

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA SU-016 DE 2026

Referencia: Expediente T-11.062.450

Acción de tutela interpuesta por la Industria de Licores Global S.A.S. en contra de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado

Magistrada ponente:

Paola Andrea Meneses Mosquera

Bogotá, D. C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, dicta la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos el 7 de noviembre de 2024 y el 6 de febrero de 2025 por la Sección Quinta y por la Subsección A de la Sección Segunda, ambas de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, respectivamente.

Síntesis de la decisión. El 22 de diciembre de 1997, Industria de Licores Global S.A. (Licorsa o la accionante)[1] y el Departamento del Huila suscribieron el contrato de concesión 1 de 1997. Una vez culminado el contrato, las partes prorrogaron el término para su liquidación bilateral. Sin embargo, este plazo venció sin que el contrato hubiera sido liquidado. En consecuencia, mediante la Resolución 723 de 2009, la entidad territorial liquidó el contrato de forma unilateral. La accionante recurrió esta decisión, la cual fue confirmada mediante la Resolución 119 de 2010. Licorsa presentó una solicitud de conciliación prejudicial, por medio de la que pretendió el pago de una suma de dinero derivado de la liquidación del contrato de concesión. Las partes no llegaron a un acuerdo, por lo que la empresa demandó a la entidad territorial, con la finalidad de que el juez dejara sin efectos esos actos administrativos, declarara el incumplimiento del contrato por parte del departamento y lo condenara al pago de la referida suma.

Mediante las sentencias de primera y de segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Arauca y la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado declararon la caducidad de la acción de controversias contractuales que promovió Licorsa en contra del Departamento del Huila. En consecuencia, la sociedad instauró una acción de tutela en contra de esta última autoridad judicial, por considerar que su decisión vulneró, entre otros, sus derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Esto, al incurrir en los defectos de desconocimiento del precedente horizontal y de violación de la Constitución. Por medio de la Sentencia de 7 de noviembre de 2024, el *a quo* accedió a sus pretensiones. Sin embargo, mediante la Sentencia de 6 de febrero de 2025, el *ad quem* negó la solicitud de amparo.

La Corte Constitucional encontró que la acción de tutela satisfizo los requisitos de

procedencia de las acciones de tutela contra providencias judiciales. Luego, examinó los defectos alegados por la sociedad accionante. De un lado, concluyó que la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado no incurrió en el defecto por desconocimiento del precedente horizontal. Primero, porque el Auto de 1.º de agosto de 2019 no constituye un precedente aplicable al caso en sentido estricto. La Sala Plena reconoció que algunos de los argumentos de esta providencia podrían sugerir que la Sección Tercera del Consejo de Estado fijó una regla de unificación general sobre la caducidad del medio de control, con independencia del tipo de liquidación del contrato estatal. Sin embargo, advirtió que otros argumentos generan dudas respecto del alcance de la regla de decisión, lo que impide asegurar que se trata de un criterio consistente y pacífico respecto de liquidaciones unilaterales. Segundo, por cuanto la regla jurisprudencial a la que se refirió la accionante respecto del momento a partir del cual debe contabilizarse el término de caducidad de la acción contractual no constituye un criterio consistente y pacífico en la jurisprudencia del Consejo de Estado, habida cuenta de que existen, al menos, dos posturas divergentes.

De otro lado, la Corte Constitucional concluyó que la Subsección A de la Sección Tercera sí incurrió en el defecto por violación directa de la Constitución Política debido a que infringió los principios de seguridad jurídica, igualdad ante las autoridades judiciales y suficiente motivación. La Corte explicó que no le asiste la razón a Licorsa al señalar que la accionada estableció una nueva norma sobre la contabilización de la caducidad o varió la manera en que este término debía contabilizarse, habida cuenta de que la regla jurisprudencial aplicada también tenía respaldo jurisprudencial. En esa medida, la Sala Plena reconoció que fue acertada la postura del consejero ponente de la providencia cuestionada, al indicar que no existe una postura jurisprudencial unificada sobre el asunto.

A pesar de lo anterior, la Sala Plena constató que la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado sí incurrió en el defecto por violación directa de la Constitución Política, por lo que vulneró los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso de Licorsa. Lo anterior, en la medida en que el litigio que promovió la

accionante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo ocurrió en un escenario de incertidumbre sobre la regla procesal de la caducidad que determina las condiciones para acceder a la jurisdicción y poner en funcionamiento el apartado judicial. La escogencia de esa regla no dependía, en estricto sentido, de una norma uniforme derivada de la ley y de la interpretación que de esta tenía la Sección Tercera ni de las circunstancias concretas del caso, sino de la escogencia de una de las posibles posturas interpretativas que decidió aplicar la autoridad judicial accionada.

Para la Corte, esa situación resultó constitucionalmente censurable, toda vez que Licorsa no tuvo certeza sobre cuál de las interpretaciones plausibles de la disposición que regula la caducidad sería aplicada por los jueces que conocieron su demanda y, en particular, por la accionada. Además, por cuanto esa situación comprometió el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad. La ausencia de una justificación objetiva que permita determinar la aplicación de una de las interpretaciones conllevó a que su escogencia se basara, sin más, en la interpretación que decidió escoger la Subsección A demandada. Esto generó tratamientos distintos por razones diferentes a las distinciones relevantes en los casos concretos. En este punto, la Sala insistió en que existen pronunciamientos en los que el Consejo de Estado estudió casos similares y decidió de manera distinta. A pesar de que estas decisiones no constituyen precedentes en estricto sentido, eran antecedentes relevantes para el examen de la caducidad. Sin embargo, la autoridad judicial demandada no los refirió, no explicó por qué se decantó por una de las posturas divergentes, ni tampoco explicó cómo la elección de esa regla era compatible con la vigencia de los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso de las partes procesales. Todo esto resultó especialmente relevante, habida cuenta de que la accionada es una Alta Corte que tiene a su cargo la unificación de la interpretación judicial en su respectiva jurisdicción, así como la orientación del ejercicio interpretativo que ejercen las demás autoridades judiciales de su jurisdicción.

En consecuencia, la Sala Plena amparó los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de Licorsa, y dejó sin efectos la Sentencia de 17 de julio

de 2024. Como remedio constitucional, ordenó a la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado que adopte una nueva decisión en la que dé curso al proceso y, en consecuencia, dicte un fallo de fondo sobre las pretensiones formuladas por la sociedad accionante. Asimismo, instó a la Sección Tercera para que, en este asunto o en uno futuro, unifique su postura jurisprudencial sobre el requisito de formulación oportuna del medio de control de controversias contractuales.

1. ANTECEDENTES

1. *Metodología.* Para facilitar la comprensión del caso, la Sala expondrá los antecedentes en el siguiente orden: (i) el contrato de concesión 1 de 1997; (ii) el proceso de controversias contractuales y (iii) la acción de tutela *sub examine*.

(i) El contrato de concesión 1 de 1997

2. *Contrato de concesión 1 de 1997 y su otrosí.* El 22 de diciembre de 1997, la Industria de Licores Global S.A. y el Departamento del Huila suscribieron el contrato de concesión 1, cuyo objeto era “efectuar por el sistema de concesión la producción y venta de los licores destilados anisados de los que [era] titular en régimen de monopolio” dicha entidad territorial[2]. De conformidad con su cláusula quinta, el término de duración del contrato sería de 10 años, comprendidos entre el 1º de enero de 1998 y el 31 de diciembre de 2007, “más cuatro (4) meses para su liquidación”[3]. Luego, el 28 de diciembre de 2005, las partes suscribieron el otrosí 1 al contrato de concesión, para modificar la cuota mínima anual de ventas. Las demás cláusulas del negocio jurídico continuaron vigentes.

3. *Liquidación del contrato.* De conformidad con lo dispuesto en el contrato de concesión, su término de liquidación sería de cuatro meses. El 20 de abril de 2008, las partes

prorrogaron el plazo para liquidar el contrato de manera bilateral hasta el 30 de septiembre de 2009[4]. Sin embargo, no liquidaron el contrato, por lo que el Departamento del Huila lo liquidó unilateralmente mediante la Resolución 723 de 28 de diciembre de 2009. En dicha resolución, la entidad precisó que las partes no pudieron llegar a un acuerdo y, como subsistían discrepancias económicas y patrimoniales sobre los regímenes del contrato desde su celebración y hasta su liquidación, era necesario proceder a esta última. Asimismo, determinó que el contratista adeudaba \$339.748.000 y le reconoció a su favor \$15.333.333. Esta decisión fue notificada el 22 de enero de 2010 a la sociedad contratista[5] quien, el 26 de enero siguiente, interpuso recurso de reposición en contra del referido acto administrativo. No obstante, por medio de la Resolución 119 de 26 de marzo de 2010, el gobernador del Departamento del Huila confirmó esa decisión. Este último acto administrativo fue notificado personalmente al gerente general suplente de Licorsa el 20 de abril de 2010[6].

(ii) Proceso de controversias contractuales

4. *Primera solicitud de conciliación.* El 30 de diciembre de 2009, antes de la notificación de la liquidación unilateral del contrato (*supra*, pár. 3), Licorsa presentó una solicitud de conciliación prejudicial, con la finalidad de “conciliar el conflicto particular y de contenido económico derivado de la ejecución del contrato de concesión No. 001 de 1997”[7]. En consecuencia, solicitó el reconocimiento de \$22.193.524.081, monto que comprendía “el valor actualizado a noviembre 30 de 2009 y aplicación de intereses técnicos al 6% anual, que deb[ía] pagar la parte concedente a la parte concesionaria por concepto de cuota de degustación y promoción; arrendamientos; costo (mano de obra) estampillado licor; cuota mínima anual de ventas; incremento unilateral de la participación porcentual; IVA no descontable; estampillas pagadas sin causa legal y pago por error [...]”, entre otras[8]. Asimismo, pidió a la entidad territorial reconocer \$440.204.000 en su favor. Sin embargo, en la audiencia de 1º de marzo de 2010, el procurador 34 judicial administrativo de Neiva ordenó la exclusión de esta última pretensión, en tanto que “su objeto versa[ba] sobre un conflicto de carácter tributario”[9], por lo que no era susceptible de conciliación, según los artículos 59 de la Ley 23 de 1991 y 2 del Decreto 1716 de 2009. El 26 de marzo de 2010,

las partes asistieron a la audiencia de conciliación extrajudicial pero no llegaron a un acuerdo conciliatorio, por lo que el procurador 34 judicial administrativo de Neiva declaró terminado el procedimiento y fallida la conciliación[10].

5. *Segunda solicitud de conciliación.* El 4 de mayo de 2010, luego de la notificación de las decisiones relacionadas con la liquidación unilateral del contrato (*supra*, pár. 3), Licorsa presentó una nueva solicitud de conciliación prejudicial, mediante la que pretendía que el Departamento del Huila pagara \$22.117.854.869, derivados de la liquidación del contrato de concesión y de su otrosí. En esta oportunidad, explicó que la liquidación del contrato fue dispuesta mediante las resoluciones 723 de 28 de diciembre de 2009 y 119 de 26 de marzo de 2010, las cuales serían “objeto de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho”[11]. El 3 de agosto de 2010, las partes contractuales asistieron a la audiencia de conciliación pero no llegaron a un acuerdo. Por tanto, la Procuraduría 153 Judicial Administrativa de Neiva tuvo por fallida la diligencia y por terminado el trámite conciliatorio[12].

6. *Demanda promovida por Licorsa en contra del Departamento del Huila.* El 30 de marzo de 2012, Licorsa presentó una demanda en ejercicio de la acción contractual prevista en el artículo 87 del CCA[13], en contra del Departamento del Huila. Esto, con la finalidad de que el juez, entre otras, (i) anulara las resoluciones 723 de 28 de diciembre de 2009 y 119 de 26 de marzo de 2010; (ii) declarara el incumplimiento del contrato de concesión por parte de la demandada; (iii) liquidara el contrato de concesión 1 de 1997 y su otrosí, y (iv) condenara a la entidad territorial a pagar la suma de \$34.988.978.333, en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del CCA. Dicha suma correspondía, entre otros rubros, a la reparación de los daños derivados del incumplimiento del contrato por parte de la entidad territorial demandada, el reembolso de pagos de impuestos y gravámenes que la demandante no debió realizar en el marco de la ejecución del contrato, así como a la actualización del valor y el pago de los intereses a la tasa de 12 % anual sobre el valor debido[14]. La siguiente tabla da cuenta de las fechas y de las actuaciones relevantes relacionadas con esta demanda:

Fecha	Actuación
30 de septiembre de 2009	Vencimiento del plazo para liquidar el contrato de manera bilateral
28 de diciembre de 2009	Expedición de la Resolución 723 de 2009 – liquidación unilateral
22 de enero de 2010	Notificación de la Resolución 723 de 2009 a Licorsa.
26 de marzo de 2010	Expedición de la Resolución 119 de 2010, por medio de la cual fue confirmada la Resolución 723 de 2009.
20 de abril de 2010	Notificación de la Resolución 119 de 2010 a Licorsa.
4 de mayo de 2010	Presentación de la segunda solicitud de conciliación por parte de Licorsa.
3 de agosto de 2010	Audiencia de conciliación en la que Licorsa y el Departamento del Huila no llegaron a un acuerdo.
30 de marzo de 2012	Presentación de la demanda en ejercicio de la acción contractual por parte de Licorsa.

Tabla 1. *Fechas relevantes de la liquidación del contrato y la demanda que promovió Licorsa.*

7. *Sentencia de primera instancia.* Mediante la Sentencia de 31 de octubre de 2019, el Tribunal Administrativo de Arauca declaró la caducidad de la acción[15]. La autoridad judicial explicó que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el término de caducidad de dos años de la acción contractual inicia a contar “desde cuando se concluya el trabajo de liquidación, o desde cuando se agotó el termino para liquidarlo [el contrato] sin que se hubiera efectuado, bien sea de manera conjunta por las partes o unilateralmente por la administración”[16]. Preciso que, antes de la vigencia de los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 44 de la Ley 446 de 1998, la Sección Tercera del Consejo de Estado “tenía establecido que los contratos que requieran de liquidación debían ser liquidados dentro de los cuatro meses que seguían a su terminación y que si ésta no se hacía en esa oportunidad, la entidad estatal debía liquidarlo unilateralmente dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término anterior”[17].

8. En ese contexto, el Tribunal Administrativo de Arauca explicó que el contrato de concesión finalizó el 31 de diciembre de 2007 y que, por acuerdo de las partes, el plazo de liquidación bilateral finalizó el 30 de septiembre de 2009. Como dicho plazo venció sin realizar la liquidación bilateral, el día siguiente empezaron a contar los dos meses legales para que el Departamento del Huila liquidara el contrato de forma unilateral, “de manera que el término dispuesto por el Legislador para el ejercicio de la acción de controversias contractuales se extendió hasta el 2 de diciembre de 2011”[18]. El 4 de mayo de 2010, Licorsa presentó la solicitud de conciliación prejudicial, por lo que el término de caducidad quedó suspendido por tres meses[19]. Por tanto, el término restante se cumplió el 14 de marzo de 2012. Sin embargo, la demandante presentó la demanda el día 30 de marzo siguiente. Luego, el tribunal concluyó que la fecha en la que el Departamento del Huila efectuó la liquidación unilateral era “irrelevante, [...] en tanto que el término de caducidad empezó a correr de manera irremediable desde que concluyeron los plazos legales para realizarla”[20].

9. *Apelación en contra de la sentencia de primera instancia.* El 11 de diciembre de 2019, Licorsa apeló la sentencia de primera instancia, con la finalidad de que el superior revocara esa providencia, emitiera un pronunciamiento de fondo y accediera a las pretensiones de la demanda. La demandante sostuvo que presentó la acción contractual dentro de la oportunidad legal dispuesta para estos efectos. En su criterio, el término de dos años debía contabilizarse desde la ejecutoria de los actos administrativos por medio de los que el Departamento del Huila liquidó unilateralmente el contrato, que no a partir del vencimiento del término convenido por las partes para la liquidación del mencionado contrato. Al respecto, explicó que “[l]a tesis más acogida y vigente para la liquidación del contrato, contempló [*sic*] que si el contrato no era liquidado de manera bilateral por las partes y tampoco unilateralmente por la administración, no se perdía la competencia para liquidarlo [...], siempre y cuando no se hubiese notificado el acto admisorio de la demanda”[21]. Asimismo, precisó que, de conformidad con el artículo 136 del CCA[22], si los contratantes liquidan el contrato de forma bilateral o unilateral, el término de caducidad debe contabilizarse desde la firma del acta de liquidación o de la ejecutoria del acto administrativo que la aprueba. No obstante, en caso de que opere una “omisión del deber de liquidar, los dos años se cuentan vencidos los 2 meses siguiente al vencimiento

del plazo convenido por las partes o del establecido por la ley para liquidar bilateralmente”[23].

10. En el caso concreto, Licorsa argumentó que la competencia temporal prevista por la ley para liquidar el contrato de concesión 1 de 1997 venció el 1º de diciembre de 2009. Precisó que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la competencia para liquidar el contrato “sólo vencería si transcurriese un término de 2 años que generarían la caducidad de la acción contractual o la notificación del auto admisorio de una eventual demanda”[24]. En atención a que el contrato no fue liquidado para el 1º de diciembre de 2009, “inició a contabilizarse el término de caducidad contractual de 2 años en ejercicio de la parte final del literal d) del numeral 10 del artículo 136 del CCA”[25]. Sin embargo, como el Departamento del Huila liquidó el contrato de forma unilateral por medio de las resoluciones 723 de 2009 y 119 de 2010 dentro del término de competencia temporal para esto, hubo un “cambio de pretensión para el eventual demandante”, así como una modificación en “el motivo de hecho o de derecho que le sirve de fundamento a la demanda y al inicio de la caducidad”[26]. Por tanto, resultaba aplicable la primera parte del literal d) del artículo 136 del CCA y, en consecuencia, el término de caducidad debía contabilizarse desde la ejecutoria de dichos actos administrativos.

11. *Sentencia de segunda instancia.* Mediante la Sentencia de 17 de junio de 2024, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó la Sentencia de 31 de octubre de 2019[27]. A su juicio, el término de caducidad concluyó el 5 de marzo de 2012[28], pero Licorsa presentó la demanda el día 30 de marzo siguiente. La autoridad judicial explicó que “el hecho de que la Administración hubiese expedido [los actos administrativos] después de vencido el plazo legal para liquidar unilateralmente el contrato no tenía la virtualidad de modificar o ampliar el término de caducidad, pues el legislador no lo estableció así, ni la expedición de tal acto es causal de interrupción o suspensión de este término que [...] es de orden público e inmodificable”[29]. Para soportar esta decisión, hizo un recuento legal y jurisprudencial sobre la contabilización del término de caducidad de la acción contractual. En particular, explicó que el artículo 136 original del Decreto 1 de 1984 reguló el término de caducidad de dos años contados a

partir de la expedición de los actos o hechos que dieran lugar a la acción[30]. Agregó que, inicialmente, para ese tribunal “el término de caducidad de la acción contractual iniciaba a partir de la expedición de un acto administrativo contractual [...] o de la ocurrencia del hecho causal específico del litigio”[31].

12. Más adelante, el mismo Consejo de Estado encontró “más adecuado tomar como referente la fecha de terminación del contrato si éste no requería liquidación, o de la suscripción de la liquidación, en caso contrario”[32]. Respecto de los contratos que requerían liquidación, dicha autoridad judicial precisó que “la caducidad de la acción iniciaba su cómputo desde la suscripción del acta bilateral, la ejecutoria del acto administrativo de liquidación unilateral o, de ser el caso, desde el vencimiento para efectuarla, ‘... porque de lo contrario se caería en el error de iniciar un pleito en contra de la entidad por el sin número de diferencias que puedan sobrevenir en la ejecución del contrato’, y atendiendo a que ‘... en aquel momento es posible determinar el estado de las obligaciones a cargo de cada una de las partes’”[33]. Luego, mediante el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, el Legislador modificó el artículo 136 del CCA y acogió este último criterio. Para la Subsección A de la Sección Tercera, el literal d) de ese artículo dispuso que “para aquellos negocios jurídicos que debían ser liquidados[,] la caducidad de la acción contractual iniciaba a correr transcurridos dos (2) años desde: (i) la liquidación bilateral o unilateral en el término establecido convencional o legalmente; o (ii) vencido el término para que la entidad realizara la liquidación unilateral, es decir, a partir del incumplimiento de dicha obligación”[34].

13. Después, la Subsección accionada recordó que el Decreto Ley 222 de 1983 “no precisó el tiempo dentro del cual debía agotarse la etapa de liquidación del contrato”[35]. Por tanto, la jurisprudencia del Consejo de Estado suplió ese vacío, al precisar que la liquidación bilateral “debía realizarse dentro de un término [...] razonable de cuatro (4) meses contados a partir del vencimiento del contrato, momento a partir del cual la entidad contratante debía proceder con la liquidación unilateral” dentro de los dos meses siguientes[36], “sin que [...] ello afectara el cómputo de la caducidad de la acción”[37]. Mediante los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, el Legislador acogió los cuatro meses

como término supletivo a la voluntad de las partes para la liquidación bilateral del contrato, así como el de dos meses para la fase de la liquidación unilateral. En ese contexto, esa corporación “puntualizó que si el plazo legalmente previsto para efectuar la liquidación concluye sin que ésta se hubiera realizado, irremediablemente el término de caducidad ya habría empezado a correr y, por ende, ninguna incidencia podía tener en el término de caducidad una liquidación posterior. Sostener lo contrario sería tanto como admitir que el término de caducidad quedara al arbitrio de alguna de las partes”[38]. Además, permitiría ampliar el término de caducidad, “por decisión de quien o quienes liquidaron el contrato por fuera de los términos legalmente previstos para ello”[39].

