** efectuar los pagos a que hubiera lugar; y **iii)** designar o contratar un interventor y/o supervisor.

En la cláusula décima cuarta se estipularon como garantías a cargo del contratista las de: **i)** cumplimiento del contrato, por el 10% del valor del contrato y una vigencia igual a la del contrato y 4 meses más; **ii)** el pago de salarios y prestaciones sociales, por el 5% del valor del contrato y con una vigencia igual a la del contrato y 3 años más; **iii)** estabilidad de las obras, por el 10% del valor del contrato y una vigencia de 2 años a partir de la fecha de recibo definitivo de los trabajos por parte del contratante; y **iv)** responsabilidad civil extracontractual, por una cuantía equivalente a 500 SMLMV y con una vigencia igual a la del plazo del mismo.

Correlativamente, en el párrafo de la cláusula décima cuarta se convino que el municipio de Ramiriquí aprobaría las garantías y, de no cumplir las exigencias anteriormente dispuestas, las devolvería para que hiciera las modificaciones y aclaraciones necesarias.

Posteriormente, en la cláusula décima séptima se instituyó la exorbitancia de la caducidad, en el sentido de que, previo requerimiento escrito, el municipio habría de declarar la caducidad del contrato mediante acto administrativo debidamente motivado, dándolo por terminado y ordenando su liquidación en el estado en que se encuentre *“si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento a cargo de EL CONTRATISTA que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencia que puede conducir a su paralización”*. Al punto, se estipuló que *“en caso de que el municipio decida abstenerse de declarar la caducidad,*



adoptará las medidas de control e intervención necesarias que garanticen la ejecución del objeto contratado”.

En la cláusula vigésima las partes pactaron que el contrato se daría por terminado, entre otros, por la declaración de caducidad o terminación unilateral, mientras que en la cláusula vigésima tercera se estipuló la cláusula penal pecuniaria por el 10% del valor del contrato.

A su vez, en la cláusula vigésima sexta se dispuso la figura de la terminación bilateral anticipada, en virtud de la cual si el constructor no presentaba los requisitos de ejecución del contrato en 15 días hábiles, el municipio daría por finalizado conjuntamente el acuerdo de voluntades para pasar a adjudicar y suscribir el contrato con el proponente que siguiera en el orden de elegibilidad.

6.1.2. La ejecución del contrato No. CCE-RAM.01-2014, y las desavenencias en torno a las condiciones de ejecución

6.1.2.1. El 21 de diciembre de 2015⁴⁵, el municipio de Ramiriquí efectuó un “*informe de supervisión del contrato*”, mediante el cual puso de presente que Socar ejecutó múltiples cantidades de obra entre el 22 de diciembre de 2014 y la fecha de emisión del documento en cuestión, sin que, en todo caso, se contara con la satisfacción de los requisitos de ejecución.

6.1.2.2. El 30 de diciembre de 2015⁴⁶ el municipio de Ramiriquí y Socar suscribieron el acta de inicio, donde se señaló que el plazo del contrato iría hasta el 30 de agosto de 2016.

6.1.2.3. El 2 y 23 de febrero de 2016⁴⁷, el municipio de Ramiriquí llevó a cabo un informe jurídico en relación con el contrato, encontrando que Socar ha incurrido en serias falencias económicas y técnicas en cuanto al contrato.

⁴⁵ Folios 74 a 89 del cuaderno 1.

⁴⁶ Folio 37 del cuaderno 1.

⁴⁷ Folios 50 a 59 del archivo “*tomo uno expediente Socar*” de la carpeta 15 del índice 66 del expediente digital de SAMAI en primera instancia.



6.1.2.4. El 23 de febrero de 2016⁴⁸, las partes del contrato resolvieron suspender “*de forma indefinida*” el contrato No. CCE-RAM.01-2014, con apoyo en que: *i)* era necesario ofrecerle un mayor plazo a Socar para que actualizara y radicara la documentación técnica de diseños y análisis de obras exigida por la interventoría y *ii)* se debía extender la garantía bancaria otorgada por el Banco de Bogotá, entre otros.

6.1.2.5. El 7 de junio de 2016⁴⁹, el municipio de Ramiriquí llevó a cabo un informe de seguimiento del contrato, dejando por escrito que, para la fecha, Socar no había satisfecho el aseguramiento del contrato, excusada en que “*es complicado asegurar el contrato*”, pues “*las compañías de seguros no aseguran algo que ya inició*”.

6.1.2.6. El 17 de enero de 2017⁵⁰, el municipio de Ramiriquí solicitó al contralor general de Boyacá que realizara una auditoría especial para que determinara las falencias encontradas respecto a Socar en cuanto a la falta de otorgamiento de las pólizas de garantía solicitadas; no obstante, el organismo de control fiscal resolvió que, efectuada una inspección, no encuentra aún circunstancias que lleven a la responsabilidad fiscal, pues el contrato está suspendido, por lo que existen aspectos que si bien pueden ser considerados falencias, pueden ser enmendados aún⁵¹.

A su vez, el 3 de febrero de 2017⁵², Socar le solicitó al municipio de Ramiriquí la “*actualización y prórroga de la licencia de urbanización y construcción*” por un plazo de 12 meses para cubrir los tiempos del eventual reinicio de actividades.

6.1.2.7. El 19 de abril de 2017⁵³, el municipio de Ramiriquí requirió al Banco de Bogotá respecto a una carta de crédito *Stand By* que aportó Socar desde un

⁴⁸ Folios 38 y 39 del cuaderno 1.

⁴⁹ Folios 73 a 77 del archivo “*tomo uno expediente Socar*” de la carpeta 15 del índice 66 del expediente digital de SAMAI en primera instancia.

⁵⁰ Folios 91 a 93 del archivo “*tomo uno expediente Socar*” de la carpeta 15 del índice 66 del expediente digital de SAMAI en primera instancia.

⁵¹ Folios 77 a 82 del archivo “*28_150012333000201900017001-RECEPCIONCORRE20210526090611*” del índice 75 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

⁵² Folio 128 del archivo “*tomo uno expediente Socar*” de la carpeta 15 del índice 66 del expediente digital de SAMAI en primera instancia.

⁵³ Folios 138 a 139 del archivo “*tomo uno expediente Socar*” de la carpeta 15 del índice 66 del expediente digital de SAMAI en primera instancia.



comienzo de la ejecución, pero que no cumplió con los requisitos del contrato, frente a lo cual, el 1° de junio siguiente⁵⁴ la entidad financiera respondió que *“el Banco realizó una revisión de sus bases de datos no encontrando evidencia que el Banco haya emitido la carta de crédito Stand By a la que usted hace referencia”*, así como concluyó que *“se realizó un estudio grafo-técnico al documento objeto del reclamo, el cual concluyó que la firma estampada en la carta de crédito Stand By 75254248 no proviene del puño y letra de la señora Xiomara Botello”*.

6.1.2.8. El 26 de julio de 2017⁵⁵, la Compañía Mundial de Seguros S.A. certificó que la póliza de cumplimiento No. NB-100038942, aportada en el marco de la ejecución del contrato No. CCE-RAM.01-2014, tiene diferencias relevantes en los campos de tomador, objeto de la póliza, amparos, sumas aseguradas y primas, por lo que fue alterada y no corresponde con la realidad.

6.1.2.9. En agosto de 2017⁵⁶, el municipio de Ramiriquí elaboró un nuevo informe de supervisión, en el cual se evidenció que el contrato fue suspendido debido a que hacía falta que Socar gestionara los seguros de cobertura del acuerdo de voluntades, así como se debían enmendar varias falencias en los diseños del proyecto y las licencias de urbanismo y construcción. Así pues, se puso de presente que, como el contratista no otorgó las garantías, debía llevarse a cabo *“audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011”*.

6.1.2.10. El 4 de octubre de 2017⁵⁷, Socar, en el marco del trámite sancionatorio para declarar la caducidad, *“en ejercicio del derecho de defensa y contradicción”*, manifestó que no ha podido gestionar las pólizas del contrato porque las entidades aseguradoras se han negado a ofrecer cobertura debido a falencias del acuerdo de voluntades tales como la disponibilidad de servicios públicos, la ausencia de interventoría, la falta de beneficiarios viabilizados y de las inconsistencias de licencias de construcción, cargas que, en su criterio, le corresponden *“en su*

⁵⁴ Folio 148 del archivo *“tomo uno expediente Socar”* de la carpeta 15 del índice 66 del expediente digital de SAMAI en primera instancia.