(iii) Acción de tutela *sub examine*

14. *Solicitud de tutela*. El 1º de octubre de 2024, Orlando Rojas Bustos, en su condición de representante legal de Licorsa, interpuso acción de tutela en contra de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado. En su criterio, esa autoridad vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y al derecho a la igualdad. Esto, porque al dictar la Sentencia de 17 de junio de 2024 incurrió en los defectos de desconocimiento del precedente horizontal y violación de la Constitución Política. Por lo tanto, solicitó (i) amparar sus derechos fundamentales; (ii) dejar sin efectos la sentencia cuestionada y (iii) ordenar a la autoridad accionada emitir una nueva providencia en el proceso de controversias contractuales “en la que se aplique la tesis que permite contar la caducidad de la acción a partir del día siguiente de la notificación del acto unilateral de liquidación definitivo del contrato estatal o, en todo caso, ‘a más tardar dentro de los 2 años contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe’”[40]. Esto último, de conformidad con lo dispuesto en el literal d) del artículo 136.10 del CCA.

15. El siguiente diagrama sintetiza los argumentos por los que, según la sociedad demandante, la accionada incurrió en los referidos defectos:

Defecto

Argumentos del accionante

Desconocimiento del precedente horizontal

La demandante señaló que, “[e]n franca violación del principio *pro actione*”[41], mediante la sentencia cuestionada, “de las varias opciones de interpretación sobre el modo de contar la caducidad de la acción contractual ante la liquidación unilateral de un contrato estatal, [la accionada] escogió la peor, en cuanto que se trata de una interpretación deleznable que cercenó [su] derecho [...] a que sus pretensiones fueran estudiadas de fondo”[42]. Con esto, dejó “sin juzgamiento un acto administrativo en firme”[43] y fusionó en un solo plazo los de liquidación del contrato y el de la caducidad de la acción. De un lado, indicó que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y de lo dispuesto por el literal d) del artículo 136.10 del CCA, el cómputo del término de caducidad debía iniciar “a partir de la firmeza del acto de liquidación unilateral del contrato de concesión”[44].

De otro lado, la accionante adujo que “se acoge al auto de unificación”[45] de 1º de agosto de 2019 de la Sección Tercera del Consejo de Estado[46], al cual hizo referencia la magistrada que salvó su voto en la providencia cuestionada. Según indicó, en esa providencia la Sección Tercera concluyó “que las partes pueden bilateralmente liquidar el contrato luego de vencido el plazo contractual estipulado o el legal supletivo, y que es a partir del día siguiente del cierre de la firma del acta de liquidación que ha de contarse el plazo de los dos años de caducidad de la acción de controversias contractuales”[47]. Por tanto, “lo que importa para contabilizar el término de caducidad de la acción en ese evento es la fecha existencia [sic] del acto jurídico que contiene la liquidación del contrato, no el vencimiento de los plazos convencionales o legales para que las partes lo suscriban, siempre que se haga dentro de los dos años siguientes”[48].

En su criterio, no existe ninguna razón para “denegar ese mismo modo de contabilización del plazo de caducidad de la acción para cuando la Administración liquida unilateralmente el contrato fuera del plazo de los dos meses que la ley previó para ese efecto”[49]. Por tanto, ese debería ser el análisis respecto del contrato de concesión 1 de 1997[50]. De hecho, el actor explicó que este tratamiento jurídico no era novedoso en la jurisprudencia del Consejo de Estado. En efecto, mediante la sentencia de 13 de noviembre de 2012[51], la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado computó “el término de caducidad de la acción desde la ejecutoria del acto de liquidación unilateral del contrato, emitido extemporáneamente pero dentro de los dos años siguientes al vencimiento del plazo legal para ejercer dicha facultad unilateral”[52]. Por tanto, concluyó que la providencia reprochada desconoció el precedente horizontal vinculante al aplicar una “nueva regla” para rechazar la demanda[53].

Violación directa de la Constitución

La accionante afirmó que la autoridad judicial accionada transgredió de manera evidente los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, al tiempo que debilitó la seguridad jurídica. Lo primero, porque “establec[ió] otra norma no prevista y totalmente irrazonable conforme a la cual [...] tenía que haber presentado una demanda antes de que apareciera el acto de liquidación unilateral o después pero ya bajo un plazo de caducidad menor no previsto en ninguna norma”. Con esa tesis, habría tenido que someterse a un término de caducidad menor a aquel dispuesto en la ley, por lo que “[n]o tenía ya dos años, pues ya habían transcurrido por lo menos 4 meses y 19 días para cuando la entidad contratante le dio a conocer la liquidación unilateral definitiva del contrato”[54]. Lo segundo, por cuanto, con la providencia reprochada, la Subsección A (i) “le cerró las puertas para demandar justicia ante las arbitrariedades contenidas en la liquidación unilateral del contrato”[55]; (ii) varió la forma de contabilización legal y jurisprudencial del término de caducidad[56] y (iii) realizó una interpretación “formalista, exegética [y] facilista”[57]. En su criterio, “apelar a la caducidad de la acción representa una sentencia menos esforzada que la sentencia de fondo”, lo que *pulverizó* su derecho al acceso a la administración de justicia[58]. Lo tercero, en tanto que la caducidad de la acción contractual queda “sujeta a la voluntad de la administración que dependiendo de si acelera o retarda la expedición del acto unilateral de liquidación del contrato varía el término que tiene la contraparte para acudir al juez del contrato”[59].

Tabla 2. Defectos alegados por Licorsa.

16. *Auto de admisión y de vinculación.* Mediante el Auto de 3 de octubre de 2024, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la acción de tutela. Entre otras determinaciones, ordenó notificar a la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, así como vincular al Departamento del Huila y al Tribunal Administrativo de Arauca.
17. *Contestación de la autoridad judicial accionada y de los vinculados.* Mediante oficio de 8 de octubre de 2024, el consejero de estado José Roberto Sáchica Méndez solicitó declarar improcedente la acción de tutela, “con el ánimo de preservar el respeto por la cosa juzgada, la seguridad jurídica y las garantías de la independencia y autonomía

judicial”[60]. Por una parte, afirmó que la solicitud de amparo carece de relevancia constitucional porque la sentencia cuestionada no se opuso al Auto de unificación de 1º de agosto de 2019. Ese auto excluyó de su alcance los eventos de liquidación unilateral del contrato “en el interregno del plazo de caducidad o fuera de este”[61]. En contraste, en el caso analizado, Licorsa cuestionaba el auto de liquidación unilateral que dictó el Departamento del Huila “luego de los dos meses fijados por la ley para hacerlo”[62]. Además, el consejero explicó que la Sentencia de 17 de junio de 2024 no se basó “en una postura sorpresiva o carente de antecedentes en la jurisprudencia”[63]. Por el contrario, se fundó en el material probatorio aportado, en las normas de orden público que regulan la caducidad y los medios de control, así como en la jurisprudencia del Consejo de Estado aplicable al caso. Por otro lado, adujo que la decisión reprochada no fue *inhibitoria* sino que, en ella, la mayoría de la sala concluyó que la acción no fue promovida dentro de la oportunidad legal. Por lo demás, el consejero Sáchica Méndez expuso que el actor promovió la tutela analizada como una instancia adicional, habida cuenta de que solo demuestra su inconformidad con la decisión y su intención de que el juez adopte su interpretación normativa.

18. El 9 de octubre de 2024[64], el Tribunal Administrativo de Arauca pidió negar la solicitud de amparo y, en subsidio, declararla improcedente. El tribunal sustentó sus peticiones, entre otros, en tres argumentos. Primero, la tutela no satisface el requisito de relevancia constitucional, habida cuenta de que el actor pretende que el juez constitucional “examine de nuevo un asunto que la jurisdicción ya analizó, y que fue resuelto en sus dos instancias”[65], a saber: la caducidad de la acción contractual. Incluso, advirtió que “no basta invocar derechos fundamentales para cumplir [dicha] exigencia”[66]. Segundo, el actor adujo una “apreciación subjetiva sobre una interpretación distinta que tiene frente a una decisión judicial”[67], por lo que, a diferencia de lo que señaló, no se trata de una irregularidad procesal. Además, sus argumentos fueron los mismos que expuso en el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia que declaró probada de oficio la excepción de caducidad. Tercero, las providencias cuestionadas tienen respaldo en las normas aplicables, así como en el precedente del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Al respecto, explicó la forma en la que contabilizó el término de caducidad en la sentencia de primera instancia. Además, resaltó

que esa decisión fue ratificada por el Consejo de Estado con base en razones similares.

19. Ese mismo día[68], el Departamento del Huila solicitó, de manera principal, declarar improcedente la tutela *sub examine*, al no satisfacer el requisito de relevancia constitucional. Al respecto, señaló que la accionada no vulneró los derechos fundamentales de la accionante y, por el contrario, garantizó su derecho a la defensa y a la contradicción. A su vez, precisó que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado no ha unificado su jurisprudencia respecto de la interpretación del término de caducidad en los casos de liquidación unilateral de los contratos estatales. Por esto, Licorsa no podía alegar un defecto sustantivo por el desconocimiento del precedente jurisprudencial en este caso particular. Asimismo, indicó que “en el contenido de la sentencia que resolvió el recurso de apelación no se avisora [sic] un análisis arbitrario, infundado o caprichoso ajeno a preceptos jurídicos de orden constitucional y legal”[69]. De manera subsidiaria, el departamento pidió declarar que la accionada no vulneró los derechos fundamentales de la accionante. En este punto, precisó que el precedente jurisprudencial que invocó la sociedad no era aplicable en el proceso que promovió. La providencia de unificación se centró en la liquidación bilateral mientras que, con su demanda, cuestionó la liquidación unilateral del contrato de concesión. Insistió en que, al respecto, “no hay ni auto ni sentencia de unificación que constituya un precedente obligatorio”[70].
20. *Sentencia de primera instancia.* Mediante la Sentencia de 7 de noviembre de 2024, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado amparó los derechos fundamentales al debido proceso y a la administración de justicia de la accionante[71]. A su juicio, la Subsección A de la Sección Tercera incurrió en los defectos de desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución. En primer lugar, el *a quo* explicó que la sentencia de 2012 que el actor aseguró que fue desconocida por la accionada era anterior a la providencia de unificación de 2019. Por tanto, no la consideró “como precedente aplicable al presente asunto, dado que, precisamente, el propósito de una providencia de la Sala Plena del Consejo de Estado es unificar el criterio que hasta esa fecha había sido inconexo, con el fin de evitar afectar el derecho a la igualdad y el

principio a la seguridad jurídica”[72].

21. En segundo lugar, la Sección Quinta explicó que la providencia de unificación de 2019 que en criterio del demandante desconoció la Subsección A, fijó las siguientes dos reglas: (i) el término de caducidad de controversias contractuales debe contabilizarse “a partir del día siguiente al de la firma del acta o de la ejecutoria del acto de liquidación del contrato”, en los términos del literal j) del artículo 164.2 del CPACA, y (ii) el apartado v) del referido literal solamente aplica “cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna”[73]. El *a quo* señaló que si bien dicha providencia “se ocupó de fijar los parámetros para computar la caducidad en casos en donde se profiera una liquidación bilateral”[74], sus fundamentos “se cimentaron en el criterio que había adoptado inicialmente la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, consistente en aceptar la liquidación, ya sea unilateral o bilateral, como punto de partida para contar el plazo preclusivo”[75].
22. Con base en lo anterior, señaló que “la interpretación que más se acompasa a los principios *pro homine*, *pro actione* y *pro damato*, -principios que sustentaron el auto de unificación-, y a la *ratio decidendi* del auto de unificación, es la de entender que los efectos de la primera regla fijada son aplicables a los casos en donde se profiera una liquidación unilateral extemporánea dentro del término de caducidad, cuya tesis encontraría plena coherencia con el segundo criterio de dicha unificación que establece que ‘solo se deberá aplicar [la norma] cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna’, mientras que, en la acción contenciosa en donde se profirió la sentencia controvertida, sí hubo una liquidación”[76]. Para la mayoría de la Sección Quinta, el segundo criterio referido no se circunscribe a una liquidación específica, por lo que “abarca tanto a la unilateral como a la bilateral”[77].
23. En ese contexto, el *a quo* manifestó que, en la sentencia reprochada, la Subsección A no hizo referencia al Auto de unificación de 1º de agosto de 2019. Por esto, no justificó las

razones por las “no se puede implementar el criterio que establece que “solo se deberá aplicar [el término de caducidad contemplado en la norma] cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna”[78]. Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que ese auto “se sustentó en el criterio jurisprudencial y normativo que no distingue entre los efectos de una liquidación unilateral o bilateral extemporánea, siempre que se profiera dentro del término de los dos años posteriores al plazo para liquidar el contrato estatal de forma unilateral”[79]. Por lo anterior, el *a quo* dejó sin efectos la Sentencia de 17 de junio de 2024 cuestionada y ordenó a la autoridad judicial accionada emitir una nueva decisión en la que tuviera en cuenta el auto de unificación alegado por el actor.

24. *Impugnaciones a la sentencia de primera instancia.* El consejero José Roberto Sáchica Méndez y el Departamento del Huila impugnaron la sentencia de primera instancia. Ambos insistieron en que el Auto de 1º de agosto de 2019 no constituía un precedente aplicable al proceso de controversias contractuales que promovió Licorsa. En particular porque la Sección Tercera del Consejo de Estado indicó que dicha unificación no comprendía la hipótesis de liquidación unilateral del contrato estatal. Por tanto, los presupuestos fácticos y jurídicos de ambos casos eran distintos. Por su parte, el consejero de estado agregó que el *a quo* desconoció los principios de cosa juzgada y de seguridad jurídica, al tiempo que sustituyó al juez natural. Lo anterior, porque asumió el papel de unificación de jurisprudencia que no le correspondía, toda vez que, en el auto de unificación referido, la Sección Tercera del Consejo de Estado limitó la unificación a los casos de liquidación bilateral de contratos estatales. Asimismo, el consejero Sáchica Méndez afirmó que el juez de tutela de primera instancia vulneró el principio de autonomía judicial, al ordenar que, en la decisión de reemplazo, la Subsección accionada declarara que, de conformidad con el referido auto de unificación, “la acción de controversias contractuales se presentó dentro del término legal”[80] y, por tanto, emitiera un pronunciamiento de fondo. Por lo demás, insistió en los argumentos que presentó en la contestación de la tutela, según los cuales, esta carece de relevancia constitucional (*supra*, pár. 17).

25. Por su parte y en gracia de discusión, el Departamento del Huila solicitó al juez de tutela

apartarse de ese precedente, “en aplicación de los principios de autonomía e independencia que guían el actuar del operador judicial y con fundamento en las diversas providencias en las que la Corte Constitucional así lo ha establecido”[81]. Por lo demás, reiteró que la acción de controversias contractuales caducó, con base en la siguiente información: el plazo de ejecución del contrato de concesión finalizó el 31 de diciembre de 2007, por lo que los 4 meses para liquidarlo de forma bilateral vencían el 31 de abril de 2008. Sin embargo, las partes prorrogaron ese plazo hasta el 30 de septiembre de 2009. Luego, el departamento tenía dos meses para liquidar de forma unilateral el contrato, los cuales fenecieron el 30 de noviembre del mismo año. Habida cuenta de que la entidad no liquidó el contrato en ese periodo, los dos años de caducidad corrieron entre el 1º de diciembre de 2009 y el 2 de diciembre de 2011. Con la presentación de la solicitud de conciliación el 4 de mayo de 2010, Licorsa interrumpió este término, el cual se reanudó el día 5 de agosto de ese año. El término restante se cumplió el 14 de marzo de 2012, por lo que la demanda fue interpuesta de forma extemporánea, el 30 de marzo siguiente.

26. *Sentencia de segunda instancia.* Por medio de la Sentencia de 6 de febrero de 2025, la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, negó la solicitud de amparo. Esta autoridad judicial escindió los defectos alegados por el accionante en tres, a saber: desconocimiento del precedente, violación directa de la Constitución y defecto sustantivo. En relación con el primero, indicó que la autoridad judicial accionada no desconoció su propio precedente porque la sentencia reprochada no tenía identidad fáctica ni jurídica con el Auto de 1.º de agosto de 2019. Al respecto, argumentó que esa providencia no tuvo por objeto unificar “*la definición del término de caducidad cuando la liquidación del contrato se produce por fuera, no solo de los términos fijados para la liquidación por las partes de mutuo acuerdo, sino de los establecidos para la expedición del acto de liquidación unilateral*, e incluso luego de los dos años siguientes a la terminación de este último, por cuanto los supuestos del caso sub-lite no dan lugar a ello”[82] (énfasis original). Asimismo, encontró que la Sección Tercera fundamentó el auto de unificación “en la interpretación de la normativa que rige los procesos de controversias contractuales iniciados con posterioridad a la expedición de la Ley 1437 de 2011”[83]. Por tanto, no sería aplicable al caso *sub judice*.

27. Sobre el defecto por violación directa de la Constitución Política, la Subsección A de la Sección Segunda explicó que este no se configuró, por cuanto “no se trató de una interpretación manifiestamente contraria a la Carta Política, y no estaban dados los supuestos de hecho para aplicar una excepción de inconstitucionalidad de la regla de caducidad prevista en el artículo 136 del Decreto 01 de 1984”[84]. Finalmente, el *ad quem* también concluyó que la demandada no incurrió en un defecto sustantivo. Explicó que la providencia de 17 de junio de 2024 se fundó en el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, disposición vigente para el momento de la presentación de la demanda. Sobre el particular, consideró que la interpretación de la accionada no fue caprichosa y, por el contrario, “se basó en la lectura gramatical de la disposición que regía la caducidad de la acción, durante la vigencia del Decreto 01 de 1984”[85]. Por tanto, era “razonable considerar que el fenómeno de la caducidad opera en aquellos casos en los que han transcurrido dos años desde el vencimiento del término de ejecución sin que se hubiera procedido a liquidar el contrato”[86]. En esa medida, constató que con dicha interpretación la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado no vulneró los derechos fundamentales de la accionante.

28. *Solicitud de aclaración y de adición de la sentencia de segunda instancia.* Mediante escrito de 14 de febrero de 2025, Orlando Rojas Bustos solicitó la aclaración y adición de la Sentencia de 6 de febrero de 2025. Lo anterior por la presunta indebida formulación del problema jurídico[87], así como por omitir pronunciarse sobre el escrito mediante el que se opuso a las impugnaciones de la sentencia. A su juicio, de haber “visto” dicho memorial, el *ad quem* habría comprendido el problema jurídico que debía resolver, así como la diferencia entre la caducidad de la acción y el plazo para liquidar el contrato con el que cuenta la administración. Según indicó, dicha “confusión [...] generó un aberrante caso de denegación de justicia por estar tolerándose que quede sin control judicial un acto unilateral de la Administración que causa daño a particulares”[88].

29. *Auto que resolvió las solicitudes de aclaración y de adición.* Mediante el Auto de 6 de

marzo de 2025, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado negó las solicitudes del accionante. De un lado, porque el error formal en el que incurrió al formular el problema jurídico no afectó “de modo alguno el fondo del fallo ni mucho menos los fundamentos sobre los cuales este se resolvió”[89]. Al respecto, precisó que las consideraciones de la sentencia no generan duda sobre el sentido de la decisión. De otro lado, por cuanto el juez de tutela “no está obligado a considerar escritos adicionales destinados a controvertir” las impugnaciones al fallo de primera instancia, porque “exceden los límites establecidos dentro del marco procesal”[90]. Para la Subsección, “[a]dmitir los argumentos expuestos en el escrito adicional presentado por el actor vulneraría el principio de preclusión y desnaturalizaría el trámite de la impugnación”[91].

30. *Selección del expediente por la Corte Constitucional y competencia de la Sala Plena.* Por medio del Auto de 30 de mayo de 2025, la Sala de Selección Número Cinco seleccionó el expediente *sub examine*. Por sorteo, este fue asignado a Sala Séptima de Revisión, presidida por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera. En sesión de 13 de agosto de 2025, la Sala Plena de la Corte Constitucional asumió el conocimiento del expediente.
31. *Sesión técnica, recaudo probatorio y traslado.* Por medio del Auto 1483 de 2025, con ocasión de la solicitud que formuló el consejero de estado José Roberto Sáchica Méndez el 21 de julio de 2025, la Sala Plena de la Corte Constitucional (i) convocó a una sesión técnica para profundizar en los aspectos técnico jurídicos propios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en particular, sobre la caducidad de la acción –hoy medio de control– de controversias contractuales, así como la liquidación del contrato estatal; (ii) solicitó a la Sección Tercera del Consejo de Estado que rindiera un concepto sobre el asunto objeto de estudio y (iii) suspendió los términos del proceso por dos meses contados a partir de esa providencia. La sesión técnica se llevó a cabo el 20 de octubre de 2025, con la participación de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), el Instituto Colombiano de Derecho Procesal (ICDP) y el Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas (CCAA). Las partes y las autoridades vinculadas al trámite de tutela participaron como espectadores de la diligencia. Las intervenciones durante dicha diligencia están sintetizadas en el Anexo de la

presente providencia.

32. En cumplimiento de lo dispuesto en el Auto 1483 de 2025, la Sección Tercera del Consejo de Estado, la ANDJE, el ICDP y el CCAA remitieron sus intervenciones. Además, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– (ANCP) y la Academia Colombiana de Jurisprudencia (ACJ) enviaron sus conceptos relacionados con las preguntas orientadoras que guiaron la sesión técnica. A continuación, la Sala sintetizará algunos de los argumentos expuestos por estas autoridades y entidades.