⁵⁵ Folio 179 del archivo *“tomo uno expediente Socar”* de la carpeta 15 del índice 66 del expediente digital de SAMAI en primera instancia.

⁵⁶ Folios 90 a 103 del cuaderno 1.

⁵⁷ Folios 115 a 119 del cuaderno 1.



totalidad a la entidad contratante”, de ahí que es por cuenta de aquella que no se ha podido satisfacer la obligación en cuestión. Lo anterior fue reiterado mediante proveído del 18 de octubre siguiente⁵⁸.

Para el efecto, aportó una constancia de la sociedad Seguros Mundial, donde resolvió que, para continuar con el estudio de cobertura debía suministrar el acta de inicio de contrato, el acta de suspensión y de reinicio y una carta de no siniestros⁵⁹.

6.1.3. La declaratoria de caducidad del contrato No. CCE-RAM.01-2014

6.1.3.1. El 17 de enero de 2018⁶⁰, el municipio de Ramiriquí profirió la Resolución No. 30, mediante la cual resolvió declarar el incumplimiento del contrato No. CCE-RAM.01-2014 y, dada la gravedad de esa circunstancia, declaró su caducidad, por lo que dio por terminado el vínculo contractual e hizo efectiva la cláusula penal por el 10% del valor del contrato.

Como razones para la anterior determinación, la entidad territorial adujo que *“existen evidentes incumplimientos del contenido obligacional del contrato CCE-RAM 001 de 2014 y adición No. 01”*, debido a que el contratista se sustrajo de constituir las garantías en los términos convenidos en el acuerdo de voluntades, pese a múltiples requerimientos para tal fin, aspecto sin el cual no es posible ejecutarlo.

En específico, puso de presente que Socar aportó una carta de crédito *Stand By* del Banco de Bogotá con una vigencia de 1 año que no cumplió con los amparos exigidos en el contrato, tras lo cual requirió al contratista a enmendar su yerro, comprometiéndose este último a tal objetivo; empero, para el 19 de abril de 2017 no se había subsanado dicha circunstancia, por lo que se requirió al Banco de Bogotá para que informara por el estado de la garantía, quien respondió que *“no se encuentra evidencia que el Banco haya emitido la carta Stand By referida”*.

⁵⁸ Folios 142 a 155 del archivo “28_150012333000201900017001-RECEPCIONCORRE20210526090611” del índice 75 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

⁵⁹ Folio 120 del cuaderno 1.

⁶⁰ Folios 40 a 61 del cuaderno 1.



Ante el anterior panorama, se indicó que hubo nuevos requerimientos a Socar, sin que se hubiera pronunciado. Paralelamente, afirmó que *“los compromisos asumidos por parte de la administración fueron cumplidos”*, por lo que, dada la desatención obligacional del contratista, se vio sometida a no disfrutar una obra a un 100%, circunstancia que la habilitaba a declarar la caducidad del contrato, en los términos de lo convenido en el acuerdo de voluntades.

6.1.3.2. El 23 de mayo de 2018⁶¹, el municipio de Ramiriquí expidió la Resolución No. 220, en la cual se *“resuelve el recurso de reposición formulado contra la Resolución No. 30 de 2018⁶²”* a efectos de confirmarla, decisión en la cual se reafirmó que Socar incumplió injustificadamente el contrato No. CCE-RAM.01-2014 del 22 de diciembre de 2014 respecto a su deber de gestionar las pólizas para garantizar las obligaciones contractuales. La decisión anterior fue notificada en estrados en la misma fecha⁶³.

6.2. El municipio de Ramiriquí no incurrió en una desviación de poder por haber declarado la caducidad del contrato No. CCE-RAM.01-2014 en lugar de la terminación anticipada

En su apelación, Socar consideró que el municipio de Ramiriquí debió aplicar la cláusula de terminación anticipada convenida en el contrato en lugar de la caducidad, comoquiera que estaban dados los supuestos de esa primera figura, por cuanto: *i)* aquella fue prevista para el supuesto según el cual no se habría de lograr tramitar las garantías y *ii)* contrario a lo concluido por el *a quo* no era cierto que la falta de aporte de las pólizas llevó a que el contrato no se perfeccionara y, a la postre, tuviera que aplicarse solamente la exorbitancia de la caducidad. Como consecuencia, concluyó que, al no haberse procedido de esa forma, se incurrió en una desviación de poder.

⁶¹ Folios 62 a 68 del cuaderno 1.

⁶² Obrante de folios 220 a 223 del archivo “28_150012333000201900017001RECEPCIONCORRE-20210526090611” del índice 75 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

⁶³ Folios 68 a 72 del cuaderno 1.



Al respecto, se encuentra acreditado que, el 22 de diciembre de 2014, el municipio de Ramiriquí y Socar suscribieron el contrato No. CCE-RAM.01-2014, que tuvo por objeto la *“construcción del proyecto de vivienda urbana Bosques de Santa Ana dentro del programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores con 120 soluciones de vivienda bajo la tipología de vivienda multifamiliar”* (hecho probado No. 6.1.1.2.).

En la cláusula décimo cuarta del acuerdo de voluntades se convino que, entre otras obligaciones, el contratista tendría a su cargo la gestión de las garantías de cumplimiento del contrato, pago de salarios y prestaciones sociales, estabilidad de las obras y responsabilidad civil extracontractual (hecho probado No. 6.1.1.2.).

En caso de que el contrato fuera incumplido por el contratista de tal manera que se afectara grave y directa la ejecución negocial, la cláusula décimo séptima consagró la posibilidad de declarar su caducidad, dándolo por terminado y ordenando su liquidación en el estado en que se encuentre (hecho probado No. 6.1.1.2.).

Alternativamente, las partes incorporaron en la cláusula vigésima sexta la terminación bilateral anticipada, como una figura en virtud de la cual, si no se cumplían los requisitos de ejecución en los 15 días hábiles siguientes, el municipio daría por finalizado conjuntamente el acuerdo de voluntades para adjudicar la licitación y suscribir un nuevo negocio jurídico con el proponente que siguiera en el orden de elegibilidad (hecho probado No. 6.1.1.2.).

Posteriormente, el 30 de diciembre de 2015 se suscribió el acta de inicio del acuerdo de voluntades (hecho probado No. 6.1.2.2.) y, tras sendos incumplimientos de Socar en la gestión de las pólizas a su cargo, el 17 de enero de 2018 se declaró la caducidad del contrato, decisión que fue confirmada el 23 de mayo siguiente (hechos probados Nos. 6.1.3.1. y 6.1.3.2.).

Como se observa, en el contrato No. CCE-RAM.01-2014 del 22 de diciembre de 2014 del existen dos disposiciones que deben leerse en concordancia con los criterios interpretativos del Código Civil, a saber: *i*) la prevalencia de la intención de



los contratantes⁶⁴, **ii)** la preponderancia de aquella interpretación que le dé sentido a todo el clausulado contractual⁶⁵, **iii)** la lectura sistemática e integral del acuerdo de voluntades para determinar su finalidad⁶⁶, debido a que ofrecen distintos caminos sobre un escenario que, eventualmente, puede ser similar.

Ciertamente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha hecho uso de los anteriores criterios en eventos en los cuales no exista suficiente claridad o precisión en cuanto al alcance y contenido del documento contractual o se evidencie una contradicción entre las estipulaciones contenidas en el acuerdo de voluntades, e incluso cuando existe claridad en el lenguaje utilizado pero las partes le atribuyen un significado divergente, evento en el cual le corresponde al juez adelantar la labor de interpretación del negocio jurídico con miras a establecer la real intención de los cocontratantes⁶⁷.

En este orden de ideas, el contrato debe ser interpretado de acuerdo con la naturaleza del negocio celebrado, en forma sistemática, racional y lógica, con el fin de establecer la voluntad común de los contratantes o dándole a cada cláusula el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad o deberá estarse a la interpretación que mejor encuadre con su naturaleza⁶⁸.

Precisado lo anterior, vale destacar que, con las cláusulas vigésima sexta y décimo séptima las partes del acuerdo de voluntades objeto de estudio desearon que, de un lado, se conviniera dar por terminado mutuamente el contrato de no haberse satisfecho los requisitos de ejecución en los 15 días hábiles siguientes para así suscribir el negocio jurídico con otro proponente y, así, evitar la paralización del objeto comercial, mientras que, por otra parte, también estipularon que la

⁶⁴ “Artículo 1618. Conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras”.