32.1 *Sección Tercera del Consejo de Estado.* De un lado, el presidente de esta sección explicó que en la jurisprudencia del Consejo de Estado hay dos posturas diferenciadas respecto del cómputo de la caducidad de la acción contractual. La primera, propone que el cómputo se efectúe a partir del vencimiento del incumplimiento para liquidar unilateralmente el contrato. La segunda, contabiliza ese término desde la liquidación unilateral o bilateral del contrato estatal. Estas reglas “han dependido de la interpretación del régimen jurídico aplicable al caso, entendido como el compendio normativo de orden sustantivo [...] y a las normas procesales aplicables, según si correspondía al CCA [...] o al CPACA”[92]. De otro lado, el consejero de estado indicó que existe una diferencia entre las liquidaciones bilaterales y unilaterales de los contratos estatales. Las primeras son un “negocio jurídico autónomo”, por lo que “para su control judicial cuentan también con el término de caducidad de los contratos estatales”[93]. Esto justificaría que “el cómputo de la caducidad cuente de manera diferente al que corresponde al control del acto administrativo, que sólo expresa una prerrogativa unilateral”[94]. Así, los factores que influyen son los de capacidad contractual, respecto de las liquidaciones bilaterales[95], y el de competencia, en relación con los unilaterales[96].

Finalmente, el presidente de la Sección Tercera del Consejo de Estado precisó que, según el Auto de 1º de agosto de 2019 de esa sección, “escapa de [su] unificación la definición del término de caducidad cuando la liquidación del contrato se produce por fuera de: (i) los

términos fijados para la liquidación por las partes de mutuo acuerdo; (ii) los términos establecidos para la expedición del acto de liquidación unilateral; y, (iii) luego de los dos años siguientes a la terminación de este último”[97] (énfasis original). Además, dicha providencia estuvo fundamentada en los artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 164 (num. 2, lit. j, así como las subreglas de los numerales (iii), (iv) y (v)) del CPACA. Luego, explicó algunos de los criterios que tuvo en cuenta esa sección e indicó que fijó la siguiente regla de unificación: “el término debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta”, mientras que la regla del numeral v) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA “solo se deberá aplicar cuando al momento de interponer la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna”[98].

En ese contexto, el consejero de estado concluyó que tal regla y su *ratio* no son aplicables al caso concreto. Por una parte, porque los regímenes son distintos. La Sección Tercera unificó su jurisprudencia con base en las reglas dispuestas en el CPACA, mientras que el caso *sub examine* se rige por el CCA y la Ley 80 de 1993[99]. Por otra, en atención a que el auto de unificación “se ubicó dentro del supuesto del conteo para la liquidación bilateral efectuada dentro de los 2 años siguientes a la terminación del contrato, mientras que la sentencia [cuestionada en sede de tutela] se localiza en el supuesto del conteo a partir del vencimiento del término legal para efectuar la liquidación unilateral”[100]. Por lo demás, el presidente de esa sección explicó que no existe una postura jurisprudencial unificada respecto de “la liquidación unilateral fuera del término legalmente establecido bajo el régimen del CCA”[101], sino una *coexistencia de tesis*.

32.2 *ANDJE*. El director de defensa jurídica nacional de la entidad explicó que no existe ninguna diferencia entre las reglas de caducidad reguladas por el artículo 136 (num. 10, lit. d) del CCA y el artículo 164 (num. 2, lit. j) del CPACA[102]. Al respecto, precisó que el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 “modificó la regla procedimental de la oportunidad para la realización de las liquidaciones de común acuerdo y unilaterales”[103], al indicar que las partes o la administración podían liquidar el contrato dentro de los dos años siguientes al vencimiento de los términos dispuestos para la liquidación bilateral o unilateral. Sin embargo,

habida cuenta de que el Consejo de Estado había reconocido esta posibilidad, “toda liquidación bilateral o unilateral de estos contratos que sea efectuada bajo su vigencia [de la Ley 1150 de 2007], independientemente de si la celebración de estos se dio antes de su promulgación, se encuentra cubierta por su contenido y sus efectos”[104]. Luego, indicó que el Auto de 1º de agosto de 2019 de la Sección Tercera del Consejo de Estado reconoció que el término de caducidad para controvertir la liquidación bilateral o unilateral cuenta a partir de su suscripción o ejecutoria, siempre que hubiesen sido adoptados dentro de esos dos años. Esto, según las reglas dispuestas por los artículos 164 del CPACA y 11 de la Ley 1150 de 2007.

En ese contexto, el director de defensa jurídica nacional de la ANDJE adujo que el referido auto de unificación no es relevante para el caso concreto. Esto, porque en el caso *sub examine* no está en discusión “el término de 2 años para demandar el contenido de la liquidación unilateral [...] sino el hecho de que dicha liquidación unilateral [...] fue expedida y notificada al contratista [...] luego del vencimiento del plazo de 2 meses establecido en el artículo 136 del CCA, cuyo contenido es idéntico en el artículo 164 del CPACA”[105]. En su criterio, el término de caducidad en el caso concreto “es el correspondiente a aquel en el que no se agotó ningún tipo de liquidación, bilateral ni unilateral, pues a juicio del contencioso administrativo, a pesar de que la liquidación unilateral se dio dentro del término de caducidad general, lo que, a [su juicio], desconoce no solamente la doctrina probable, sino la normativa aplicable”[106].

32.3 ANCP. La subdirectora de gestión contractual de la agencia hizo referencia a los términos para la liquidación bilateral o unilateral de los contratos que deben ser liquidados. Explicó que no existen diferencias sustanciales entre los artículos 136 del CCA y 164 del CPACA sobre la caducidad. En todo caso, adujo que, incluso bajo el régimen inicial previsto por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP) era posible liquidar bilateral o unilateralmente el contrato estatal, luego de los plazos convencionales o legales para hacerlo, siempre que no hubiese caducado el medio de control de controversias contractuales. Agregó que no existen razones para distinguir entre la contabilización del

término de caducidad de aquellos contratos liquidados unilateralmente de los que fueron liquidados bilateralmente, pues ambos plazos son indicativos, es decir, después de vencidos los términos de ambas modalidades de liquidación, la que se efectúe primero determina el momento oportuno para acceder al sistema de administración de justicia. Ante la ausencia absoluta de liquidación, el término de caducidad debe contabilizarse desde el vencimiento de la obligación de liquidar el contrato, según lo dispuesto por el literal d) del artículo 136 del CCA.

Luego, la subdirectora explicó que el Auto de unificación de 1º de agosto de 2019 de la Sección Tercera del Consejo de Estado “se refiere a las liquidaciones extemporáneas antes del vencimiento de los 2 años posteriores a la finalización del término para realizarla”[107]. Además, reconoció que la Sección Tercera se basó en las reglas dispuestas por el CPACA, por lo que “no se extiende automáticamente a los procesos regidos por el Decreto Ley 01 de 1984” como el *sub examine*[108]. No obstante, indicó que “como no existe diferencia sustancial entre el régimen de caducidad de las controversias contractuales entre el CCA y el CPACA, [...] no observa limitaciones para extender la tesis [...] a los literales c) y d) del numeral 10 del artículo 136 del [CCA]”[109]. También resaltó que “el Consejo de Estado ha aplicado la tesis de unificación a liquidaciones unilaterales extemporáneas”[110].

32.4 *ICDP*. En primer lugar, el instituto explicó que, en lo que respecta al cómputo de la caducidad de los contratos estatales que deben liquidarse, el CCA y el CPACA “tiene[n] la misma forma de realizar[lo], al contemplar tres supuestos para la misma (i) desde la firma de la liquidación bilateral; (ii) desde la ejecutoria de la liquidación unilateral; o (iii) desde el plazo máximo para realizar la liquidación unilateral”[111]. Luego, reconoció que existen dos posturas jurisprudenciales en el Consejo de Estado sobre la interpretación de esas reglas. Una postura sostiene que “el cómputo depende exclusivamente de la existencia de la liquidación” mientras que, para la otra, “el término de caducidad se activa al vencimiento del plazo para liquidar, sin que una eventual liquidación posterior afecte el inicio del término”[112]. En todo caso, la forma de liquidación no incide en la forma en que debe contabilizarse ese término, porque la discusión jurisprudencial no se ha centrado en ese

aspecto.

En segundo lugar, el interviniente precisó que el Auto de unificación de 1º de agosto de 2019 unificó las reglas jurisprudenciales sobre las liquidaciones extemporáneas, sin distinguir si fueron unilaterales o bilaterales. Esto, porque la regla de unificación indicó que el término de caducidad se computa desde la firma del acta o la ejecutoria de la liquidación del contrato. En su criterio, entender que la regla de unificación se circunscribe al caso concreto resuelto desconocería su ámbito de aplicación, así como que esa unificación pretende regular una figura jurídica con criterios divergentes. Además, dejaría de lado el hecho de que las posturas del Consejo de Estado no han distinguido entre el tipo de liquidación. Además, aclaró que, como las reglas del CCA y del CPACA sobre el cómputo de la caducidad de controversias contractuales son *idénticas*, “la interpretación unificada se debe extender a las dos”[113]. A su juicio, esta interpretación privilegia el derecho de acceso a la administración de justicia, porque “implica que se tenga certeza de cuando inicia el término de caducidad”[114] e impide que un contratista acuda a la jurisdicción a cuestionar actos unilaterales dictados cuando quede poco tiempo para que opere la caducidad.

32.5 CCAA. El presidente del CCAA presentó un recuento sobre la evolución de las normas sobre la liquidación de los contratos y la caducidad de las acciones relacionadas con estos en el marco del CCA y del CPACA. Concluyó que no existe una diferencia sustancial entre estos regímenes, en cuanto al término de caducidad. Luego, identificó dos líneas jurisprudenciales. Una *restrictiva*, según la cual “la liquidación extemporánea no afecta el cómputo de la caducidad, la cual inicia desde el vencimiento del plazo legal para liquidar, sin importar si la administración liquida posteriormente”[115]. Otra *garantista*, que admite que, en algunos eventos, “la liquidación extemporánea puede ser válida si se realiza dentro del término general de caducidad”[116]. Según esta última, el término inicia desde la ejecutoria del acto de liquidación del contrato. Después, explicó que, en el Auto de unificación de 2019, la Sección Tercera del Consejo de Estado “consolidó la segunda postura respecto de la liquidación bilateral extemporánea, pero excluyó expresamente los casos de liquidación unilateral extemporánea”[117]. Pese a que este auto no sería aplicable por analogía a las

liquidaciones unilaterales[118], “su línea argumentativa ofrece elementos valiosos para repensar el tratamiento de estos supuestos”[119].

En ese contexto, el interviniente explicó que, para el caso *sub examine* no resultaba aplicable el auto de unificación referido, al no haber identidad fáctica ni jurídica “entre los supuestos regulados en dicho precedente y los actos de liquidación unilateral extemporánea”[120]. No obstante, puso de presente que algunas decisiones adoptadas por distintas subsecciones del Consejo de Estado permitirían contabilizar el término de caducidad desde la ejecutoria del acto administrativo de liquidación unilateral. Finalmente, precisó que los jueces deben aplicar los principios *pro actione* y *pro homine*, así como favorecer el acceso a la administración de justicia, de tal forma que todos los actos de la administración estén sujetos a control judicial. A su juicio, “[l]a interpretación debe favorecer la protección de derechos del contratista frente al poder exorbitante de la administración, especialmente en escenarios de liquidación unilateral extemporánea”[121]. Por lo demás, propuso solicitar a la Sección Tercera del Consejo de Estado la unificación de jurisprudencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 del CPACA.

32.6 ACJ. El presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia indicó que la Corte debería decantarse por la postura que adoptó el *a quo*. Esto, porque (i) es la postura que unificó la Sección Tercera del Consejo de Estado, la cual es aplicable así sea posterior a los hechos; (ii) deben prevalecer los principios *pro actione* y *pro damnato*, así como la confianza legítima, en atención a que la caducidad no ha sido un tema pacífico legal ni jurisprudencial; (iii) está de por medio un derecho fundamental, “el cual debe beneficiarse del principio constitucional de favorabilidad, habida cuenta [de] que la caducidad también puede tenerse como una sanción por la inactividad del interesado”[122]. En ese contexto, consideró que la sentencia cuestionada por la solicitud de tutela debía ser revocada. Por lo demás, advirtió que el Legislador podría contemplar la modificación al EGCAP en el siguiente sentido: “cuando un contrato fuera liquidado “extemporáneamente”, pero siempre por dentro de los dos años del término convencional o legal que tiene la administración para liquidarlo, el término de caducidad será el que le falte para los dos años, contados desde el día siguiente

del acta o de la ejecutoria del acto de liquidación, más cuatro meses”[123].

33. De conformidad con lo dispuesto por el Auto 1483 de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional corrió traslado de los documentos recibidos a las partes y a los terceros. El 30 de octubre de 2025[124], por medio de su apoderado judicial, Licorsa se pronunció respecto de la sesión técnica y de las intervenciones. En primer lugar, sin presentar ninguna solicitud en concreto, manifestó que los sujetos procesales no tuvieron el uso de la palabra de manera idéntica. Esto, porque el consejero Sáchica Méndez, ponente de la providencia cuestionada por medio de la acción de tutela, debía asistir como espectador a la sesión técnica. Sin embargo, “con la venia de la Corte Constitucional, intervino intensamente”[125], pese a un evidente conflicto de interés que “contaminó su intervención”[126]. En cualquier caso, consideró que si el autor de la providencia reprochada “fue oído en la sesión técnica [...] también debió ser oída *Licorsa*, en las mismas condiciones, que es la persona jurídica que se siente lesionada por dicha sentencia”[127] (énfasis original).
34. En segundo lugar, respecto del caso concreto, explicó que después de 13 años de interpuesta la demanda de controversias contractuales de manera oportuna, “una interpretación insular y sin ningún respaldo constitucional ni legal ha venido a decir que la acción judicial estaba caducada”[128]. Así lo habrían constatado los expertos que intervinieron en la sesión técnica, para lo cual presentó una síntesis de los escritos que presentaron a esta corporación[129]. En consecuencia, solicitó a la Corte “atender los análisis y los criterios jurídicos de estos expertos que se inclinan, mayoritariamente y con buen sentido de justicia, por la aplicación de la interpretación más favorable para la restauración de los derechos fundamentales de la actora”[130] y amparar los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la demandante.

1. CONSIDERACIONES

1. Competencia

35. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela dictados en el asunto *sub examine*, según lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

2. Cuestión previa, problema jurídico y metodología de la decisión

36. *Cuestión previa.* El representante legal de Licorsa aseguró que la autoridad judicial accionada incurrió en los defectos de desconocimiento del precedente horizontal y de violación directa de la Constitución Política. El *a quo* precisó que analizaría los dos defectos de manera conjunta, habida cuenta de que tenían “un sustento argumentativo similar, esto es, la afectación de garantías constitucionales por la indebida implementación del auto de unificación de 1.º de agosto de 2019, de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, así como por lo dispuesto en la sentencia de 13 de noviembre de 2012 [...] proferida por la autoridad judicial accionada”[131]. Por su parte, el *ad quem* circunscribió la solución del caso concreto al estudio de los siguientes tres defectos: desconocimiento del precedente, sustantivo y violación directa de la Constitución.
37. En ese contexto, la Sala Plena analizará si la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en los defectos de desconocimiento del precedente y de violación directa de la Constitución Política. Por tanto, no examinará el defecto sustantivo porque, de un lado, no fue alegado por Licorsa. De otro, en tanto que no advierte la necesidad de readecuar los argumentos que sustentan los defectos indicados, toda vez que, como fueron estructurados, permiten abordar y resolver el fondo del problema jurídico constitucional sometido a consideración. No obstante, en el siguiente cuadro la

Sala precisará el análisis que hará respecto de cada uno de estos defectos, de conformidad con los argumentos que expuso la demandante:

**Desconocimiento
del precedente**

Licorsa aseguró que, sin justificación alguna, la Subsección A desconoció la regla según la cual el término de caducidad de la acción contractual inicia a contar a partir de la fecha de expedición del acto de liquidación. Explicó que esta postura se deriva del artículo 136 del CCA (num. 10, lit. d) y fue asumida por la Sección Tercera del Consejo de Estado en el Auto de unificación de 1.º de agosto de 2019. Indicó que si bien en esta providencia la sección se pronunció respecto de liquidaciones bilaterales, no existe razón alguna para no extender esa regla a los eventos de liquidación unilateral como el *sub examine*. Agregó que esa regla no era novedosa para el Consejo de Estado, habida cuenta de que ya había sido aplicada por una de sus subsecciones en el marco de una liquidación unilateral.

Violación directa de la Constitución Política

Licorsa justificó la configuración de este defecto en la evidente transgresión a los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y al debilitamiento de la seguridad jurídica. Primero, indicó que la accionada vulneró el debido proceso, por cuanto “establec[ió] otra norma no prevista y totalmente irrazonable”, según la cual, debía interponer la demanda antes de la expedición del acto de liquidación unilateral o luego de esta pero en un término menor sin soporte normativo alguno.

Segundo, explicó que la Subsección A transgredió el derecho al acceso a la administración de justicia porque (i) “le cerró las puertas para demandar justicia ante las arbitrariedades contenidas en la liquidación unilateral del contrato”[132]; (ii) varió la forma de contabilización legal y jurisprudencial del término de caducidad y (iii) realizó una interpretación “formalista, exegética [y] facilista”[133] de las disposiciones normativas aplicables al caso. En su criterio, contabilizar el término de caducidad de la acción de un modo distinto al dispuesto en la ley y “a la *ratio decidendi* de un precedente horizontal que apoyaba la presentación de la demanda inicial en la fecha escogida es denegación de justicia”[134]. Tercero, la accionante señaló que la tesis que adoptó la autoridad judicial accionada no afianza el principio de seguridad jurídica, sino que “lo debilita al punto de que queda la caducidad de la acción contractual sujeta a la voluntad de la administración que dependiendo de si acelera o retarda la expedición del acto unilateral de liquidación del contrato varía el término que tiene la contraparte para acudir al juez del contrato”[135]. Incluso, aseguró que el acto administrativo cuestionado podría quedar sin control, como ocurrió en esta ocasión.

Por lo demás, la Sala Plena revisará los argumentos de Licorsa que darían cuenta de una disparidad de criterios respecto de la forma en que el Consejo de Estado ha determinado que debe contabilizarse la caducidad de la acción de controversias contractuales. Al respecto, la accionada sugirió que existen otros criterios normativos y jurisprudenciales que soportarían la regla sobre la caducidad y que serían distintos a aquella que aplicó la Subsección A en la providencia cuestionada[136].

Tabla 3. Defectos que analizará la Corte.

38. *Problema jurídico.* En caso de que la Sala Plena constate que la acción de tutela *sub examine* satisface los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, le corresponderá resolver el siguiente problema jurídico: ¿La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, al dictar la Sentencia de 17 de

junio de 2024, incurrió en los defectos de desconocimiento del precedente y de violación directa de la Constitución Política, al concluir que operó el fenómeno de la caducidad de la controversia contractual que promovió Licorsa en contra del Departamento del Huila?

39. *Metodología.* La Sala, en primer lugar, examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de las acciones de tutela en contra de providencias judiciales. En segundo lugar, en caso de constatar el cumplimiento de esos requisitos, reiterará su jurisprudencia sobre los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva. En tercer lugar, expondrá la regulación de la liquidación de los contratos estatales y de la caducidad de la acción de controversias contractuales (CCA) y del medio de control de controversias contractuales (CPACA). En cuarto lugar, se pronunciará sobre la vinculatoriedad del precedente de unificación de las altas cortes y el principio de igualdad. Finalmente, estudiará si la autoridad judicial accionada incurrió en los defectos de desconocimiento del precedente y de violación directa de la Constitución Política, alegados por la accionante.

3. Requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

40. A continuación, la Sala examinará si la acción de tutela *sub examine* satisface los requisitos de procedibilidad en contra de providencias judiciales. En tal sentido, en primer lugar comprobará los requisitos generales de procedencia, esto es, (i) la legitimación activa y pasiva; (ii) la relevancia constitucional; (iii) la subsidiariedad de la solicitud de amparo; (iv) la formulación oportuna de la acción de tutela; (iv) la determinación del carácter dirimente de la irregularidad que fundamenta la pretensión de amparo; (iv) la identificación de los hechos que motivan la presunta vulneración de los derechos fundamentales, así como de las garantías que se consideran afectadas, y (v) la verificación acerca de que la acción no se dirija contra un fallo de tutela, una sentencia de control abstracto de constitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad. En caso de que se comprueben estos requisitos, la Sala adelantará el estudio sobre la acreditación de los

defectos expuestos en el problema jurídico.

3.1. Requisito de legitimación en la causa por activa

41. *Regulación constitucional y legal.* El artículo 86 de la Constitución Política prevé que “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces [...], por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales”. Asimismo, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela “podrá ser ejercida por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante”. En ese sentido, la legitimación en la causa por activa se acredita cuando la ejerce el titular de los derechos fundamentales, de manera directa, o por medio de “(i) representante legal [...]; (ii) apoderado judicial; (iii) agen[te] oficios[o], ‘cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa’ o (iv) (...) los personeros municipales”[137].
42. *La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa.* De un lado, por cuanto Licorsa es titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado. En efecto, fungió como demandante en el proceso de controversias contractuales en el cual, dicha autoridad judicial, dictó la Sentencia de 17 de junio de 2024 cuestionada. Por medio de esta decisión, confirmó la Sentencia de primera instancia de 31 de octubre de 2019 y ratificó que operó la caducidad de la acción. En criterio de la accionada, dicha decisión transgredió sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad. De otro, por cuanto de conformidad con el certificado de existencia y representación legal allegado al expediente, Orlando Rojas Bustos, quien interpuso la acción de tutela, es el representante legal de dicha sociedad[138]. En consecuencia, la Sala considera que esta solicitud de amparo satisface el requisito de legitimación en la causa por activa.