⁶⁵ “Artículo 1620. El sentido en que una cláusula puede producir algún efecto, deberá preferirse a aquel en que no sea capaz de producir efecto alguno”.

⁶⁶ “Artículo 1622. Las cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándosele a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad. // Podrán también interpretarse por las de otro contrato entre las mismas partes y sobre la misma materia. // O por la aplicación práctica que hayan hecho de ellas ambas partes, o una de las partes con aprobación de la otra parte”.

⁶⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 19 de mayo de 2025. Radicado 50001-23-31-000-2010-00449-01 (67.410).

⁶⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 27 de mayo de 2008. Expediente 11001-31-03-028-2000.



Administración habría de ejercer la caducidad de evidenciarse un incumplimiento grave que ocasionara una grave afectación al objeto contractual.

Es así como una lectura integral de las cláusulas evidencia que, aunque ambas concibieron la terminación del contrato, aquellas se fundan en supuestos distintos, pues mientras que la terminación bilateral anticipada se basó en el incumplimiento de las condiciones de ejecución de forma **reciente -15 días hábiles-**, la caducidad se justificó en un incumplimiento **grave** que, naturalmente, debe ser continuado, al punto que habría de perjudicar la concreción del objeto obligacional.

La anterior interpretación armoniza el efecto útil de ambas cláusulas, de tal manera que la una no devenga en inocua por la existencia de la otra, bajo el entendido de que las partes acordaron distintas herramientas dentro del propio contrato para conjurar las dificultades que se pudieran presentar con ocasión a su ejecución.

Bajo el panorama descrito, es del caso advertir que en la apelación Socar no puso en duda su incumplimiento obligacional en cuanto a su obligación de gestionar las pólizas del contrato, aunado a lo cual, en todo caso, se encuentra totalmente acreditado que desatendió dichas obligaciones en forma absoluta, continuada y sucesiva (*hechos probados Nos. 6.1.2.1., 6.1.2.3. a 6.1.2.5., 6.1.2.9. y 6.1.2.10.*) e, incluso, el municipio de Ramiriquí encontró que unas garantías que allegó en un comienzo y que, en todo caso no cumplían las exigencias negociales, realmente fueron documentos falsos cuya fraudulencia se verificó, sin que al contratista le hubiera merecido ningún reparo tal circunstancia (*hechos probados Nos. 6.1.2.7. y 6.1.2.8.*).

Efectivamente, desde el perfeccionamiento del contrato y durante su posterior suspensión Socar prometió en múltiples ocasiones subsanar la falta de garantías según las estipulaciones convenidas, por lo que la entidad contratante, en virtud de la buena fe, aceptó dichas condiciones e incluso suspendió el contrato para que se enmendara esa y otras falencias, sin que ello hubiera sucedido, prolongándose la falta de concreción del objeto contractual a casi 4 años desde su suscripción, lo que revela un incumplimiento grave y no reciente que impidió a la Administración aprobar unas pólizas que nunca se aportaron con las condiciones exigidas.



Eventualmente, si Socar hubiera optado por solicitar al municipio de Ramiriquí la terminación bilateral anticipada desde el primer momento en que se presentaron las desavenencias para obtener las pólizas, al estarse en un escenario “reciente” la Administración hubiera tenido que hacer efectiva la cláusula vigésima sexta y, por tanto, se hubiera dado por terminado el acuerdo de voluntades de mutuo acuerdo para adjudicarse al siguiente en el orden de elegibilidad; sin embargo, la contratista optó por comprometerse a cumplir su deber de gestión de las garantías y, no obstante, prolongó en el tiempo su desatención obligacional, pues no satisfizo tal compromiso, de ahí que a la entidad territorial demandada solo le quedaba declarar la caducidad, en especial si se tiene en cuenta que el desconocimiento obligacional fue tan grave que impidió la concreción del objeto negocial.

En ese orden de ideas, la Sala desestima los argumentos de Socar en cuanto al reproche de la aplicación de la caducidad por sobre la cláusula de terminación bilateral anticipada, pues mientras no se cumplieron los supuestos de la segunda, sí se estaba ante el escenario de la primera, circunstancia que habilitó a la Administración a hacer uso de la exorbitancia en cuestión. Como consecuencia, se desestima el cargo de apelación.

6.3. El municipio de Ramiriquí no incurrió en ninguna irregularidad por caducar el contrato No. CCE-RAM.01-2014 aunque estaba suspendido y ante las desavenencias en su ejecución

Socar alegó en su alzada que no estaba obligada a otorgar las pólizas relativas al contrato No. CCE-RAM.01-2014 debido a que no se cumplieron las condiciones de ejecución del acuerdo de voluntades y, además, este estaba suspendido, circunstancias que la relevaban de gestionar el aseguramiento del objeto negocial.

Sobre el particular, en la cláusula décima cuarta del contrato No. CCE-RAM.01-2014 se señaló que el contratista tendría a cargo la gestión de las pólizas y, de cumplirse lo exigido en cuanto a su cobertura, el municipio de Ramiriquí habría de restringirse a aprobarlas, todo lo cual constituiría requisitos para la ejecución del contrato (*hecho probado No. 6.1.1.2.*). A su vez, además de haberse perfeccionado el negocio



jurídico el 22 de diciembre de 2014, el 30 de diciembre de 2015 se suscribió en debida forma su acta de inicio (*hecho probado No. 6.1.2.2.*).

En ese sentido, se debe comenzar por precisar que el régimen del Estatuto General de la Contratación Estatal estableció una distinción entre los requisitos para el perfeccionamiento del contrato y los elementos para su ejecución, en el sentido de que los primeros consisten en que el acuerdo de voluntades sea suscrito por una entidad estatal y se eleve a escrito⁶⁹, mientras que los segundos son elementos que se deben satisfacer para comenzar a concretar el objeto negocial⁷⁰, tales como: **i)** el registro presupuestal, previa emisión del certificado de disponibilidad presupuestal⁷¹; **ii)** el otorgamiento y la aprobación de las garantías para respaldar el cumplimiento obligacional⁷² y **iii)** la acreditación del pago de aportes parafiscales⁷³.

Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que los requisitos para la ejecución del contrato estatal no inciden en su validez, sino que su ausencia lleva a que el objeto contractual devenga en irrealizable hasta tanto estos no se

⁶⁹ Ley 80 de 1993. “Artículo 39. De la forma del contrato estatal. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad”.

⁷⁰ Ley 80 de 1993. “Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. [...] [Inciso modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007]. Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda. [...]”.

⁷¹ Decreto 111 de 1996 “Artículo 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. // Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar [...]”.

⁷² Ley 1150 de 2007. “Artículo 7. De las garantías en la contratación. Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos. // Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral [...]”.

⁷³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 24 de abril de 2023. Radicado 41001-23-33-000-2017-00303-01 (69023).



satisfagan, de ahí que de pervivir esa desatención, constituye un incumplimiento respecto de quien omite su deber negocial⁷⁴.

Por otro lado, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación también ha considerado que la suspensión del contrato es un fenómeno mediante el cual se paraliza el objeto negocial por mutuo acuerdo de las partes por aspectos como dificultades en su ejecución que se busca superar mientras se hace la pausa en comento. Así, *“en estricto sentido, el contrato no cesa con la suspensión sino que sigue vigente, en estado potencial o de latencia, pues mientras la terminación de un contrato afecta como es obvio su subsistencia misma, la suspensión afecta las obligaciones que a las partes les resulta temporalmente imposible de cumplir”*. Dicho de otra manera, *“la suspensión no perturba el vínculo contractual sino solamente las obligaciones que de él emanan”*⁷⁵.

A partir de las consideraciones precedentes, la Subsección advierte, de entrada, que no encuentra ninguna desavenencia de los requisitos de ejecución del contrato No. CCE-RAM.01-2014 que impidiera a Socar satisfacer su obligación de gestionar las pólizas de cobertura del objeto negocial, aunado a lo cual la suspensión tampoco relevaba al contratista a obtener dichos aseguramientos.

Frente a los requisitos de ejecución, aunque no existe prueba respecto al otorgamiento del registro presupuestal, tampoco se puso en duda el cumplimiento de tal aspecto, de ahí que, en general, no se vislumbra que el municipio de Ramiriquí hubiera desconocido esa obligación, así como también suscribió en debida forma el acta de inicio del acuerdo de voluntades, por lo que ninguna de dichas exigencias a cargo de la entidad contratante le impidieron a Socar gestionar el aseguramiento del contrato.