3.2. Requisito de legitimación en la causa por pasiva y condición de terceros con interés legítimo

43. *Regulación constitucional y legal.* Conforme a los artículos 86 de la Constitución Política, 5 y 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede en contra de las autoridades o particulares que amenacen o vulneren derechos fundamentales. La Corte Constitucional ha señalado que este requisito “hace referencia a la aptitud legal de la entidad contra quien se dirige la acción, de ser la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, en caso de que la transgresión del derecho alegado resulte demostrada”[139]. En efecto, esta Corte ha reiterado que “el presupuesto esencial, insustituible y necesario [de la acción de tutela] es la afectación –actual o potencial– de uno o varios”[140] derechos fundamentales. En este sentido, cuando el juez constitucional, *prima facie*, “no encuentre ninguna conducta atribuible al accionado respecto de la cual se pueda determinar la presunta amenaza o violación de un derecho fundamental, debe declarar la improcedencia de la acción de tutela”[141]. Por lo anterior, la autoridad accionada no estará legitimada en la causa por pasiva cuando no le sea atribuible la presunta amenaza o vulneración de derechos fundamentales alegada por el accionante.
44. *Terceros con interés legítimo.* La Corte ha reiterado que, conforme al artículo 29 de la Constitución Política, las “personas naturales o jurídicas que puedan estar comprometidas en la afectación iusfundamental y en el cumplimiento de una eventual orden de amparo”[142], pueden intervenir en el trámite de tutela. Por esta vía, los terceros que pese a no tener “la condición de partes, [...] se encuentren vinculados a la situación jurídica de una de las partes o a la pretensión que se discute”[143], son titulares de un “interés que los legitima para participar en el proceso, con el fin de que se les asegure la protección de sus derechos”[144]. Bajo esta premisa, la Corte ha reconocido que los terceros con interés legítimo pueden participar en los procesos de tutela.

45. *La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado está legitimada en la causa por pasiva.* Esto, por cuanto es la autoridad judicial que dictó la Sentencia de 17 de junio de 2024, mediante la cual concluyó que operó la caducidad de la acción de controversias contractuales que promovió Licorsa en contra del Departamento del Huila. La sociedad accionante alegó que dicha autoridad judicial, al dictar esa providencia, incurrió en distintos defectos (*supra*, pár. 15), con lo cual, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad. En estos términos, la accionada sería la llamada a responder por la presunta vulneración de tales derechos fundamentales.
46. *El Tribunal Administrativo de Arauca y el Departamento del Huila son terceros con interés directo.* La Corte Constitucional reconoce que la sociedad accionante no les atribuyó las amenazas y vulneraciones alegadas en el escrito de tutela a estas entidades. Sin embargo, considera que ambas tienen interés legítimo en la decisión *sub examine*. De una parte, el Tribunal Administrativo de Arauca es la autoridad judicial que dictó la sentencia de primera instancia en el proceso de controversias contractuales que promovió Licorsa en contra del Departamento del Huila. Es decir, esa autoridad judicial expidió la sentencia que fue confirmada por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado y que cuestionó la actora. De otra parte, el Departamento del Huila es la entidad demandada en el referido proceso contractual. Por tanto, la Corte considera que las eventuales decisiones que adopte respecto de la sentencia reprochada por la sociedad demandante pueden incidir en la providencia de instancia, así como en los intereses de la entidad territorial.

3.3. Relevancia constitucional

47. *Regulación jurisprudencial.* Este requisito tiene por finalidad que el cuestionamiento planteado en la solicitud de amparo “se oriente a la protección de derechos fundamentales, involucre garantías superiores y no sea de competencia exclusiva del juez ordinario”^[145]. Con este propósito, la jurisprudencia ha insistido en que es un deber

“indispensable” del juez de tutela “verificar en cada caso concreto que la acción de tutela no esté siendo utilizada como una instancia adicional”^[146]. Para ello, deberá comprobar que el accionante “justifi[que] razonablemente la existencia de una restricción prima facie desproporcionada a un derecho fundamental, que no es lo mismo que una simple relación con aquel”^[147]. De igual forma, la jurisprudencia ha cualificado la relevancia constitucional, que debe ser “evidente”^[148], “expresa”^[149], “clara y marcada”^[150] o “genuina”^[151]. Así, por ejemplo, la Corte ha reiterado que “no es suficiente con que la parte actora alegue la violación del derecho fundamental al debido proceso para entender acreditado el requisito general de procedencia relacionado con la relevancia constitucional”^[152]. En este sentido, el examen de la relevancia constitucional garantiza que la discusión gire en torno a un juicio de validez y no un juicio de corrección del fallo cuestionado^[153].

48. Con todo, la Corte ha precisado que “la procedencia de la tutela contra decisiones adoptadas por una alta Corporación es excepcionalísima”^[154]. Esto, habida cuenta de “la relevancia que tiene la jurisprudencia de los órganos de cierre, que busca asegurar la uniformidad de las decisiones de los jueces”^[155]. Por lo tanto, “la sustentación de los requisitos generales de procedencia requiere de una argumentación cualificada”^[156], lo que, a su turno, supone “un grado de deferencia mayor por parte del juez constitucional”^[157] con la autoridad judicial accionada. En consecuencia, “el examen de la relevancia constitucional debe ser más estricto que el que pudiera hacerse en los demás eventos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales”^[158].

49. *Criterios de análisis para el examen de la relevancia constitucional.* De manera reiterada, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha identificado los “criterios de análisis”^[159] que permiten a los jueces constitucionales examinar el requisito de relevancia constitucional^[160]. Estos criterios tienen por objetivo garantizar las finalidades del requisito y, con ello, la naturaleza excepcional de la acción de tutela en contra de providencias judiciales. En estos términos, el juez de tutela debe verificar que la controversia (i) verse sobre un asunto constitucional y no meramente legal o económico^[161]; (ii) involucre algún debate jurídico que gire en torno al contenido, alcance y goce de un derecho fundamental, y (iii) no implique utilizar la acción de tutela como una instancia o un recurso

adicional para reabrir debates concluidos en el proceso ordinario[162].

50. *La tutela sub examine tiene relevancia constitucional.* Esto es así por cuanto satisface los tres criterios que, de conformidad con la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, dan cuenta de la relevancia constitucional de las acciones de tutela contra providencias judiciales. Primero, la controversia no versa sobre asuntos estrictamente legales o económicos. En efecto, la discusión no se limita a la “simple determinación de aspectos legales de un derecho”[163] ni se refiere a aspectos meramente económicos. Por el contrario, gira en torno a la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de Licorsa, por la norma sobre la caducidad que aplicó la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado. En concreto, la accionante cuestionó la aplicación de una norma novedosa que, además, tuvo fundamento en una interpretación que califica como irrazonable, formalista y exegética. Por esto, reprochó que la accionada no aplicara la disposición que, en su criterio, justificaba el conteo del término de caducidad de una forma distinta, así como el hecho de que no aplicara las reglas del Auto de unificación de 1.º de agosto de 2019 y de otras providencias que apoyaban la presentación de su demanda. En ese contexto, aseguró que, al desconocer el precedente, se dio un tratamiento distinto a los usuarios de la administración de justicia[164].
51. Segundo, la acción de tutela involucra “debates jurídicos que giran en torno al contenido, alcance y goce de” los derechos fundamentales referidos en la solicitud de amparo[165]. En criterio de la Corte, la tutela *sub examine* versa sobre la eventual afectación de las dimensiones constitucionales de los derechos fundamentales al debido proceso y a la administración de justicia. Esto, por cuanto los presuntos yerros en los que habría incurrido la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado al dictar la Sentencia de 17 de junio de 2024 tendrían una relación directa, al menos *prima facie*, con el principio de legalidad, la observancia de las formas propias de cada juicio, el acceso efectivo a la administración de justicia, así como los mandatos de trato idéntico y semejante a los usuarios de la administración de justicia.

52. Asimismo, la accionante evidenció una disparidad de criterios jurisprudenciales respecto de la forma en que la Sección Tercera del Consejo de Estado entiende que debe contabilizarse el término de caducidad de la acción de controversias contractuales. Al respecto, cuestionó que la Sentencia de 17 de junio de 2024 fuese adoptada en contra de otros criterios normativos y jurisprudenciales que serían “favorables para contabilizar el plazo para presentar las demandas”[166]. Esta disparidad de criterios reviste especial relevancia constitucional, en la medida en que la caducidad es un presupuesto procesal para el acceso a la administración de justicia. La presunta falta de uniformidad en su cómputo también compromete, al menos *prima facie*, los principios de legalidad y de seguridad jurídica, al tiempo que puede incidir en el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a la administración de justicia. En tal sentido, la controversia planteada supera el asunto eminentemente procedimental y, en cambio, se dirige a cuestionar tópicos de los cuales depende, para el caso objeto de examen, la vigencia de los derechos fundamentales en el caso, en particular el debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Adicionalmente, la relevancia constitucional también se demuestra por el hecho que en el caso subyace una controversia interpretativa acerca de las decisiones que buscan unificar el precedente contencioso sobre la materia. Así, el impacto de la presente controversia no se circunscribiría al caso concreto sino que tendría relación con el contenido de las reglas jurisprudenciales predicables a casos futuros de caducidad ante la liquidación extemporánea del contrato estatal.

53. Tercero, la tutela no tiene por objeto “reabrir debates”[167] concluidos en el trámite ordinario. Por tanto, los argumentos de Licorsa no tienen como finalidad habilitar “una tercera instancia, ni reemplazar los recursos ordinarios”[168], sino analizar el presunto error en que habría incurrido la autoridad judicial accionada. La Sala Plena no pierde de vista que la accionante cuestiona la decisión adoptada por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado y que sus argumentos son similares a los que sustentaron la apelación de la sentencia que dictó el Tribunal Administrativo de Arauca. Sin embargo, en el fondo alega que la accionada se fundó en una presunta interpretación novedosa, irrazonable, formalista y exegética que dejó sin control los actos administrativos por medio

de los que el Departamento del Huila liquidó, de forma unilateral, el contrato de concesión 1 de 1997. A su juicio, esto derivó en la imposibilidad de acceder al sistema judicial, hipótesis que se encuentra vinculada con aspectos esenciales de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Así, las pretensiones sustanciales del proceso ordinario son distintas, en la medida en que se circunscriben a la indemnización de los supuestos perjuicios que sufrió en la ejecución del referido contrato. Al respecto, la accionante manifestó lo siguiente:

“Esta tutela no gira alrededor de si *Licorsa* tiene o no derecho a recibir una compensación, una indemnización o el restablecimiento de derechos patrimoniales o económicos a raíz del incumplimiento del contrato de concesión [...]. Todo lo contrario, la sentencia objeto de tutela cerró las puertas de la justicia con base en un deleznable e inconstitucional criterio judicial. *Licorsa* busca que el juez de tutela, mediante la aplicación directa [de los artículos] 29 y [...] 229 de la Constitución Política [...] permita que el juez del contrato conozca y entienda de fondo la controversia contractual planteada en las pretensiones de la demanda ordinaria. Si bien la caducidad está atada a la seguridad jurídica, el acceso a la justicia prima ante interpretaciones subjetivas, faltas de *sindéresis*, *contrarias a precedentes favorables* y que le dan prevalencia a un exceso de ritualidad en perjuicio del acceso material a la justicia, servicio esencial para lograr los fines del Estado de Derecho en una sociedad civilizada”[169] (énfasis original).

3.4. Requisito de subsidiariedad

54. *Regulación constitucional y legal.* Conforme al artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela procede cuando los accionantes no dispongan de otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Además de reiterar dicha regla, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 prevé que “la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, atendiendo las circunstancias en las que se encuentre el solicitante”. De existir otros mecanismos

judiciales, la Corte ha resaltado que “dos excepciones justifican la procedibilidad de la tutela”, a saber: “(i) cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo ni eficaz conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado y (ii) cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio”[170].

55. *La acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad.* Esto, porque Licorsa no cuenta con un medio judicial distinto a la acción de tutela para cuestionar la Sentencia de 17 de junio de 2024. En efecto, esta providencia fue dictada por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con ocasión del recurso de apelación que la accionante interpuso en contra de la sentencia de primera instancia en el proceso de controversias contractuales que promovió en contra del Departamento del Huila. Por tanto, la sociedad demandante ejerció el recurso ordinario procedente en ese trámite judicial. Además, *prima facie*, los hechos alegados por Licorsa no dan cuenta de la configuración de alguna de las causales de procedencia de los recursos extraordinarios de unificación de jurisprudencia o de revisión. De un lado, en tanto que no cuestionó una sentencia dictada por un tribunal administrativo, sino por el Consejo de Estado. En esa medida, no se satisface uno de los requisitos indicados en el artículo 257 del CPACA.

56. De otro, porque no alegó la configuración de alguna de causales dispuestas por los artículos 188 del CCA[171] y 250 del CPACA[172]. En particular, el Consejo de Estado ha sostenido que es posible alegar la causal relativa a la nulidad originada en la sentencia como consecuencia de la violación al debido proceso, además de las causales de nulidad dispuestas en el ordenamiento procesal vigente[173]. En ese contexto, ese tribunal ha indicado que la nulidad originada en la sentencia por la violación al debido proceso puede configurarse, entre otras, por la carencia absoluta de motivación de la sentencia, la violación al principio de la *non reformatio in pejus*, la prueba obtenida con violación del debido proceso, la expedición de una sentencia condenatoria contra un tercero que no estuvo vinculado en el proceso, la falta de congruencia, la falta de votos necesarios para la aprobación de una sentencia y la expedición de un fallo inhibitorio injustificado[174].

57. Si bien en la acción de tutela *sub examine* Licorsa alegó la vulneración de, entre otros, el derecho fundamental al debido proceso, la Sala Plena considera que los argumentos que sustentan esa transgresión no coinciden con las hipótesis que permitirían alegar la causal de revisión relativa a la nulidad originada en la sentencia. En efecto, la accionante alegó (i) el desconocimiento del precedente horizontal, porque la Subsección A desconoció la regla de caducidad que, a su juicio, sería aplicable, la cual se deriva del artículo 136 del CCA y fue asumida por la Sección Tercera del Consejo de Estado en el Auto de 1.º de agosto de 2019; y (ii) la violación directa de la Constitución, habida cuenta de que la accionada optó por una norma no prevista e irrazonable para contabilizar la referida caducidad que debilitó el principio de seguridad jurídica y el acceso a la administración de justicia. En cualquier caso, las razones que fundamentaron la solicitud de amparo corresponden a asuntos sustanciales relacionados con la transgresión directa de la Constitución que superan el escenario propio del recurso extraordinario de revisión.

3.5. Requisito de inmediatez

58. *Regulación constitucional y legal del requisito y examen del caso concreto.* El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo de “protección inmediata” de derechos fundamentales, que puede interponerse “en todo momento y lugar”. La Constitución y el Decreto 2591 de 1991 no definen el término para interponer la solicitud de tutela. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que esta acción debe ejercerse dentro de un término razonable y proporcionado^[175]. Según la Corte, “una facultad absoluta para presentar la acción de tutela en cualquier tiempo sería contrario al principio de seguridad jurídica”[176] y “desvirtuaría el propósito mismo de [esta acción], el cual es permitir una protección urgente e inmediata de los derechos fundamentales”^[177]. En el caso *sub examine*, la Sala constata que transcurrieron menos de tres meses entre la notificación de la sentencia cuestionada y la interposición de la acción de tutela. En efecto, la Sentencia de 17 de junio de 2024 fue notificada mediante el edicto que se fijó entre los días 28 de junio y 3 de julio de 2024[178] y Licorsa interpuso la acción

de tutela el 1º de octubre siguiente. En criterio de la Corte, este constituye un plazo razonable, por lo que entiende acreditado este requisito.

3.6. Efecto determinante de la irregularidad procesal en la sentencia cuestionada

59. *Regulación jurisprudencia y examen del caso concreto.* La Corte Constitucional ha señalado que, en aquellos eventos en que el accionante alega la configuración de una “irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora”^[179]. Al juez de tutela “le corresponde advertir que la irregularidad procesal alegada es de tal magnitud, que por la situación que involucra, claramente pueden transgredirse garantías iusfundamentales”^[180]. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la caducidad es una “institución jurídico procesal”^[181], por lo que, su presunta indebida aplicación podría configurar una irregularidad de esta naturaleza^[182]. En criterio de la Sala, esta supuesta irregularidad tiene un efecto determinante en la decisión, habida cuenta de que impidió que el proceso judicial promovido por la sociedad accionante continuara debido a la declaratoria de la caducidad. Esto limitó la posibilidad de discusión judicial de las pretensiones de la actora, con las cuales pretendía, entre otras, la indemnización de los daños que, en su criterio, le habría ocasionado el Departamento del Huila con la ejecución del contrato de concesión 1 de 1997.

3.7. Identificación razonable de los hechos que generaron la vulneración y de los derechos vulnerados

60. *Regulación jurisprudencial y examen del caso concreto.* De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela contra providencias judiciales procede siempre que el accionante identifique los hechos que ocasionaron la vulneración, así como

los derechos fundamentales que habrían resultado afectados[183]. Para la Corte, estas cargas argumentativas mínimas tienen como propósito que (i) el actor “exponga con suficiencia y claridad los fundamentos de la transgresión de los derechos fundamentales”[184], y (ii) el juez de tutela no “realice un control irrazonable o desbordado de las providencias judiciales objeto de censura”[185]. A juicio de la Sala Plena, Licorsa satisfizo las cargas argumentativas y explicativas mínimas. Esto, porque identificó los hechos que presuntamente vulneraron sus derechos fundamentales, así como los referidos derechos, al tiempo que explicó las razones concretas por las que la autoridad judicial accionada habría vulnerado tales derechos. Además, la Sala resalta que la actora señaló las razones por las que su solicitud de amparo satisfizo los requisitos generales de procedibilidad y presentó los motivos por los que, en su criterio, la providencia cuestionada incurrió en los defectos referidos.

3.8. No se trata de una sentencia de tutela, de control abstracto de constitucionalidad, de nulidad por inconstitucionalidad o interpretativa

61. *Regulación jurisprudencial y examen del caso concreto.* La Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela en contra de providencias judiciales no procede, por regla general, en contra de fallos de tutela. Esto, porque “los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida”[186]. Además, ha precisado que tampoco procede en contra de sentencias (i) de control abstracto de constitucionalidad dictadas por la Corte Constitucional[187], (ii) de nulidad por inconstitucionalidad dictadas por el Consejo de Estado, por regla general[188], y (iii) interpretativas proferidas por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz[189]. La Sala Plena constata que la acción de tutela *sub examine* no se dirige en contra de sentencias de tutela, de control abstracto de constitucionalidad, de nulidad por inconstitucionalidad o interpretativa de la referida Sección de Apelación. En esta ocasión, Licorsa cuestiona la Sentencia de 17 de junio de 2024, dictada por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el marco del proceso de controversias contractuales que promovió en contra del Departamento del Huila.

62. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Plena evidencia que en el asunto de la referencia se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales. En consecuencia, a continuación reiterará su jurisprudencia sobre los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva. Posteriormente, analizará si se estructuran los defectos identificados en la solicitud de amparo promovida por la sociedad accionante, esto es, el desconocimiento del precedente horizontal y la vulneración directa de la Constitución.

4. **El acceso a la administración de justicia, la seguridad jurídica y la jurisprudencia de las altas cortes**

63. *Reconocimiento constitucional del acceso a la administración de justicia.* De un lado, el artículo 228 de la Constitución Política precisa que la administración de justicia es una función pública, la cual está caracterizada por (i) la publicidad y permanencia; (ii) la prevalencia del derecho sustancial; (iii) el cumplimiento diligente de los términos procesales, y (iv) el funcionamiento desconcentrado y autónomo del poder judicial[190]. De otro, el artículo 229 constitucional dispone que toda persona tiene derecho a acceder a la administración de justicia. A partir de estas disposiciones constitucionales, la Corte ha entendido el acceso a la administración de justicia como la posibilidad que tienen todos los residentes en el territorio de acudir “ante las autoridades judiciales con el propósito de que ellas resuelvan sus conflictos jurídicos, los cuales se traducen en la solicitud de protección o restablecimiento de derechos e intereses legítimos, o en procurar la defensa del orden jurídico, de acuerdo con procedimientos preestablecidos, y con el respeto de las garantías sustanciales y procesales previstas en la ley para el efecto”[191].

64. *Dimensiones del acceso a la administración de justicia.* El acceso a la administración de justicia “tiene una significación *múltiple y compleja*”[192] (énfasis original). En primer lugar, este concepto constituye una base esencial del Estado Social de Derecho, lo que

“exige que su garantía se haga de forma efectiva, pues su simple protección formal, es decir, la mera enunciación de los mismos en una Carta de derechos sería incoherente con el mandato de respeto de la dignidad humana”[193]. En segundo lugar, el acceso a la administración de justicia también ha sido definido como la función pública que propende por “hacer efectivos los derechos, las obligaciones y las garantías consagradas en la Constitución y en la ley”[194]. Esta función le impone al Estado el deber de “garantizar el funcionamiento adecuado de las vías institucionales para la resolución de los conflictos que surgen de la vida en sociedad, con el propósito de que los ciudadanos puedan gozar de la efectividad de sus derechos fundamentales y se garantice la convivencia pacífica entre asociados”[195]. Es decir, el Estado debe garantizar “el funcionamiento de los recursos jurisdiccionales de forma real y efectiva, y no simplemente nominal”[196].