⁷⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 30 de julio de 2008. Radicado 07001-23-31-000-1996-00511-01 (15079).

⁷⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de julio de 2016. Radicado 11001-03-06-000-2016-00001-00 (2278). Lo anterior también ha sido reafirmado por la doctrina, para la cual la suspensión no comporta una finalización del acuerdo de voluntades, sino su paralización, aunque este sigue vigente, de ahí que *“aunque el contrato esté suspendido es, sin embargo, susceptible de producir determinados efectos”*. GARCÍA-TREVIJANO, Ernesto. La suspensión del contrato administrativo. Madrid: 2001. Editorial Cuadernos Civitas. P. 17-26.



Ahora bien, aunque la aprobación de las pólizas también es un requisito para la ejecución, no se evidencia que el municipio de Ramiriquí hubiera desatendido injustificadamente tal deber, ya que solo podía avalar los aseguramientos que cumplieran las exigencias del propio acuerdo de voluntades y, en este caso, Socar no allegó en ningún momento los contratos de seguro según las condiciones exigidas, de ahí que tampoco se evidencie que, por cuenta de tal aspecto, esa última sociedad encontrara justificación en su desatención obligacional.

Ciertamente, lo que en realidad se evidencia del material probatorio obrante en el expediente es que desde el primer momento Socar desconoció sus obligaciones de gestión de las garantías de forma continua, no solo por haber otorgado unas que no contaban con la cobertura exigida y que, por demás, resultaron fraudulentas, sino por no haber enmendado dicha circunstancia aunque se emitieron múltiples compromisos en ese sentido (*hechos probados del acápite 6.1.2.*).

Dicho eso, no se vislumbra ninguna desatención de los requisitos de ejecución a cargo del municipio de Ramiriquí, por lo que ese argumento no podía servir de excusa para que Socar desconociera las obligaciones relativas a la cobertura del contrato a través de pólizas y, por tanto, la demandada no incurrió en ninguna desviación de poder por declarar la caducidad debido a ese incumplimiento mediante las Resoluciones Nos. 30 del 17 de enero de 2018 y 220 del 23 de mayo de 2018.

A su turno, aunque Socar no reiteró sus reproches sobre el hecho de que, supuestamente, falencias en el licenciamiento llevaron a que no pudiera gestionar las pólizas, si en gracia de discusión correspondiera analizar ese aspecto, de todos modos no fue demostrado, en la medida en que no se aportó ningún medio probatorio dirigido a demostrar que alguna aseguradora le negó la cobertura por dicha circunstancia, lo que con mayor razón refuerza la postura de que no existía excusa o justificación para rehusarse a gestionar el aseguramiento del contrato No. CCE-RAM.01-2014.

Por otro lado, efectuado el esbozo sobre el alcance de la suspensión en los contratos estatales, es claro que, aunque el negocio jurídico de estudio fue pausado



en virtud de tal figura, ello no era óbice para tramitar las garantías, pues, precisamente, tal medida contractual fue producto de la falta de gestión sobre el aseguramiento por Socar, de ahí que no podía justificarse en su ausencia de diligencia con base en dicha circunstancia.

Aunado a lo anterior, y como se explicó, la suspensión no es equivalente a la finalización del contrato, por lo que con mayor razón, al mantenerse vigente pero en vilo el acuerdo de voluntades, nada impedía al apelante gestionar las pólizas a su cargo para que, una vez se otorgaran en los términos del negocio jurídico, pudiera levantarse su pausa para, así, proseguir a la concreción del objeto obligacional.

Contrario a lo indicado, y como se ha reiterado en la presente decisión, Socar incurrió en una desatención sistemática, sucesiva e injustificada de su obligación de gestión de las garantías del contrato, circunstancia que llevó a que el contrato No. CCE-RAM.01-2014 no hubiera podido reanudarse y, a la postre, justificó que se hubiera caducado, de ahí que, contrario a ser la suspensión la causa de la falta de obtención del aseguramiento, fue esa última circunstancia la que ocasionó la paralización del acuerdo de voluntades, de ahí que tampoco se encuentra ninguna justificación para que el contratista no hubiera cumplido la obligación de obtener las garantías con ocasión de la paralización del objeto negocial.

En ese orden de ideas, la Sala descarta que circunstancias como la supuesta falta de cumplimiento de los requisitos de ejecución a cargo del municipio de Ramiriquí o la suspensión del contrato No. CCE-RAM.01-2014 hubieran justificado la falta de satisfacción de la gestión del aseguramiento a cargo de Socar, pues dicha situación se originó exclusivamente en la carencia de diligencia del contratista. Como consecuencia, se desestima el segundo cargo de apelación.

En consideración a la improsperidad de los cargos de alzada y a la formulación extemporánea la pretensión de nulidad absoluta del contrato No. CCE-RAM.01-2014 del 22 de diciembre de 2014, se modificará parcialmente la sentencia del 29 de septiembre de 2021, proferida por la Sala de Decisión No. 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, en el sentido de declarar la caducidad del reproche sobre la validez de la cláusula décimo séptima del acuerdo de voluntades y confirmar la



decisión recurrida en cuanto a la negativa de las demás pretensiones de la demanda.

7. Costas

El numeral 1 del artículo 365 del CGP⁷⁶ dispuso que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso “o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación”, siempre que se demuestre en el expediente su causación y en la medida de su comprobación⁷⁷. Atendiendo a lo allí ordenado, se condenará en costas en segunda instancia a Socar Ingeniería S.A.S., por resultar vencida en esta instancia.

Las agencias en derecho se fijarán con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, en virtud del numeral 4 del artículo 366 del CGP⁷⁸. Para esos efectos deberá atenderse la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales.

En el *sub lite*, el municipio de Ramiriquí adelantó gestiones de manera activa en esta instancia, pues, además de acudir con apoderado, intervino durante la firmeza del auto admisorio de la apelación, de ahí que las agencias en derecho se encuentren causadas, por lo que la Sala las fijará con base en lo dispuesto en el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016⁷⁹, según el cual, en los procesos

⁷⁶ Aplicable en virtud de lo previsto en el artículo 188 del CPACA, a cuyo tenor se expone: “[...] la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil [...]”.

⁷⁷ “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, suplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. [...] 8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

⁷⁸ “Artículo 366. Liquidación [...]. 4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas”.

⁷⁹ Aplicable al caso concreto, considerando que la demanda se presentó el 19 de diciembre de 2018, cuando ya se encontraba vigente tal normativa. “Artículo 2. Criterios. Para la fijación de agencias en derecho el funcionario judicial tendrá en cuenta, dentro del rango de las tarifas mínimas y máximas



Radicado: 15001233300020190001701 (67942)
Demandante: Socar Ingeniería S.A.S.

declarativos en general, cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, las agencias en derecho en segunda instancia se establecerán entre 1 y 6 SMLMV⁸⁰.

En ese orden, la Sala fijará las agencias en derecho en segunda instancia en 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en favor del municipio de Ramiriquí.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR parcialmente la sentencia del 29 de septiembre de 2021, proferida por la Sala de Decisión No. 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá en los siguientes términos:

“Primero: Declarar la caducidad de la pretensión de nulidad absoluta de la cláusula décimo séptima del contrato No. CCE-RAM.01-2014 del 22 de diciembre de 2014 por su formulación extemporánea, según las consideraciones de la parte motiva de la decisión”.

Segundo: Negar las demás pretensiones de la demanda.

Tercero: Sin costas en esta instancia.

Cuarto: En firme esta providencia, por Secretaría archívese el expediente, previas las anotaciones del caso”.

SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS en segunda instancia a la sociedad Socar Ingeniería S.A.S. Para el efecto, se fijan las agencias en derecho en 5 salarios

establecidas por este acuerdo, la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites”.

⁸⁰ “Artículo 5. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son: 1. Procesos declarativos en general. [...]. En primera instancia. A. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario: [...] (ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido. [...]. En segunda instancia. Entre 1 y 6 SMMLV”.



Radicado: 15001233300020190001701 (67942)
Demandante: Socar Ingeniería S.A.S.

mínimos legales mensuales vigentes, en favor del municipio de Ramiriquí. Las costas se liquidarán de manera concentrada por el Tribunal *a quo*.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **REMITIR** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Presidente de la Sala
Aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado

VF