65. En tercer lugar, el acceso a la administración de justicia también “opera como un derecho fundamental de aplicación inmediata, que interactúa cercanamente con el derecho al debido proceso”[197]. Para la Corte, este derecho actúa como una “garantía que responde y se articula con la naturaleza misma del concepto de derecho, por cuanto su exigibilidad judicial resulta ‘esencial para concluir su misma existencia jurídica, en tanto solo podrán predicarse como materialmente exigibles cuando se cuente con un mecanismo coactivo para obtener su eficacia’”[198]. En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, procurando “no solo el acceso formal al sistema jurisdiccional, sino que las decisiones judiciales restablezcan efectivamente el orden jurídico y protejan las garantías personales que se estimen violadas”[199].
66. El derecho de acceso a la justicia también tiene una sólida fundamentación en el derecho internacional de los derechos humanos, en particular, en el artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y desde una concepción amplia del alcance del derecho al debido proceso. Así, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dicha garantía implica “(i) un acceso a la justicia no solo formal, sino que reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables; (ii) el desarrollo de un juicio justo; y (iii) la resolución de las controversias de

forma tal que la decisión adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho, es decir que asegure, en la mayor medida posible, su solución justa.”[200]

67. *Contenido y alcance del derecho a la administración de justicia.* El derecho al acceso a la administración de justicia (i) “permite la existencia de diferentes acciones y recursos para la solución de los conflictos”[201]; (ii) “garantiza la posibilidad de que las personas acudan a los jueces con el propósito de procurar la defensa de sus derechos o del orden jurídico”[202], y (iii) “asegura que a través de procedimientos adecuados e idóneos los conflictos sean decididos de fondo, en términos razonables, sin dilaciones injustificadas, de acuerdo con las justas expectativas de quienes acuden a la jurisdicción para resolver sus conflictos”[203]. En criterio de la Sala Plena, este derecho fundamental no se agota con el ejercicio del derecho de acción, “sino que también involucra la efectividad de los procedimientos para la protección de los derechos e intereses de los asociados”[204]. Por lo tanto, esta garantía iusfundamental también incluye, entre otras, (a) el acceso a un juez o tribunal imparcial; (b) la posibilidad de utilizar los instrumentos del proceso para plantear pretensiones ante el aparato jurisdiccional; (c) el derecho a obtener una sentencia que resuelva las pretensiones de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente; (d) el derecho a que la sentencia se cumpla de manera efectiva; (e) la definición de un conjunto amplio y suficiente para la solución de las controversias; (f) la previsión de medidas que faciliten el acceso a las personas de menores recursos al sistema judicial, y (g) que la oferta de justicia se extienda sobre el territorio nacional[205]. Asimismo, protege posiciones *iusfundamentales* como (h) el derecho de las personas a poner en funcionamiento el sistema de justicia, en las condiciones que fije la ley, para que sus controversias sean resueltas en un plazo adecuado[206].

68. Con todo, los derechos al acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva no son absolutos. Por el contrario, esta corporación ha precisado que la materialización de estas prerrogativas supone una configuración legal, cuyo objetivo es precisar “las condiciones de acceso y los requisitos para su ejercicio”[207]. Asimismo, garantizar estos derechos implica “la disponibilidad de un preciso e idóneo andamiaje para [el trámite del proceso], y la culminación adecuada del mismo, es decir, conforme a

normas preestablecidas para el efecto”[208]. En este sentido, la Corte Constitucional ha sido enfática desde sus orígenes en señalar que los mencionados derechos “sufriría[n] grave distorsión en su verdadero significado si [...] [pudieran] concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamiento de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia”[209], lo que “impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos”[210].

69. *La seguridad jurídica, la confianza legítima y el derecho a la igualdad en el acceso a la administración de justicia.* Para lo que interesa al presente asunto, debe la Corte referirse a tres componentes interrelacionados con los mencionados derechos: la seguridad jurídica, la confianza legítima y la igualdad. De un lado, la seguridad jurídica ha sido entendida como “un principio en virtud del cual se cuenta con la necesaria certeza, en un momento histórico determinado, sobre el ordenamiento jurídico que regula una situación concreta”[211]. En materia judicial, la Corte Constitucional ha reconocido que la “certeza que la comunidad jurídica tenga de que los jueces van a decidir los casos iguales de la misma forma es una garantía que se relaciona con el principio de la seguridad jurídica”[212]. De otro lado, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la confianza legítima en la administración de justicia no solo se garantiza con la sola publicidad de la Ley, sino también con el respeto a las expectativas legítimas de las personas “de que la interpretación y aplicación de la ley por parte de los jueces va a ser razonable, consistente y uniforme”[213].

70. Por último, esta corporación ha informado sobre la importancia del principio de igualdad en la administración de justicia. De un lado, ha precisado que las disposiciones normativas y las decisiones judiciales “deben ofrecer garantías de certeza y uniformidad, pues solo de esta manera es posible predicar que el ciudadano va a ser tratado conforme al principio de igualdad”[214]. Esto cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que “uno de los objetivos principales de la homogeneidad jurisprudencial [...] es el principio de igualdad”[215]. De otro lado, la Corte ha señalado que la igualdad es un propósito de la

administración de justicia, que “no solo se nutre de la seguridad jurídica y el debido proceso, sino también de otros principios que los complementan como la buena fe”[216]. Los anteriores principios obligan “a las autoridades del Estado –los jueces entre ellos– a proceder de manera coherente y abstenerse de defraudar la confianza que depositan en ellas los ciudadanos”[217].

71. *La labor de interpretación de las autoridades judiciales.* Ahora bien, de conformidad con el artículo 230 de la Constitución Política, los jueces en sus providencias solo están sometidos al imperio de la ley. Sin perjuicio de lo anterior, “es claro que en su labor [, los jueces] no se limitan a una mera aplicación mecánica de [la ley], sino que realizan un ejercicio permanente de interpretación del ordenamiento jurídico que implica esencialmente la determinación de cuál es la regla de derecho aplicable al caso y los efectos que de ella se derivan”[218]. Habida cuenta de la multiplicidad de autoridades judiciales y de normas que componen nuestro ordenamiento jurídico, este ejercicio de constante interpretación puede implicar, en algunos casos, lecturas diferenciadas respecto de las disposiciones normativas aplicables a cada caso concreto. Con todo, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, este ejercicio interpretativo debe realizarse con fundamento en los principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentran los principios *pro persona*, *pro actione* y *pro damnato*.

Principio

Pro persona

Caracterización

Este principio “impone aquella interpretación de las normas jurídicas que sea más favorable al hombre y sus derechos, esto es, la prevalencia de aquella interpretación que propenda por el respeto de la dignidad humana y consecuentemente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional”[219]. Por tanto, cuando existan dos interpretaciones posibles de una disposición normativa, los jueces deben optar por aquella que garantice en mayor medida la efectividad de los principios, derechos y deberes[220]. En términos similares, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha indicado que este criterio hermenéutico “constituye un parámetro para la aplicación de normas procesales [...] lo que justifica el empleo de una interpretación más favorable a su materialización [la de los derechos inalienables]”[221].

Pro actione

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, según este principio, *“en casos de duda razonable sobre la procedencia de un recurso de defensa judicial debe dársele prioridad a aquella interpretación que permita reconocer su prosperidad”*[222] (énfasis original). Asimismo, la aplicación de este principio “atenúa el rigor con el que se examina el cumplimiento de los requisitos y cargas procesales en aras de privilegiar el acceso a la administración de justicia”[223]. En todo caso, “[d]icho principio no tiene una aplicación uniforme, ya que ésta debe considerar factores como el tipo de bienes jurídicos involucrados, la carga procesal, el sujeto obligado al cumplimiento de la actuación y la naturaleza del proceso”.

Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado que el principio *pro actione* “es un criterio de interpretación favorable al acceso a la administración de justicia y expresa el principio de primacía de la realidad sobre las formas. *Bajo esta fórmula, si en el caso concreto existe duda u oscuridad en la aplicación de normas adjetivas deberá prevalecer aquella que posibilite la discusión judicial del asunto*”[224] (énfasis añadido).

Pro damnato

La Corte Constitucional ha indicado que el principio *pro damnato* “impone la obligación al funcionario judicial de favorecer ‘el resarcimiento al daño sufrido por la víctima, en los casos en que ésta no se encuentre legalmente obligada a soportarlo’”[225], así como de “hacer prevalecer la solución más favorable a las víctimas de un daño injusto”[226]. Sobre este principio, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado que tal principio “pertenece al ámbito de los procesos encaminados a la reparación de daños, auxilia a quienes acuden al trámite judicial en calidad de víctimas de estos y, en palabras de la jurisprudencia, ‘busca aliviar los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para el ejercicio de las acciones y aboga por la cautela y el criterio restrictivo con el que deben interpretarse y aplicarse dichas normas’”[227] (énfasis original).

Tabla 4. Caracterización de los principios *pro persona*, *pro actione* y *pro damnato*.

72. En ejercicio de esa labor interpretativa, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han interpretado las disposiciones normativas sobre la caducidad de las diferentes acciones y de los medios de control en aplicación de estos principios[228]. Por ejemplo, esta corporación ha señalado que “las reglas de caducidad de la acción y del medio de control de reparación directa deben interpretarse conforme al principio ‘*pro damnato*’ o ‘*favor victamae*’”[229]. Por su parte, la Sección Tercera del Consejo de Estado apeló a estos principios para *recoger* parcialmente su jurisprudencia sobre la incidencia de la liquidación

extemporánea del contrato estatal sobre el conteo del término de caducidad de la acción de controversias contractuales[230] (*infra*, párs. 93 y ss.). En todo caso, las autoridades judiciales, en el ejercicio de su labor interpretativa, también pueden acudir a otras técnicas de interpretación como la histórica, sistemática o literal e, incluso, a la analogía si resulta aplicable. Ello, por supuesto, cuando el uso de dichas herramientas interpretativas resulte armónico con la vigencia de los derechos fundamentales cuya eficacia depende de la actividad judicial.

73. Esta labor interpretativa podría desconocer la importancia de la previsibilidad de las decisiones judiciales que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, “da certeza sobre el contenido material de los derechos y obligaciones de las personas, y la única forma en que se tiene dicha certeza es cuando se sabe que, en principio, los jueces han interpretado y van a seguir interpretando el ordenamiento de manera estable y consistente”[231].
74. Para efectos de nutrir de previsibilidad las decisiones judiciales, así como para garantizar que estas se fundamenten en interpretaciones uniformes y consistentes del ordenamiento jurídico[232], el Constituyente Primario le encargó a los órganos de cierre de las jurisdicciones la función de unificar jurisprudencia. En concreto, “(i) la Corte Constitucional en materia de derechos fundamentales y de examen de validez constitucional de las reformas a la Carta como de las normas con fuerza de ley (CP arts. 86 y 241); (ii) el Consejo de Estado en relación con su rol de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativ[o] (CP arts. 236 y 237); y (iii) la Corte Suprema de Justicia en su calidad de tribunal de casación y máxima autoridad de la jurisdicción ordinaria (CP art. 235)”[233]. En este contexto, la Corte ha reconocido la importancia de la función unificadora de las altas cortes “como una vía para garantizar la unidad en el ordenamiento jurídico y preservar el derecho a la igualdad”[234], así como materializar las prerrogativas constitucionales de buena fe y confianza legítima.
75. *Precedente judicial*. Con todo, la Sala Plena debe precisar que no toda decisión adoptada

por una alta corte constituye un precedente aplicable a todos los casos. En efecto, el precedente ha sido entendido como “los pronunciamientos judiciales que, por guardar identidad fáctica y jurídica, deben ser tenidos en cuenta para resolver el caso actual, en atención a la regla de decisión que exponen, en tanto representan criterios jurisprudenciales consistentes y pacíficos”[235]. Para determinar si una decisión judicial anterior constituye un precedente a un caso deben verificarse tres criterios: “(i) que [en] la *ratio decidendi* de la sentencia anterior se encuentre una *regla jurisprudencial* aplicable al caso a resolver; (ii) que esta *ratio* resuelva un *problema jurídico semejante* al propuesto en el nuevo caso y (iii) que los *hechos del caso sean equiparables* a los resueltos anteriormente”[236] (énfasis original). De no comprobarse la concurrencia de estos tres criterios, “no es posible establecer que un conjunto de sentencias anteriores constituye precedente aplicable al caso concreto, por lo cual al juez no le es exigible dar aplicación al mismo”[237]. Por lo demás, esta Corte ha distinguido entre tres tipos de precedentes: (a) el horizontal, que “se predica de las providencias originadas en el mismo juez o autoridades judiciales de la misma jerarquía”[238]; (b) el vertical, que “implica el respeto por las decisiones emitidas por el superior jerárquico o por el órgano de cierre”[239], y (c) el constitucional, “del cual se predica una especial resistencia a su modificación y a que otras autoridades se separen del mismo”[240].

76. La Corte Constitucional ha señalado que para apartarse del precedente los jueces deben cumplir con una carga de transparencia y de argumentación. De esta forma se garantiza, de un lado, la autonomía y la independencia de las autoridades judiciales y, de otro, la confianza legítima, la seguridad jurídica y la igualdad de los administrados que acuden al sistema jurisdiccional. La intensidad de estas cargas depende de si el precedente del que pretende apartarse la autoridad judicial es horizontal, vertical o constitucional. En el siguiente cuadro se exponen las mencionadas cargas:

Categoría

Carga que debe cumplir la autoridad judicial

Precedente horizontal[241]	El juez debe (i) “hacer referencia al precedente con el que ha resuelto cargos análogos (requisito de transparencia)” y (ii) “exponer las razones suficientes que, a la luz de los cambios introducidos en el ordenamiento jurídico, o por la transformación del contexto social dominante, justifiquen o evidencien la necesidad de producir un cambio jurisprudencial (requisito de suficiencia)”.
Precedente vertical[242]	El juez debe (i) hacer referencia al precedente con el que él, su superior jerárquico o el órgano de cierre ha resuelto casos análogos y (ii) la carga argumentativa del requisito de suficiencia “se acentúa pues además corresponde a las autoridades judiciales ‘demostrar que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla y amplía de mejor manera el contenido de los derechos, principios y valores constitucionales objeto de protección”.
Precedente constitucional[243]	El juez debe (i) cumplir con la carga de transparencia, “que exige exponer de manera clara, precisa y detallada (a) en qué consiste el precedente del que se va a separar, (b) las providencias que lo han desarrollado y (c) el modo en que ha tenido lugar su aplicación”. Asimismo, debe cumplir con (ii) la carga de argumentación, “que impone (a) presentar razones especialmente poderosas con capacidad de justificar la separación y que excedan los simples desacuerdos y (b) explicar por qué tales razones justifican afectar los principios de seguridad jurídica, igualdad, buena fe y coherencia”.

Tabla 5. *Cargas que deben cumplir las autoridades judiciales para apartarse del precedente.*

77. Con todo, este tribunal ha sido enfático en reconocer que la vinculatoriedad del precedente no desconoce el principio de independencia judicial dispuesto en el artículo 228 de la Constitución Política. En criterio de la Corte, si se satisface la carga argumentativa señalada, se entiende protegido el derecho a la igualdad y, a la vez, garantizada la autonomía e independencia de los operadores judiciales. Ello, además bajo la eficacia del principio constitucional de primacía del derecho sustancial y la vigencia de los derechos fundamentales involucrados en la actividad adjudicativa. En últimas, la disciplina del precedente tiene dos objetivos principales: dotar de una racionalidad mínima a la función judicial y preservar la igualdad de trato ante autoridades judiciales y, de una manera más amplia, la garantía del derecho al debido proceso.

78. *Antecedentes jurisprudenciales.* Ahora bien, a diferencia de las decisiones que constituyen precedente en estricto sentido, los antecedentes jurisprudenciales son decisiones de controversias anteriores a la que se estudia, “que puede[n] tener o no algunas similitudes desde el punto de vista fáctico, pero lo más importante es que contiene algunos puntos de Derecho (e.g. conceptos, interpretaciones de preceptos legales, etc.) que guían al juez para resolver el caso objeto de estudio”[244]. Luego, los antecedentes jurisprudenciales, cuando menos, tienen la vocación de orientar el ejercicio de interpretación que ejercen los jueces de la república sobre puntos de derecho que han sido abordados y desarrollados en pasados pronunciamientos. Ello con el fin de dotar de determinado grado de previsibilidad y razonabilidad al ejercicio de la actividad judicial.

79. Este concepto cobra especial relevancia ante la existencia de disparidad de criterios sobre un mismo punto de derecho. En efecto, esta corporación ha precisado que cuando no existe claridad sobre el precedente aplicable y “[a]nte la falta de unidad en la jurisprudencia, los jueces deben hacer explícita la diversidad de criterios, y optar por las decisiones que interpreten de mejor manera el imperio de la ley, a partir de una adecuada determinación de los hechos materialmente relevantes al caso”[245]. En otros términos, ante una diversidad de criterios sobre determinado punto de derecho, los antecedentes jurisprudenciales permiten orientar la labor interpretativa de los jueces. En esos casos, las autoridades judiciales tienen un deber de exponer la existencia de criterios jurídicos encontrados y aportar un principio de razón suficiente que permita dilucidar los motivos por los cuales optó por una o por otra postura. Con todo, la Sala Plena advierte que este deber no puede ser equiparado con las cargas de suficiencia y de transparencia que las autoridades deben cumplir para apartarse del precedente judicial. Por el contrario, para satisfacer adecuadamente este deber, los operadores judiciales podrían limitarse a enunciar (i) la existencia de diversos criterios jurisprudenciales en la materia; y (ii) los motivos por los cuales considera que una determinada postura interpreta de mejor manera el imperio de la ley.

80. *Las sentencias de unificación del Consejo de Estado.* El artículo 237.1 de la Constitución Política dispone que el Consejo de Estado es el tribunal de cierre de la jurisdicción de lo

contencioso administrativo. En tal condición, tiene la función de unificar la jurisprudencia en el ámbito de lo contencioso administrativo. En ejercicio de esta competencia, esta corporación dicta sentencias de unificación, con base en su “importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia”[246]. Tales providencias fijan una línea de interpretación sobre el alcance de las disposiciones de derecho público y, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional[247], son vinculantes para los jueces y tribunales administrativos a título de precedente vertical.

81. Las sentencias de unificación del Consejo de Estado revisten una importancia sustancial porque están encaminadas a preservar los principios de seguridad jurídica e igualdad; así como a reducir la litigiosidad, ya que brindan claridad a la administración, los administrados y a los jueces sobre cuáles son las líneas jurisprudenciales plenamente vinculantes[248]. Además, constituyen precedente en materia de lo contencioso administrativo, tanto por las razones generales antes explicadas, como por la raigambre constitucional que tiene el Consejo de Estado como alta corte, con funciones de unificación de jurisprudencia dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por lo tanto, tienen carácter vinculante para los jueces y tribunales administrativos, pues, de este modo, se garantizan, entre otros, los principios superiores de la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica. No obstante, se insiste, los jueces pueden distanciarse excepcionalmente del precedente, “mediante una argumentación explícita y razonada de su apartamiento, en reconocimiento a la autonomía e independencia inherentes a la administración de justicia y al ejercicio de la función judicial -artículo 228 [Constitución Política]-”[249]. En cualquier caso, este apartamiento no inhibe la competencia del Consejo de Estado para conocer del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, en los términos de los artículos 256 y siguientes del CPACA.

5. La liquidación de los contratos estatales y la caducidad de la acción de controversias contractuales (CCA) y del medio de control de controversias contractuales (CPACA)

82. *Liquidación de los contratos estatales.* Esta figura ha sido definida como la actuación posterior a la terminación del contrato, “mediante la cual lo que se busca es determinar si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo o en favor de cada una de las partes, para de esta forma realizar un balance final o un corte definitivo de las cuentas derivadas de la relación negocial, definiéndose en últimas quién le debe a quién y cuanto, lo que puede hacerse por las partes de común acuerdo, por la administración unilateralmente o en su caso por el juez, es decir para ‘*dar así finiquito y paz y salvo a la relación negocial*’”[250] (énfasis original). De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, este proceso es una manifestación de los principios de transparencia, moralidad administrativa y eficacia[251]. La liquidación de los contratos estatales fue regulada por el Decreto Ley 150 de 1976 y el Decreto 222 de 1983. Sin embargo, esta normativa señalaba de manera expresa los eventos en los que resultaba procedente esa liquidación, por lo que resultaba “limitativa respecto del margen de acción de las entidades públicas”[252]. En contraste, por medio del artículo 60 de la Ley 80 de 1993[253], el Legislador dispuso que serían objeto de liquidación “[l]os contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran”. Asimismo, precisó que los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión no requieren de liquidación.

83. *Modalidades de liquidación de los contratos estatales.* De conformidad con lo anterior, son distintos sujetos los que pueden concurrir a la liquidación del contrato estatal, en distintas etapas y en atención a la modalidad de liquidación. De un lado, la liquidación bilateral es un negocio jurídico por medio del que las partes definen las prestaciones, derechos y obligaciones derivados del contrato estatal, con la finalidad de concluirlo. Este acuerdo vincula a los sujetos que lo suscriben, salvo que exista un vicio del consentimiento o esta hubiese sido suscrita con salvedades[254]. Según la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, en la legislación sustancial “se privilegia esta modalidad de liquidación del contrato, en tanto se compele a las partes a buscar un acuerdo que permita finalizar su relación y sólo ante su ausencia podría proceder alguna de las otras modalidades prevista en la ley”[255].

84. De otro lado, la liquidación unilateral es una actuación administrativa posterior a la terminación del contrato, la cual se materializa en un acto administrativo motivado. Por medio de dicha liquidación, la administración realiza el balance del contrato estatal de manera unilateral, de tal forma que precisa las prestaciones, derechos y obligaciones derivados de ese negocio jurídico. Esta prerrogativa de las entidades contratantes es una “expresión de la supremacía jurídica que ostenta la administración pública en las relaciones jurídicas en que interviene”[256]. En cualquier caso, solamente podrá hacer uso de ella si fracasó la liquidación bilateral del contrato y no implica, de ninguna manera, que pueda desbordar los límites previstos por el ordenamiento jurídico, tal como lo dispone el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.
85. Finalmente, la liquidación judicial es el balance de cuentas del contrato estatal que hace el juez, ante la ausencia de liquidación bilateral o unilateral. Esta competencia se deriva de las disposiciones procesales. Habida cuenta de que las disposiciones sustanciales del EGCAP no regulan esta figura, el Consejo de Estado ha entendido que su fundamento está en los artículos 87 y 136 del CCA[257] que regulan, la acción –hoy medio de control– de controversias contractuales y su término de caducidad. Esta liquidación procede, en sentido estricto, en el momento en que es posible el ejercicio del derecho de acción, en particular, una vez ha vencido el término de liquidación bilateral y la administración no ha liquidado el contrato de manera unilateral dentro de los dos meses siguientes. En estos casos, la admisión de la demanda de controversias contractuales inhibe la competencia de la administración para liquidar unilateralmente el contrato, por lo que pierde competencia en atención al conocimiento judicial de la causa.
86. *Oportunidad para liquidar los contratos estatales.* El Decreto Ley 150 de 1976 y el Decreto 222 de 1983 no fijaron los plazos para liquidar el contrato estatal. Por esto, el Consejo de Estado[258] consideró como un término plausible el de cuatro meses para que las partes lo liquidaran de común acuerdo. Si las partes contractuales no lograban la liquidación, la administración debería liquidar el contrato de manera unilateral dentro de los dos meses

siguientes[259]. Posteriormente, el Legislador acogió esta postura jurisprudencial en los artículos 60 de la Ley 80 de 1993[260] y 11 de la Ley 1150 de 2007[261]. Respecto del plazo máximo para realizar la liquidación del contrato, la jurisprudencia del Consejo de Estado precisó que, una vez vencidos los plazos para la liquidación bilateral o unilateral del contrato estatal, las partes conservan la facultad para liquidarlo de una u otra forma dentro de los dos años siguientes[262]. Esta postura fue finalmente acogida en el referido artículo 11 de la Ley 1150 de 2007[263].

87. *La institución jurídico procesal de la caducidad***[264]**. La Corte Constitucional ha precisado que 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”[265]. En este sentido, el término de caducidad de la acción de controversias contractuales (CCA) y del medio de control de controversias contractuales (CPACA) es el límite temporal dentro del cual el interesado puede reclamar los perjuicios derivados del contrato estatal. El principal efecto del acaecimiento del término de caducidad previsto en la ley es “la extinción del derecho de acción”[266]. En todo caso, esta corporación ha explicado que la caducidad no frustra el derecho de acceso a la justicia porque “[e]s imposible que pueda desconocerse o vulnerarse el derecho de quien ha hecho voluntaria dejación del mismo, renunciando a su ejercicio o no empleando la vigilancia que la preservación de su integridad demanda”[267]. De hecho, este fenómeno “comporta intereses relacionados con la recta administración de justicia”, está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad[268]. Asimismo, garantiza la seguridad y certeza jurídicas en las que se funda el Estado de derecho[269].

88. *Reglas sobre la caducidad de la acción -medio de control- de controversias contractuales*. El artículo 136 del CCA disponía que las acciones “relativas a contratos caducarán a los dos (2) años de expedidos los actos u ocurridos los hechos que den lugar a ella”. En este contexto, el Consejo de Estado comprendió que “el término de caducidad de la acción contractual comenzaba a correr ‘... a partir de la expedición de un acto administrativo

contractual [...] o de la ocurrencia de un hecho causal del litigio [...]”[270]. Más adelante, advirtió que en la ejecución del contrato podían ocurrir múltiples controversias, por lo que “estimó necesaria la fijación de un hito inicial para el conteo del término de caducidad que respondiera en mejor forma a una concepción integral de la relación contractual”[271]. Así, “tomó como referente, para esos efectos, el momento de la terminación del contrato, si este no requería de liquidación, y el de acaecimiento de esta última en caso contrario”[272].

89. Posteriormente, el artículo 136 *ibidem* fue subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, en el siguiente sentido:

“Artículo 136. Caducidad de las acciones.

[...]

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

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

1. a) En los de ejecución instantánea, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;
1. b) En los que no requieran de liquidación, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes, contados desde la terminación del contrato por cualquier causa;

2. c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la firma del acta;

1. d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar;

[...]”.

90. Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, la cual entró a regir a partir del 2 de julio de 2012[273], las demandas relativas a contratos deben presentarse dentro de los dos años “a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”[274]. Este término se contabiliza dependiendo de las circunstancias que se hayan presentado, a saber:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

[...]

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

[...]

1. 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.

[...]

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

1. i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;
1. ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;
- iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;
1. iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;

1. v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga;

[...]”.

91. El término de caducidad se suspende con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial, la cual constituye un requisito de procedibilidad en materia contenciosa administrativa cuando los asuntos sean conciliables[275]. En efecto, el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 disponía que la presentación de la referida solicitud “suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 20. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero”. En el marco de la mencionada regulación, la suspensión operaba por una sola vez y era improrrogable.
92. En términos similares, el artículo 96 de la Ley 2220 de 2022 instituye que la petición de convocatoria de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público suspende el término de caducidad, según el caso, hasta que ocurra alguna de las siguientes hipótesis: (i) la “ejecutoria de la providencia que imprueba del acuerdo conciliatorio por el juez de lo contencioso administrativo”; (ii) la “expedición de las constancias a que se refiere la presente ley” o (iii) el “vencimiento del término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud”. En cualquier caso, las partes pueden prorrogar los tres meses para el trámite de conciliación, “pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción”.

93. *Posturas jurisprudenciales asumidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado.* En el contexto normativo referido, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha asumido dos posturas jurisprudenciales divergentes para determinar el momento a partir del cual se contabiliza el término de caducidad de las acciones promovidas en contra de contratos estatales luego del vencimiento de los plazos –convencionales o legales– para liquidarlo bilateral y unilateralmente. Así lo reconoció esa corporación en el Auto de unificación de 1.º de agosto de 2019 al señalar que “el asunto relativo a la oportunidad para el ejercicio válido de la acción ha suscitado controversia y diferentes soluciones entre las subsecciones en las que se dividió la Sección [...] en relación con la incidencia que podría tener la liquidación extemporánea del contrato sobre el conteo del término de caducidad de la acción”[276].

94. *Primera postura.* La liquidación posterior al vencimiento del plazo convencional o legal no incide en el cómputo de la caducidad. Esta postura ha sido asumida por las subsecciones B y C de la Sección Tercera del Consejo de Estado[277] y fue acogida por la Subsección A en la providencia cuestionada. En virtud de esta postura, una vez transcurrido el término convencional o el supletivo de cuatro meses para liquidar el contrato de manera bilateral, así como los dos meses posteriores con los que cuenta la administración para liquidarlo de forma unilateral, “irremediablemente el término de caducidad habrá empezado a correr a partir de la conclusión de este último momento y por ende ninguna incidencia tendrá en el término de caducidad una liquidación posterior”[278]. Esta posición jurisprudencial tiene como fundamento las características particulares de la figura de la caducidad, así como el principio de seguridad jurídica. Al respecto, la Subsección C ha indicado lo siguiente:

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

La seguridad jurídica y la paz social son las razones que fundamentalmente justifican el que

el legislador limite desde el punto de vista temporal la posibilidad de aducir ante el juez unas concretas pretensiones y por ello se dice que la caducidad protege intereses de orden general.

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

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

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

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

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

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

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

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

Y es que la posición que aquí se critica impondría la obligada pero errada e ilegal conclusión consistente en que el término de caducidad ya no sería de dos años contados a partir del momento en que vencieron los términos legales para liquidar el contrato, sino de treinta y tres o más meses (13 o más desde el vencimiento de los términos legales para liquidar el contrato y 24 más a partir de la liquidación extemporánea), todo por decisión de quien o quienes liquidaron el contrato por fuera de los términos legalmente previstos para ello"[279] (énfasis añadido).

95. Posteriormente, la Subsección C hizo algunas precisiones respecto de los eventos en los que se da una liquidación del contrato de manera bilateral o unilateral, mientras transcurre el plazo de caducidad[280]. En relación con la liquidación bilateral "cuando

vencieron los términos para efectuarla, e incluso una vez venció el término de la acción de controversias contractuales”[281], explicó que “la caducidad para ejercer la acción no empieza a correr desde que se liquidó bilateralmente el negocio, porque quedaría abierta la posibilidad de que las partes liquiden en cualquier tiempo, incluso diez o cincuenta años después de que se ejecutó el contrato”[282].

96. Sobre la liquidación unilateral, indicó que si esta ocurre “muy cerca al inicio al cómputo de la caducidad”[283], el término de caducidad será aquel que reste para cumplir los dos años que habrían iniciado a correr. En contraste, si la administración realiza la liquidación unilateral cerca al vencimiento de ese plazo (por ejemplo, cuando falta un día), en la práctica, quedaría sin control judicial, “comoquiera que el afectado no tendrá la oportunidad real de ejercer el derecho de acceso a la administración de justicia”[284]. Además, permitiría el abuso por parte de la administración y la desviación de su poder. Lo anterior justifica que “en eventos como este, la caducidad de la acción contractual se cuenta desde la ejecutoria de la decisión, y de manera independiente, de modo que se garantice el derecho de acceso a la administración de justicia y, sobre todo, el derecho a controlar las decisiones del Estado”[285]. En cualquier caso, advirtió que esto no implicaba ampliar el término de caducidad respecto de otros aspectos contractuales que no resultaran afectados con la liquidación unilateral del negocio jurídico.
97. Esta postura jurisprudencial ha sido acogida por las subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado respecto de contratos y acciones iniciadas en vigencia del CCA y del CPACA, así como de liquidaciones unilaterales y bilaterales[286]. En atención a las particularidades del caso *sub examine*, la Sala sintetizará algunas de las providencias en las que la Sección Tercera del Consejo de Estado aplicó esta línea jurisprudencial respecto de liquidaciones unilaterales efectuadas con posterioridad al vencimiento de los plazos convencionales o legales para liquidarlo de manera bilateral o unilateral.

Aplicación de la primera postura a liquidaciones unilaterales

Auto de 8 de junio de 2016 (exp. 54067). La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró probada la caducidad de la acción de controversias contractuales. El 2 de junio de 2010, Ecopetrol S.A.[287] y la sociedad demandante suscribieron el contrato. Luego, el 4 de enero de 2011, suscribieron el acta de finalización. Dentro del plazo convencional de seis meses no liquidaron el contrato, por lo que la empresa lo hizo, de manera unilateral, el 28 de octubre de 2011. En ese contexto, la Subsección C concluyó que el medio de control caducó, habida cuenta de que los 6 meses para la liquidación del contrato vencieron el 4 de julio de 2011, por lo que “el plazo para presentar la demanda finalizaba el 04 de julio de 2013”. Sin embargo, la solicitud de conciliación fue presentada el 8 de noviembre de 2013 y la demanda el 6 de febrero de 2014.

Sentencia de 1º de abril de 2016 (exp. 50128). La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró probada la caducidad de la acción de controversias contractuales. El 12 de mayo de 1993, Empresas Públicas de Medellín y un consorcio suscribieron un contrato de obra que venció el 9 de enero de 1995 y, luego, el 13 de octubre de 1995, emitieron la fecha de recibo y entrega de las obras. La Subsección constató que, para la fecha de celebración del contrato, de conformidad con la ley y con la jurisprudencia[288], las partes tenían cuatro meses para la liquidación bilateral y dos para la liquidación unilateral del contrato. Ese plazo venció el 9 de julio de 1995 porque la liquidación unilateral se adelantó el 22 de mayo de 1997 por parte de la empresa contratante. En consecuencia, la acción caducó el 9 de julio de 1997 pero la demanda fue interpuesta el 20 de mayo de 1999. En gracia de discusión, la autoridad judicial contabilizó el término a partir de otras fechas relevantes pero en todo caso confirmó que la acción habría caducado.

Sentencia de 15 de octubre de 2015 (exp. 34779). La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la caducidad de la acción de controversias contractuales[289]. Las partes suscribieron un contrato que terminó el 6 de marzo de 1989. Los plazos de cuatro y dos meses para su liquidación bilateral y unilateral vencieron el 6 de septiembre de 1989 sin que el contrato hubiese sido liquidado. La entidad demandada liquidó el contrato de manera unilateral el 12 de septiembre de 1989. Sin embargo, el término de caducidad empezó a correr desde el vencimiento de los seis meses para liquidarlo, por lo que venció el 6 de septiembre de 1991. Como la demanda fue presentada el 5 de diciembre de 1996, ya había operado la caducidad.

Sentencia de 12 de agosto de 2014 (exp. 26902)[290]. La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la caducidad de la acción de controversias contractuales. Explicó la diferencia entre la liquidación bilateral y unilateral, así como las hipótesis que podían presentarse en esta última. En todo caso, indicó que, en esa oportunidad, el término debía contabilizarse a partir del vencimiento del plazo de seis meses en que debió liquidarse el contrato y no desde su liquidación unilateral posterior, “porque las reclamaciones previas que formuló el contratistas a la entidad, que coinciden con la causa petendi de la demanda, no guardan relación con algún cuestionamiento que provenga o tenga origen en el acto administrativo de liquidación; se trata de reclamos anteriores, en materias bien identificadas por el contratista desde hacía tiempo, por ende se concretaron ante la entidad pública antes de que se liquidará el negocio jurídico, no con ocasión de la liquidación”.

*Sentencia de 12 de junio de 2014 (exp. 29469)***[291]**. La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la caducidad de la acción de controversias contractuales. El 15 de enero de 1997, las partes suscribieron el contrato. Este contrato terminó el 31 de diciembre de 1998. El término de seis meses para liquidar el negocio jurídico de manera bilateral o unilateral venció el 30 de junio de 1999, fecha a partir de la cual inició a contabilizar el término de caducidad de dos años que venció el 30 de junio de 2001. El hecho de que la administración hubiese liquidado el contrato el 29 de junio de 2001 “no implica que entonces se tengan dos años más para el ejercicio oportuno de la acción, pues, se repite, los términos de caducidad son de orden público y por consiguiente inmodificables por el querer de las partes”. Para la Subsección C, “[e]ntender lo contrario conduciría en este caso a que el término de caducidad sea de tres años, once meses y veintiocho días”. La ley dispone que son dos años “contados a partir de la liquidación del contrato pero, por supuesto, siempre y cuando que esta liquidación sea oportuna ya que si este acto no se produce en los términos ya mencionados, a la conclusión de estos empieza a correr irremediable e indefectiblemente el término de la caducidad, sin que un acto liquidatorio posterior tenga la virtualidad de alterar el término legalmente previsto para la decadencia de la acción”.

*Sentencia de 24 de julio de 2013 (exp. 28768)***[292]**. La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la caducidad de la acción de controversias contractuales. Las partes celebraron el contrato el 1º de febrero de 1999 y lo terminaron anticipadamente el 5 de abril de 2000. En consecuencia, la autoridad judicial explicó que los plazos de cuatro y dos meses para liquidar el contrato de manera bilateral y unilateral vencieron el 5 de octubre de 2000, por lo que el término de caducidad de dos años expiró el 5 de octubre de 2002. Como la demanda fue interpuesta el 5 de noviembre de 2002, la caducidad ya había operado. En cualquier caso, “la liquidación extemporánea ninguna incidencia tiene en el término de caducidad ya que este empezó a correr de manera irremediable desde que concluyeron los plazos legales para realizarla”. En esa oportunidad, la entidad demandada liquidó el contrato mediante la Resolución de 25 de abril de 2002, la cual fue confirmada por medio de la Resolución de 18 de julio de 2002.

Tabla 6. *Providencias en las que la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha aplicado la primera postura jurisprudencial en casos de liquidaciones unilaterales.*

98. *Segunda postura*. La liquidación posterior al vencimiento del plazo convencional o legal sí incide en el cómputo de la caducidad. Esta posición ha sido asumida por las subsecciones A[293] y B de la Sección Tercera del Consejo de Estado. De conformidad con esta línea jurisprudencial, el término de dos años de la caducidad inicia a contar a partir de la liquidación del contrato, bien sea bilateral o unilateral[294], “aún si estos actos ocurrieran con posterioridad al vencimiento de los plazos previstos para su acuerdo o expedición, e incluso después de haber vencido el término de dos años contados desde el vencimiento del término de liquidación unilateral”[295]. Según esta postura[296], los artículos 136 del

CCA y 164 del CPACA disponen, de forma expresa, que el término de caducidad de dos años de la acción relacionada con la liquidación del contrato estatal inicia a contar a partir del acta o del acto administrativo de liquidación, sin importar en qué momento ocurre. Asimismo, los actos administrativos no pueden quedar sin control judicial y, a partir de estos, surge un interés de demandarlos.

99. Al igual que la primera postura, esta ha sido aplicada por la Sección Tercera del Consejo de Estado respecto de contratos y acciones iniciadas en vigencia del CCA y del CPACA, así como en relación con liquidaciones unilaterales y bilaterales[297]. Por las connotaciones particulares del caso concreto, la Sala también sintetizará algunas de las providencias que las subsecciones de dicha sección han resuelto con fundamento en esta línea jurisprudencial respecto de liquidaciones unilaterales efectuadas con posterioridad al vencimiento de los plazos convencionales o legales para liquidarlo de manera bilateral o unilateral.

Aplicación de la segunda postura a liquidaciones unilaterales

Sentencia de 30 de marzo de 2022 (exp. 60828). La Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de la que había declarado la caducidad de la acción. El *a quo* se basó en que el contrato celebrado el 5 de noviembre de 1993 terminó el 3 de enero de 1995 porque sus prórrogas posteriores no tenían validez al haber sido expedidas de manera extemporánea. Sin embargo, la demanda fue presentada el 25 de junio de 1998, cuando había operado la caducidad. Por lo demás, la liquidación unilateral del contrato “fue proferida después del término para acudir a la jurisdicción”, los días 18 de julio y 15 de diciembre de 1997. Por su parte, la Subsección B precisó que el demandante contaba con dos años desde la expedición del acto de liquidación unilateral para acudir a la jurisdicción, en tanto que “pretende la nulidad de un acto contractual y el hecho que haya sido proferido de manera extemporánea no le quita ese carácter”[298]. Agregó que “el acto administrativo extemporáneo no puede quedar sin control judicial; y sólo a partir de su existencia surge el interés para demandarlas [*sic*]”. No obstante, precisó que esto no extendía el término de caducidad de otras pretensiones que hubiesen fenecido. Por esto, aclaró que la posibilidad de demandar ese acto “dentro de los dos años siguiente[s] a su existencia, comprende la nulidad de ese acto administrativo y el restablecimiento del derecho o la reparación de perjuicios causados con el acto”. En consecuencia, indicó que solo examinaría esas pretensiones. En todo caso, la subsección examinó la extemporaneidad de los actos de liquidación unilateral al analizar el fondo.

Sentencia de 6 de julio de 2020 (exp. 39928). La Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado constató que la acción no había caducado. Explicó que las partes suscribieron el contrato el 26 de septiembre de 2002 y su plazo de ejecución venció el 11 de agosto de 2003. Posteriormente, la entidad liquidó el negocio jurídico el 27 de mayo de 2004. La Subsección B indicó que la acción fue promovida de manera oportuna porque, pese a que no tenía constancia de la fecha de notificación del acto administrativo de liquidación unilateral, “fue expedido el 27 de mayo de 2004 [...] y la demanda fue presentada el 9 de diciembre siguiente, esto es, dentro de los dos años siguientes, como lo autoriza el artículo 136 numeral 10 del [CCA] cuando se cuestiona el acto que liquida el contrato en forma unilateral”.

Sentencia de 12 de diciembre de 2019 (exp. 61614). La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado concluyó que no operó la caducidad, a diferencia de lo que encontró el Tribunal Administrativo del Meta[299]. Para la Subsección A, el término de caducidad debía contabilizarse desde la ejecutoria de los actos administrativos por medio de los que la entidad liquidó el contrato estatal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 136 del CCA (num. 10, lit. d), modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. En ese contexto, advirtió que esta operaba el 2 de diciembre de 2007, habida cuenta de que la entidad liquidó el negocio jurídico mediante las resoluciones que quedaron ejecutoriadas el 2 de diciembre de 2005. No obstante, la solicitud de conciliación extrajudicial fue presentada el 29 de noviembre de 2005, lo que suspendió la caducidad hasta el 28 de febrero de 2006, y la demanda fue instaurada el 23 de enero de 2008.

Auto de 12 de noviembre de 2019 (exp. 61045). La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó el auto mediante el que el Tribunal *a quo* declaró la caducidad porque, en su criterio, esta debía contabilizarse “a partir de los términos de liquidación”. La Subsección A explicó que el término debía contabilizarse a partir de la liquidación unilateral del contrato, en atención a lo dispuesto por el artículo 164 del CPACA (num. 2, lit. j), ap. iv), “independientemente del debate sobre si Fonade expidió extemporáneamente el acto de liquidación unilateral –es decir, por fuera de los plazos establecidos legalmente– y al margen de la validez de dicha actuación”. Luego, la subsección refirió el Auto de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Reconoció que no se presentó el mismo supuesto fáctico –el de la liquidación bilateral–, pero consideró que “ha de seguirse la misma línea interpretativa que, se reitera, ha sido la concebida por esta Subsección, en la medida en que atiende a la hermenéutica de la norma que establece el plazo para interponer la demanda en esos eventos, es decir, 2 años contados a partir de la ejecutoria del acto de liquidación unilateral del contrato”.

Sentencia de 12 de noviembre de 2014 (exp. 29165)[300]. La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado contabilizó el término de caducidad a partir de los actos administrativos de liquidación unilateral del contrato. El contrato fue suscrito el 1 de septiembre de 1994 y terminó en junio de 1995. Posteriormente, la entidad liquidó el contrato por medio de una resolución de 22 de agosto de 1996, la cual fue modificada mediante el acto administrativo de 9 de diciembre de 1996 y quedó ejecutoriado el 8 de enero de 1997. Estas fueron revocadas y modificadas por medio de una resolución de 29 de diciembre de 1997, confirmada el 2 de abril de 1998 y que quedó en firme el 1 de junio siguiente.

Sentencia de 7 de noviembre de 2012 (exp. 25915)[301]. La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado concluyó que no había operado la caducidad de la acción. Explicó que el contrato terminó de mutuo acuerdo el 7 de abril de 1999, por lo que el plazo de cuatro meses para liquidarlo de manera bilateral venció el 7 de agosto siguiente. No obstante, el Invias lo liquidó de manera unilateral mediante las resoluciones de 4 de febrero y 12 de abril de 2000, “de suerte que el término de caducidad de la acción empezó a correr a partir de la ejecutoria de este acto”. De manera hipotética, explicó que si la caducidad se contabilizara sin tener en cuenta esos actos administrativos, como lo planteó el Tribunal *a quo*, tampoco habría operado. Esta se habría configurado el 7 de agosto de 2001, “dos años después del vencimiento del plazo contractual para liquidar”, y la demanda se presentó el 12 de mayo de 2000.

Tabla 7. Providencias en las que las subsecciones A y B de la Sección Tercera del Consejo de Estado han aplicado la segunda postura jurisprudencial en casos de liquidaciones unilaterales.

100. *Auto de unificación de 1.º de agosto de 2019 (exp. 62009)[302]*. Por medio de esta providencia, la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia respecto de la caducidad del medio de control de controversias contractuales de los contratos liquidados “después de haber vencido el término convencional y/o legalmente dispuesto para su liquidación, pero dentro de los dos años posteriores al vencimiento de este último”, en el siguiente sentido: “éste debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta o de la ejecutoria del acto de liquidación del contrato, conforme al ap. iii del literal j. del numeral 2 del artículo 164 del CPACA; y de precisar que, en consecuencia, el apartado v) del literal j del mismo numeral solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna”. En consecuencia, ordenó admitir la demanda que había sido rechazada por el Tribunal Administrativo de Antioquia.
101. La Sección Tercera empezó por precisar que “[p]ara los fines de la unificación, [...] el régimen jurídico del contrato viene irrelevante en razón del sentido que tiene el criterio que adopta la Sala, puesto que el objeto de esta unificación radica en el entendimiento que en lo sucesivo ha de darse al término de caducidad fijado en el apartado iii del literal j. del numeral 2 del artículo 64 [sic] del CPACA respecto del hito inicial de su conteo, y

conforme al criterio unificado que acoge la Sala resulta innecesario establecer si la liquidación ocurrió unilateral o bilateralmente”[303]. Después, hizo referencia a los antecedentes legislativos del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales y expuso las dos posturas jurisprudenciales divergentes de las subsecciones de la sección. Luego, precisó que unificaría su jurisprudencia de la siguiente manera:

“En esta oportunidad, la Sala Plena de Sección Tercera unificará su postura en relación con el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales de contratos que han sido liquidados de manera extemporánea, y lo hará para resolver una controversia originada en la inconformidad que manifiesta el contratista frente al contenido del acta de liquidación que fue suscrita por ambas partes después del vencimiento del término convencional o legal supletorio que tenían las partes para que esa operación se realizara de forma concertada (de 4 meses), y de la finalización del término que tenía la administración para liquidarlo unilateralmente (de 2 meses), pero dentro de los dos años posteriores al vencimiento de este último.

Escapa a esta unificación, la definición del término de caducidad cuando la liquidación del contrato se produce por fuera, no solo de los términos fijados para la liquidación por las partes de mutuo acuerdo, sino de los establecidos para la expedición del acta de liquidación unilateral, e incluso luego de los dos años siguientes a la terminación de este último, por cuanto los supuestos del caso sublite no dan lugar a ello”.

102. Posteriormente, realizó un recuento de las normas contenidas en los artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 164 del CPACA. Al respecto, explicó que el legislador fijó “un tratamiento para los casos que tienen origen en un acto expreso de liquidación –sin importar si este se originó en la voluntad de las partes o en la decisión de la administración–, y otro diferente para aquellos en los que no se produjo, en lo absoluto, liquidación”. Asimismo, indicó que la norma no prevé de manera expresa a la liquidación bilateral extemporánea como un evento específico para la contabilización de la caducidad ni señaló sus consecuencias

jurídicas. Por tanto, manifestó, de un lado, que el acta de liquidación bilateral extemporánea “no deja de ser un acto jurídico eficaz y vinculante para las partes del contrato estatal”, lo que reconoce el artículo 11 de la Ley 1150 *ibidem*.

103. En ese contexto, la Sección Tercera indicó que “solo hasta el momento en que se suscribe o produce la liquidación, las partes saben cuál es el resultado final de la ejecución del contrato y podrán determinar la necesidad o no de demandar”. De otro, que dicha acta no puede tener el mismo tratamiento ni las mismas consecuencias jurídicas que los eventos en los que ocurre una omisión absoluta de liquidación del contrato estatal. Así, el pleno de la Sección Tercera indicó que la hipótesis aplicable cuando media una liquidación bilateral no sería la del apartado v) del literal j del artículo 164 del CPACA, “destinado exclusivamente al evento en que la liquidación, en caso de requerirse, no se haya llevado a cabo por acuerdo entre las partes ni proferido por voluntad de la administración”.
104. Después, la Sección Tercera indicó que los términos procesales de la caducidad deben estar expresamente señalados en la ley y que no es posible hacer interpretaciones extensivas, analógicas o amplias “del precepto que extingan injustificadamente el derecho de acción bajo el pretexto de garantizar sacros intereses públicos”. Agregó que “en caso de duda sobre su aplicación, debe privilegiarse una interpretación favorable al ejercicio de la acción, que permita presentar ante los jueces reclamaciones de contenido indemnizatorio y, en general, que facilite el control de la actividad administrativa y la protección de garantías y derechos fundamentales”. En este contexto, recordó que “en todas sus secciones y en relación con buena parte de los medios de control”, la sección ha aplicado los principios *pro actione*, *pro homine* y *pro damato*, “como criterios ilustradores de la interpretación judicial más adecuada en el análisis de la presentación oportuna de la demanda. Son estos los criterios para atemperar la aplicación inmediata de los términos de caducidad, sobre todo en etapas tempranas del proceso”.
105. La Sección Tercera adujo que la “premisa del acaecer inexorable de la caducidad a partir de un conteo tomado de forma lineal a partir de la terminación del contrato por cualquier

motivo” coartaría la posibilidad de que las partes solucionen las controversias que no sean zanjadas en el trabajo de liquidación. Esto contrariaría el interés del Legislador de promover acuerdos que reduzcan la conflictividad en la actividad contractual. En todo caso, precisó que la facultad de liquidar bilateralmente el contrato luego de los dos meses legales para su liquidación, en los términos del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, están restringidos a los dos años siguientes a su vencimiento. Finalmente, precisó que la habilitación de realizar la liquidación bilateral del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 “*sin perjuicio* de los términos de caducidad de los medios de control contenidos en el artículo 164 del CPACA, “supone la aplicación restrictiva de esta norma al supuesto de hecho que expresamente corresponde a ese evento, a saber, el del ap. iii. del literal j”.

106. La sección *recogió parcialmente* su jurisprudencia “considerando las pautas de interpretación restrictiva de los términos de caducidad, y de favorabilidad bajo los principios *pro persona*, *pro actione* y *pro damato*”, y fijó la siguiente *norma unificada*:

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

En este sentido, el apartado v) del literal j solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna”.

6. Caso concreto

6.1. Los defectos de desconocimiento del precedente y de violación directa de la Constitución Política

107. *Defecto por desconocimiento del precedente.* El defecto por desconocimiento del precedente se configura cuando, a pesar de existir un precedente vinculante y vigente, la autoridad judicial lo desconoce en un caso concreto, sin ofrecer una razón suficiente para apartarse^[304]. Como ya lo señaló esta corporación, existen tres tipos de precedentes y las exigencias que representan estas cargas varían dependiendo de la naturaleza del precedente del que la autoridad judicial se pretenda apartar (*supra*, pár. 76).
108. *Defecto por violación directa de la Constitución.* El artículo 4 de la Constitución dispone que esta es “norma de normas” y, en caso de incompatibilidad con la ley u otra norma jurídica, “se aplicarán las disposiciones constitucionales”. En ese contexto, la Corte ha identificado tres hipótesis en las que se configura este defecto: “[e]llo puede ocurrir, primero, porque no se aplica una norma fundamental al caso en estudio, lo cual se presenta porque: (a) en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional; (b) se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata; y (c) en las decisiones se vulneraron derechos fundamentales y no se tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución”. Además, ha señalado este defecto también se configura cuando se aplica la legislación desatendiendo los preceptos constitucionales, desconociendo la fuerza normativa de las disposiciones judiciales^[305] o inaplican la excepción de constitucionalidad, siendo procedente^[306].
109. La Corte ha dejado claro que no cualquier irregularidad procesal o diferencia interpretativa permiten que se configure el defecto por violación directa de la Constitución. En esa medida “[e]s necesario que los reproches alegados sean de tal magnitud que permitan desvirtuar la constitucionalidad de la decisión judicial objeto de tutela”^[307]. En todo caso,

ha precisado que “[n]o se trata [...] de un mecanismo que permita al juez constitucional ordenar la anulación de decisiones que no comparte o suplantar al juez ordinario en su tarea de interpretar el derecho legislado y evaluar las pruebas del caso”[308]. En contraste, “se trata es de un mecanismo excepcional, subsidiario y residual, para proteger los derechos fundamentales de quien, luego de haber pasado por un proceso judicial, se encuentra en condición de indefensión y que permite la aplicación uniforme y coherente - es decir segura y en condiciones de igualdad- de los derechos fundamentales a los distintos ámbitos del derecho”[309]. Por lo mismo, no basta con que el accionante afirme que el juez accionado infringió una norma constitucional, sino que debe señalar cuál es el contenido específico de la norma constitucional presuntamente infringida y explicar de qué forma fue vulnerado.

110. Finalmente, la Corte Constitucional[310] ha indicado que el principio de interpretación conforme a la Constitución debe aplicarse “cuando quiera que, entre las varias interpretaciones en juego, haya una o unas que resulten contrarias a la Carta Política y otra que se acomode al texto superior. En ese caso, el juez [...] debe descartar en su fallo las interpretaciones incompatibles con la Constitución y disponer como obligatoria la interpretación conforme a la Constitución”^[311]. Si ninguna de las interpretaciones, consideradas en sí mismas por separado, es contraria a la Constitución, “no cabe hacer ese ejercicio siguiendo tal método de interpretación”^[312].

6.2. Análisis del defecto por desconocimiento del precedente

111. *Posición de las partes.* Licorsa aseguró que la Subsección A incurrió en este defecto por desconocimiento del precedente horizontal. Esto, porque sin justificación alguna, desconoció la regla según la cual el término de caducidad de la acción contractual inicia a contar a partir de la fecha de expedición del acto de liquidación. Explicó que esta postura se deriva del artículo 136 del CCA (num. 10, lit. d) y fue asumida por la Sección Tercera del Consejo de Estado en el Auto de unificación de 1.º de agosto de 2019. Si bien en esta

providencia la sección se pronunció respecto de liquidaciones bilaterales, consideró que no existe razón alguna para no extender esa regla a los eventos de liquidación unilateral como el *sub examine*[313]. A su vez, la accionada puso de presente que esta regla no es novedosa en la jurisprudencia de esa corporación, habida cuenta de que “ya se había razonado con justicia de esa manera en antiguos casos”, por ejemplo, en la Sentencia de 13 de noviembre de 2012 (exp. 25915)[314].

112. Por su parte, la Subsección A accionada sostuvo que el Auto de 1.º de agosto de 2019 excluyó de su alcance los eventos de liquidación unilateral del contrato “en el interregno del plazo de caducidad o fuera de este”[315]. Agregó que la postura en la que se fundó la sentencia cuestionada no es novedosa y tiene sustento jurisprudencial. En términos similares, el Tribunal Administrativo de Arauca argumentó que las decisiones cuestionadas tienen sustento en las normas aplicables y en el precedente del Consejo de Estado. Finalmente, el Departamento del Huila explicó que la Sección Tercera de esa corporación no ha unificado su jurisprudencia respecto de la interpretación del término de caducidad en los casos de liquidaciones unilaterales. Al igual que las autoridades judiciales, la entidad territorial insistió en que el mencionado Auto de unificación de 1.º de agosto de 2019 no era un precedente aplicable, en atención a que se centró en las liquidaciones de naturaleza bilateral.

113. *Análisis de la Sala.* En criterio de la Corte Constitucional, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado no incurrió en el defecto por desconocimiento del precedente horizontal. De un lado, porque el Auto de unificación de 1.º de agosto de 2019 no constituye un precedente aplicable al caso en estricto sentido. De otro, por cuanto la regla jurisprudencial a la que hizo referencia Licorsa respecto del momento a partir del cual debe contabilizarse el término de caducidad de la acción contractual no constituye un criterio consistente y pacífico en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

114. Por una parte, la Sala Plena considera que el auto de unificación referido en la solicitud de amparo no es un precedente aplicable al caso *sub examine* en estricto sentido, habida

cuenta de que no tiene identidad jurídica y fáctica con los hechos alegados por Licorsa y su aplicación en casos de liquidaciones unilaterales no parece ser un criterio consistente y pacífico. La Sala reconoce que algunas consideraciones de la providencia, así como la regla de decisión de la parte resolutive, sugieren que la Sección Tercera del Consejo de Estado fijó una regla de unificación general para contar la caducidad del medio de control de controversias contractuales, con independencia de si la liquidación del contrato estatal fue bilateral o unilateral. En efecto, la sección indicó que, para efectos del criterio de unificación que adoptaría, “resulta innecesario establecer si la liquidación ocurrió unilateral o bilateralmente”. Asimismo, fijó la siguiente regla:

“En los términos indicados en la parte motiva de esta providencia, UNIFÍCASE la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en relación con el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales de contratos que han sido liquidados después de haber vencido el término convencional y/o legalmente dispuesto para su liquidación, pero dentro de los dos años posteriores al vencimiento de este último. La Sala unifica el criterio que ha de ser observado para el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales en tales casos, para indicar que éste debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta o de la ejecutoria del acto de liquidación del contrato, conforme al ap. iii del literal j. del numeral 2 del artículo 164 del CPACA; y de precisar que, en consecuencia, el apartado v) del literal j del mismo numeral solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna”.

115. Lo anterior sugiere que la Sección Tercera del Consejo de Estado fijó una regla general para la contabilización del término de caducidad del referido medio de control cuando los contratos son liquidados, con independencia de la modalidad, luego del vencimiento de los plazos convencionales y/o legales para liquidarlos de manera bilateral y unilateral, pero dentro del término de dos años. No obstante, la Sala Plena considera que existen algunos argumentos que impiden asegurar que ese es un criterio jurisprudencial consistente y pacífico en la Sección Tercera.

116. Primero, en las consideraciones del auto de unificación, la Sección Tercera del Consejo de Estado acotó su análisis a la caducidad del medio de control de controversias contractuales para aquellos eventos en los que las partes del contrato lo liquidaron de manera *bilateral*, luego del vencimiento de los términos convencionales y legales para liquidarlo de mutuo acuerdo o de manera unilateral. Asimismo, se basó en las reglas de caducidad dispuestas por el CPACA, que no por el CCA. En efecto, precisó que el objeto de unificación radicaba en la interpretación del “término de caducidad fijado en el apartado iii del literal j. del numeral 2 del artículo 64 [sic] del CPACA respecto del hito inicial de su conteo”. Ese apartado del artículo 164 *ibidem* regula el término de caducidad de dos años de los contratos que requieren liquidación y las partes la efectúan “de común acuerdo”, es decir, de manera bilateral.
117. Si bien luego de esto la Sección Tercera manifestó que resulta “innecesario establecer si la liquidación ocurrió unilateral o bilateralmente”, lo cierto es que, antes de resolver el caso concreto, precisó que “recog[ía] parcialmente su jurisprudencia para establecer de una forma unificada” que, en los eventos en los que un contrato sea liquidado de manera *bilateral* luego del vencimiento de los términos convencionales y/o legales para liquidarlo, el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales “debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato, conforme al ap. iii del literal j.” del artículo 164 del CPACA. En esa medida, el apartado v) *ibidem* “solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentra que no hubo liquidación contractual alguna”.
118. Segundo, en el auto de unificación la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió un caso de una liquidación bilateral suscrita luego del vencimiento de los plazos legales dispuestos por los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007. Las partes celebraron el contrato el 28 de noviembre de 2012. Su fecha de inicio era el 10 de enero de 2013 y luego de varias modificaciones, suscribieron el acta de terminación el 20 de diciembre de 2014. Posteriormente, en diciembre de 2015, liquidaron bilateralmente el

contrato. En esa oportunidad, la Sección Tercera indicó que, “al rectificar el entendimiento del término de caducidad que sirvió al a quo de fundamento para la decisión de la controversia, toma[ría] el día siguiente a la fecha en que las partes liquidaron el contrato de mutuo acuerdo” para su contabilización. Luego, en aplicación de los principios *pro actione* y *pro damato*, dio paso a la admisión de la demanda, pese a las “distintas posibilidades para realizar el conteo del término de caducidad”. Eso último, por cuanto no había claridad respecto de la fecha en la que las partes contractuales habían liquidado el contrato.

119. En ese contexto, la Sala Plena advierte que la intención de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado fue, en efecto, la de acotar la regla de unificación a los supuestos de hecho que examinó en aquella oportunidad. Lo anterior, porque precisó que escapaban a la unificación “la definición del término de caducidad cuando la liquidación del contrato se produce por fuera, no solo de los términos fijados para la liquidación por las partes de mutuo acuerdo, sino de los establecidos para la expedición del acto de liquidación unilateral, e incluso luego de los dos años siguientes a la terminación de este último, *por cuanto los supuestos del caso sublite no dan lugar a ello*” (énfasis añadido).
120. Tercero, las subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado no han aclarado las dudas interpretativas que se derivan del auto de unificación. Al examinar la caducidad de acciones y medios de control relacionados con contratos liquidados con posterioridad a los plazos convencionales y legales para liquidarlos de forma bilateral o unilateral, el Consejo de Estado tampoco ha aplicado el auto de unificación de 2019 como un precedente en estricto sentido. Por el contrario, existen decisiones en diferentes sentidos. Por ejemplo, en el Auto de 2 de octubre de 2020 (exp. 64461), el consejero ponente de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado refirió la providencia de unificación y concluyó que la caducidad debía contabilizarse desde la resolución de liquidación unilateral, habida cuenta de que ocurrió “dentro de los dos años siguientes al vencimiento de los dos (2) meses que, por disposición legal, la entidad tiene para liquidar el contrato” en esa modalidad.

121. No obstante, en el Auto de 12 de noviembre de 2019 (exp. 61045), la consejera ponente de la Subsección A precisó que debía aplicar la regla dispuesta en el apartado iv) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, “cuyo cómputo inicia a partir del día siguiente a la ejecutoria del acto administrativo de liquidación unilateral del contrato”. Lo anterior, porque así lo había considerado esa subsección en otras oportunidades[316]. Luego, refirió la unificación de jurisprudencia “en torno al cómputo de caducidad de la acción contractual *en los eventos en que mediara un acta de liquidación bilateral* suscrita fuera del término dispuesto por las partes o de manera supletoria por la ley, pero dentro de los dos años de caducidad de la acción” (énfasis añadido). Al respecto, indicó que si bien los supuestos fácticos eran distintos por la modalidad de la liquidación, debía seguir la misma línea de interpretación que había sido acogida por esa subsección:

“El Despacho no deja de lado el hecho de que, si bien en este evento no se presenta el supuesto fáctico analizado en la providencia de unificación, en cuanto aquí se somete a discusión la nulidad del acto de liquidación unilateral y no la del acta bilateral como ocurre en ese caso, lo cierto es que ha de seguirse la misma línea interpretativa que, se reitera, ha sido la concebida por esta Subsección, en la medida en que atiende a la hermenéutica de la norma que establece el plazo para interponer la demanda en esos eventos, es decir, 2 años contados a partir de la ejecutoria del acto de liquidación unilateral del contrato, en aplicación de la regla prevista en el apartado iv), del literal j), numeral 2, del artículo 164 del CPACA

Con lo expuesto se descarta la aplicación de la regla consagrada en el apartado v), del literal j), numeral 2, del artículo 164 del CPACA, la cual tuvo en cuenta el Tribunal a quo, toda vez que, para la Sala Plena de la Sección Tercera , tal supuesto solo aplica en aquellos eventos en los que se advierta que no ha habido liquidación -ni bilateral ni unilateral- al momento de presentarse la respectiva demanda y, como ya se advirtió en este caso, Fonade liquidó de manera unilateral el negocio jurídico sobre el cual versa el presente litigio”.

122. En otras providencias, pese a que algunas subsecciones han aplicado la misma regla, no se fundaron explícitamente en el auto de unificación. Por ejemplo, en la Sentencia de 8 de septiembre de 2021 (exp. 60828), la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado explicó que no operó la caducidad porque el demandante contaba con dos años a partir de la expedición del acto administrativo de liquidación unilateral del contrato para acudir a la jurisdicción, al pretender la nulidad de un acto contractual. Para la subsección B, “el hecho [de que el acto de liquidación] haya sido proferido de manera extemporánea no le quita ese carácter” de acto contractual. Esa autoridad judicial hizo referencia al régimen del contrato (artículos 87 y 136 del CCA, modificados por el Decreto Extraordinario 2304 de 1989), así como a la jurisprudencia que “establecía que la acción para discutir la legalidad de los actos administrativos contractuales era la de controversias contractuales”. Finalmente, precisó que “el acto administrativo extemporáneo no puede quedar sin control judicial; y sólo a partir de su existencia surge el interés para demandarlas”, lo que “no extiende el término de caducidad de otras pretensiones que ya hayan fenecido”, por lo que “la posibilidad de demandar el acto de liquidación unilateral extemporáneos dentro de los dos años siguiente a su existencia, comprende la nulidad de ese acto administrativo y el restablecimiento del derecho o la reparación de perjuicios causados con el acto”.
123. En la Sentencia de 6 de julio de 2020 (exp. 39928), al examinar los presupuestos procesales de la acción, la Subsección B de la Sección Tercera solo indicó que la demanda fue promovida dentro de los dos años siguientes a la expedición del acto de liquidación unilateral demandado, como lo autoriza el artículo 136.10 del CCA. En la Sentencia de 12 de diciembre de 2019 (exp. 61614), la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado indicó que la caducidad de la acción inició a contar desde la ejecutoria del acto de liquidación unilateral, de conformidad con lo dispuesto por el literal d) del artículo 136.10 del CCA. Preciso que el término de caducidad no podía contabilizarse a partir del vencimiento de los plazos para la liquidación bilateral y unilateral con fundamento en el literal b) del artículo 136.10 del CCA, “toda vez que [...] existió un acto de liquidación unilateral del contrato, notificado al demandante y presentado con la demanda”.

124. Incluso, la Sala Plena considera que la aclaración y el salvamento de voto a la sentencia cuestionada en este trámite de tutela también son una muestra de esta disparidad de criterios. En su aclaración de voto, el consejero de estado Fernando Alexei Pardo Flórez manifestó que acompañó el fallo porque correspondía con la jurisprudencia “forjada bajo el Decreto 01 de 1984”. Indicó que la subregla fue identificada por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado a partir de enero de 2013, al examinar eventos de liquidaciones unilaterales. El consejero precisó que esa regla “no es extrapolable a aquellos eventos en los que tal ejercicio de liquidación se realice de forma bilateral, pues en esos supuestos el balance definitivo de cuentas sí debe tener incidencia en el cómputo del término de caducidad de la acción”, según el Auto de 1.º de agosto de 2019. Como la liquidación del caso concreto fue unilateral y no bilateral, puso de presente que ese criterio no resultaba aplicable[317]. Por su parte, la consejera de estado María Adriana Marín consideró que la caducidad debió contabilizarse “desde la ejecutoria de las resoluciones que liquidaron unilateralmente el contrato de concesión”. Reconoció que el Auto de 1.º de agosto de 2019 unificó la jurisprudencia respecto de liquidaciones bilaterales. Sin embargo, indicó que “no hay ninguna razón para no extender este mismo razonamiento a la liquidación unilateral; además, esta Subsección ya ha aplicado este criterio para casos en los que la liquidación unilateral se efectuó por fuera de tiempo”.
125. Cuarto, las subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado sí han identificado algunas reglas que, al menos en principio, podrían diferenciar el análisis de la caducidad de la acción o del medio de control de controversias contractuales, según si la liquidación fue unilateral o bilateral. En efecto, las posturas jurisprudenciales divergentes de las subsecciones de la Sección Tercera dan cuenta de algunas variaciones sobre la forma de contabilización del término de caducidad cuando el contrato es liquidado luego de forma unilateral. Por ejemplo, han tenido en cuenta algunos criterios, como el tiempo restante para que se cumplan los dos años posteriores al vencimiento de los dos meses con los que cuenta la administración para liquidar el contrato o las pretensiones de la demanda y su relación con el acto administrativo unilateral (*supra*, párs. 97 y 99). Incluso, en su salvamento de voto al Auto de 1.º de agosto de 2019, uno de los consejeros de estado refirió la distinción entre una y otra liquidación de la siguiente manera:

“4. La interpretación que había adoptado la Subsección C podría adaptarse a los eventos en que se produce la liquidación de forma unilateral cuando está por vencerse el término para presentar la demanda, pues en estos casos se afecta el derecho del contratista quien puede, incluso, verse sorprendido con un acto administrativo que presta mérito ejecutivo en su contra. No es la misma situación cuando se trata de la liquidación bilateral, pues allí las partes de común acuerdo hacen el corte de cuentas del contrato, con lo cual, mal podría decirse que el contratista resulta sorprendido o que su derecho a reclamar judicialmente fue limitado arbitrariamente por la entidad”.

126. Por las razones expuestas, la Sala Plena no puede concluir que el Auto de unificación de 1.º de agosto de 2019 es un precedente del caso *sub examine*, habida cuenta de que no existe identidad fáctica y jurídica. Además, por cuanto no es posible afirmar que el criterio jurisprudencial que adoptó la Sección Tercera sea consistente y pacífico respecto de las acciones o medios de control de controversias contractuales relacionados con liquidaciones unilaterales de contratos estatales luego del vencimiento de los plazos convencionales o legales para liquidarlo de mutuo acuerdo o de manera unilateral. Por lo tanto, esta Sala considera que el argumento del accionante según el cual no existen razones válidas para no extender la misma regla a las liquidaciones unilaterales no resulta suficiente para demostrar que esa providencia es un precedente que fue inobservado por la Subsección A en la Sentencia de 17 de junio de 2024. Esto, máxime si las subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado parecieron haber fijado algunas reglas concretas para estos eventos, así se hayan aplicado de manera diferenciada por las mencionadas subsecciones.

127. De igual manera, la Corte Constitucional insiste en que tampoco existe un precedente consistente y pacífico sobre el momento a partir del cual debe contabilizarse el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales en aquellos eventos en los que el contrato es liquidado de manera unilateral. Como lo resaltó esta corporación, existen posturas *divergentes* para determinar el momento a partir del cual debe

contabilizarse el término de caducidad en esas condiciones. Es cierto que, en algunas providencias como la que refirió el accionante e, incluso, la consejera de estado María Adriana Marín en el salvamento a la providencia aquí cuestionada, las subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado han explicado que la liquidación unilateral del contrato incide en la contabilización del término de caducidad (*supra*, párs. 98 y 99). Sin embargo, la Corte no puede desconocer que también existen otras providencias en las que las subsecciones de la Sección Tercera han optado por la tesis en las que la Subsección A fundó la Sentencia de 17 de junio de 2024 (*supra*, párs. 94 a 97). Esto da cuenta de que no se trata de un criterio jurisprudencial pacífico y consistente.

128. Nótese que, según las reglas fijadas en esta sentencia, el desconocimiento del precedente no solo se fundamenta en la proximidad temática entre la sentencia anterior y el caso analizado, sino que exige la identidad fáctica, así como la estabilidad en la interpretación. En el caso analizado, no se cumple el primer requisito en razón de que versa sobre el estudio de la caducidad frente a una liquidación unilateral y la decisión de unificación, cuando menos *prima facie*, se centra en la contabilización de la caducidad ante la liquidación bilateral. Asimismo, el segundo requisito tampoco se satisface en tanto los argumentos anteriores demuestran que existen posiciones diferentes acerca de la contabilización de la caducidad en los eventos de liquidación unilateral del contrato estatal. Sobre este aspecto es importante destacar que la configuración del defecto por desconocimiento del precedente se funda en la actuación irregular del juez, que a sabiendas desconoce la jurisprudencia vinculante, comportamiento que exige la previa verificación de las condiciones de identidad y estabilidad antes aludidas. Por todo lo anterior, la Corte Constitucional concluye que la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado no incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente en la Sentencia de 17 de junio de 2024.

6.3. Análisis del defecto de violación directa de la Constitución Política

129. *Posición de las partes.* Licorsa justificó la configuración de este defecto en la evidente transgresión a los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y al debilitamiento de la seguridad jurídica. Primero, indicó que la accionada vulneró el debido proceso, por cuanto “establec[ió] otra norma no prevista y totalmente irrazonable conforme a la cual [...] tenía que haber presentado una demanda antes de que apareciera el acto de liquidación unilateral o después pero ya bajo un plazo de caducidad menor no previsto en ninguna norma”[318]. Esto implicaba someterse a un término de caducidad menor a aquel dispuesto en la ley. Por tanto, no contaría con dos años para ejercer su derecho de acción porque “ya habían transcurrido por lo menos 4 meses y 19 días para cuando la entidad contratante le dio a conocer la liquidación unilateral definitiva del contrato”[319].
130. Segundo, explicó que la Subsección A transgredió el derecho al acceso a la administración de justicia porque (i) “le cerró las puertas para demandar justicia ante las arbitrariedades contenidas en la liquidación unilateral del contrato”[320]; (ii) varió la forma de contabilización legal y jurisprudencial del término de caducidad[321] y (iii) realizó una interpretación “formalista, exegética [y] facilista”[322] de las disposiciones normativas aplicables al caso. En su criterio, contabilizar el término de caducidad de la acción de un modo distinto al dispuesto en la ley y “a la *ratio decidendi* de un precedente horizontal que apoyaba la presentación de la demanda inicial en la fecha escogida es denegación de justicia”[323]. Tercero, la accionante señaló que la tesis que adoptó la autoridad judicial accionada no afianza el principio de seguridad jurídica, sino que “lo debilita al punto de que queda la caducidad de la acción contractual sujeta a la voluntad de la administración que dependiendo de si acelera o retarda la expedición del acto unilateral de liquidación del contrato varía el término que tiene la contraparte para acudir al juez del contrato”[324]. Incluso, aseguró que el acto administrativo cuestionado podría quedar sin control, como ocurrió en esta ocasión.
131. Por lo demás, como lo indicó la Corte, Licorsa sugirió una disparidad de criterios respecto de la forma en que, para el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, debe contabilizarse el término de caducidad de la acción de controversias

contratuales. Algunos de ellos permitirían soportar la tesis de la accionante y, como lo evidenció esta corporación, otros justificarían la posición de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Estos argumentos serán examinados de cara a la incidencia en la eficacia de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia en este apartado.

132. Por su parte, el consejero de estado SÁCHICA MÉNDEZ indicó que la postura acogida por la Sentencia de 17 de junio de 2024 no fue sorpresiva ni carente de antecedentes en la jurisprudencia. La decisión cuestionada se fundó en las normas sobre la caducidad, sobre los medios de control y la jurisprudencia aplicable. En su criterio, esto da cuenta de que “la actividad judicial cuestionada se desarrolló de conformidad con [los artículos] 230 y 29 superiores, bajo el principio de autonomía e independencia judicial que la Constitución asigna a los jueces”[325]. Además, precisó que el acto administrativo de liquidación unilateral no quedó sin control, pero garantizó el respeto de los términos que habían empezado a correr. En términos similares, el Tribunal Administrativo de Arauca adujo que la providencia cuestionada tiene respaldo en las normas aplicables y en el precedente de la Sección Tercera del Consejo de Estado. El Departamento del Huila manifestó que las autoridades judiciales actuaron de conformidad a la normativa aplicable, respetaron el derecho de defensa y contradicción de la accionada y no resolvieron el caso de manera arbitraria, infundada o caprichosa.

133. *Análisis de la Sala.* En criterio de la Corte no le asiste la razón a Licorsa cuando señaló que la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado estableció una nueva norma sobre la contabilización de la caducidad o varió la forma en la que debe contabilizarse este término. Es cierto que en la Sentencia de 7 de noviembre de 2012 (exp. 25915) –referida por la accionante–, la subsección accionada concluyó que no operó la caducidad. Esto, por cuanto la demanda fue interpuesta dentro del término de los dos años siguientes a la ejecutoria del acto administrativo mediante el que la administración liquidó el contrato[326]. Sin embargo, la Sala insiste en que la regla que aplicó la referida autoridad judicial también contaba con respaldo jurisprudencial.

134. Como lo evidenció esta corporación, la disparidad de criterios de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la materia da cuenta de que no existe un criterio consistente y pacífico sobre la incidencia de la liquidación unilateral en la contabilización del término de caducidad. Esto, en aquellos casos en los que la administración emite el acto administrativo luego del vencimiento de los plazos convencionales y/o legales para liquidar de mutuo acuerdo o de forma unilateral el negocio jurídico. En esa medida, le asiste la razón al consejero Sáchica Méndez al indicar que no existe una postura jurisprudencial unificada sobre este asunto.
135. No obstante, la Sala Plena constata que la autoridad judicial accionada incurrió en el defecto por violación directa de la Constitución, por lo cual vulneró los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso de Licorsa. Como lo advirtió esta Sala, el derecho de acceso a la administración de justicia garantiza la posibilidad de que las personas acudan a la jurisdicción para procurar la defensa de sus derechos, de tal forma que, por medio de mecanismos adecuados e idóneos, los conflictos propuestos sean resueltos conforme a los procedimientos pertinentes. Entre otras posiciones *iusfundamentales*, este derecho protege (i) la facultad de poner en funcionamiento el aparato judicial para que las controversias sean resueltas en un plazo razonable y (ii) el derecho a que las decisiones judiciales se ajusten al ordenamiento jurídico.
136. En ese contexto, las reglas procesales que determinan las condiciones para acceder a la jurisdicción y poner en funcionamiento el aparato judicial, como lo es la determinación de la caducidad de la acción, cumplen una función estructural en la garantía del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia. Esto, en tanto fijan las condiciones que permiten el ejercicio efectivo de los derechos ante los jueces. Por esta razón, la interpretación de esas normas procesales debe caracterizarse por su uniformidad y previsibilidad, de manera que los usuarios de la administración de justicia tengan certeza de los requisitos bajo los cuales pueden acudir a la jurisdicción. En caso contrario, los

usuarios del aparato judicial podrían ver cercenados sus derechos fundamentales con ocasión de divergencias interpretativas de estas disposiciones por los jueces de la República. En otras palabras, el acceso al sistema de justicia debe estar precedido de reglas definidas y estables que otorguen previsibilidad a las partes acerca de la posibilidad de que sus pretensiones sean objeto de decisión definitiva. Por ende, un escenario de inestabilidad o falta de definición concreta de dichas reglas supone, de suyo, una interferencia con los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

137. En el caso concreto, esta Sala encuentra que el litigio promovido por Licorsa se dio en el marco de una diversidad de interpretaciones respecto de un mismo punto de derecho: la incidencia de la liquidación unilateral del contrato estatal en la contabilización del término de caducidad (*supra*, párs. 93 y ss.). Para la Corte, esta divergencia interpretativa generó un escenario de incertidumbre en el que la resolución sobre este punto no dependía, en estricto sentido, de una norma uniforme derivada de la ley y de la interpretación que de esta tenía la Sección Tercera del Consejo de Estado. En cambio, dependió de la escogencia de una de las posibles posturas interpretativas que acogió la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la Sentencia de 17 de junio de 2024. De esta forma, la determinación de la regla sobre la manera en la que debía contabilizarse el término de caducidad no se basó en las circunstancias concretas que pudieran presentarse en el caso analizado, sino que pasó a depender de una postura hermenéutica contingente que asumió la autoridad judicial accionada en el caso objeto de estudio.
138. A juicio de la Corte, la situación descrita es constitucionalmente censurable en la medida en que Licorsa tuvo que acudir al aparato jurisdiccional sin tener certeza sobre cuál de las interpretaciones plausibles del conteo del término de caducidad iba a ser aplicada por los jueces que conocieron de su demanda. En consecuencia, al no haber claridad respecto de las condiciones fijadas en el ordenamiento jurídico para poner en funcionamiento el sistema de justicia, a fin de que la controversia sea resuelta de fondo, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado vulneró el núcleo esencial de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de Licorsa.

139. Además, la mencionada situación también comprometió el acceso a la justicia en condiciones de igualdad. La ausencia de una justificación objetiva que permita determinar cuál de las interpretaciones divergentes debía ser aplicada implicó que la escogencia de la norma dependió, sin más, de la interpretación que decidió escoger la autoridad accionada. Lo anterior generó que quienes acudan a la administración de justicia, como en este caso Licorsa, reciban tratamientos distintos por la contingencia del criterio judicial aplicado, que no por diferencias relevantes en los casos concretos o a partir de la aplicación de una regla definida, estable y, por lo mismo, previsible. Al respecto, la Sala insiste en que existen pronunciamientos previos de la Sección Tercera en los que se han (i) estudiado casos similares al *sub examine*[327] y (ii) decidido de manera dispar. En algunas oportunidades, el Consejo de Estado ha entendido que los accionantes presentaron de manera oportuna la demanda o el medio de control de controversias contractuales[328]. Mientras que en otras oportunidades, la mencionada Sección Tercera ha declarado la caducidad de la acción o del medio de control[329]. Con todo, esta corporación advierte que no existen criterios objetivos unificados en la jurisprudencia contenciosa administrativa que expliquen las razones por las cuales se adopta una u otra postura.

140. Además, la Corte Constitucional no puede dejar de lado el hecho de que, pese a que las providencias referidas por las partes, así como aquellas indicadas por esta corporación, no constituyen un precedente en estricto sentido, son antecedentes relevantes para examinar la caducidad de la acción contractual[330] que Licorsa promovió en contra del Departamento del Huila. No obstante, la Subsección A de la Sección Tercera omitió referirse a tales providencias, así como tampoco explicó las razones por las cuales decidió decantarse por una de las posturas divergentes. Menos aún explicó cómo la elección de la regla de contabilización de la caducidad resultaba compatible con la vigencia de los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso de las partes procesales.

141. En efecto, en la Sentencia de 17 de junio de 2024, la autoridad judicial accionada expuso

de manera sucinta las razones que fundamentaron la sentencia de primera instancia y el recurso de apelación que formuló Licorsa. Luego, caracterizó, de manera general, la figura jurídico procesal de la caducidad, refirió las reglas dispuestas en el artículo 136 del CCA y explicó la evolución normativa de esa disposición. Por último, hizo referencia a algunas providencias con las siguientes consideraciones:

“Conforme a lo anterior, esta Corporación puntualizó que si el plazo legalmente previsto para efectuar la liquidación concluye sin que ésta se hubiere realizado, irremediablemente el término de caducidad ya habría empezado a correr y, por ende, ninguna incidencia podía tener en el término de caducidad una liquidación posterior. Sostener lo contrario sería tanto como admitir que el término de caducidad quedara al arbitrio de alguna de las partes.

Y expuso que de no ser así se llegaría a la ‘*extraña e ilegal*’ situación de existir un término de caducidad superior al previsto en la ley en virtud de la decisión de alguna de las partes –según el marco legal entonces vigente–. Entendimiento que conduciría a que el término de caducidad no fuese de dos (2) años contados a partir del momento en que vencieron los términos legales para liquidar el contrato, sino que superaría los treinta meses o más, todo por decisión de quien o quienes liquidaron el contrato por fuera de los términos legalmente previstos para ello”[331] (énfasis original).

142. Finalmente, la Subsección A resolvió el caso concreto aplicando esa postura jurisprudencial. En efecto, indicó que “los dos (2) años de caducidad de la acción de controversias contractuales *iniciaron a correr el 2 de diciembre de 2009* y fenecerían, en principio, el 2 de diciembre de 2011” (énfasis original). Lo anterior, habida cuenta de que el plazo de la liquidación bilateral del contrato venció el 30 de septiembre de 2009, y el de la liquidación unilateral concluyó el 1.º de diciembre del mismo año. La subsección precisó que “[c]onforme a la normatividad aplicable al *sub-lite*, el hecho de que la Administración hubiese expedido los referidos actos administrativos después de vencido el plazo legal para liquidar unilateralmente el contrato no tenía la virtualidad de modificar o ampliar el

término de caducidad, pues el legislador no lo estableció así, ni la expedición de tal acto es causal de interrupción o suspensión de este término que, como se precisó, es de orden público e inmodificable” (énfasis original).

143. En ese contexto, para la Corte Constitucional es claro que la autoridad judicial accionada pasó por alto la existencia de una disparidad de criterios jurisprudenciales en la materia y presentó una de las dos posturas como la única regla jurisprudencial existente. Al respecto, la Corte llama la atención respecto a la existencia de un antecedente jurisprudencial que no puede ser desatendido en este caso, como es el Auto de unificación de 1.º de agosto de 2019. Esa decisión, como se explicó en precedencia, estableció la regla de contabilización de la caducidad para el caso de las liquidaciones bilaterales. Si bien esta regla no es precedente controlante para el caso, sí ofrece una alternativa interpretativa para resolverlo. Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que el Consejo de Estado ha acudido al mismo razonamiento expuesto en el mencionado auto de unificación para contabilizar el término de caducidad de la acción contractual en casos de liquidaciones unilaterales extemporáneas[332].
144. Asimismo, la Subsección A se abstuvo de aportar un principio de razón suficiente que permitiera dilucidar las razones que la llevaron a optar por una de las dos posturas vigentes. Por lo mismo, la autoridad judicial demandada no examinó si, en el caso concreto, impuso cargas irrazonables o desproporcionadas a las partes. Esto último cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que el derecho al acceso a la administración de justicia contempla la necesidad de que los jueces tengan en cuenta el impacto de sus decisiones en las garantías *iusfundamentales* de quienes acuden a la jurisdicción.
145. Todo lo anterior resulta crucial si se tiene en cuenta que la autoridad judicial accionada es una Alta Corte que tiene a su cargo la competencia de unificar la interpretación judicial en su respectiva jurisdicción (*supra.*, párs. 80 y 81), así como de orientar el constante ejercicio interpretativo que ejercen las demás autoridades judiciales que componen la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sobre este particular, la Sala Plena de la

Corte Constitucional ha reconocido que a los tribunales de cierre de cada jurisdicción les compete “optar por una aplicación consistente de las previsiones legales [pertinentes] [...], porque a ella[s] se le[s] ha confiado el deber de unificar la jurisprudencia nacional”[333]. De hecho, del cumplimiento de esta labor unificadora “depende que los asociados pued[a]n percibir que su igualdad ante la ley es real, porque sus relaciones jurídicas se rigen por las mismas normas y, cuando se fundan en los mismos presupuestos fácticos, son resueltas por los jueces de igual manera”[334]. Por todo lo anterior, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en un defecto por violación directa de la Constitución en la Sentencia de 17 de junio de 2024.

6.4. Remedios a adoptar

146. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala precisa que no está examinando la corrección o incorrección de la postura adoptada por la subsección accionada en la Sentencia de 17 de junio de 2024, de cara a las demás posiciones jurisprudenciales advertidas por el accionante y aquellas que fueron referidas en esta providencia. Por el contrario, la Corte constató la vulneración de los derechos fundamentales de Licorsa, habida cuenta de la decisión cuestionada la cual, como se explicó, adoptó una posición jurisprudencial en específico sin tener en cuenta la divergencia jurisprudencial existente y sin hacer explícitas las razones que le llevaban a desechar alternativas de decisión que permitiesen adoptar una sentencia de mérito. Esto sumado, además, a la falta de certeza sobre la manera en la que se debe contar el término de caducidad de la acción o el medio de control de controversias contractuales, cuando la liquidación unilateral fuese expedida con posterioridad al vencimiento de los plazos convencionales y legales para estos efectos, pero dentro del término de dos años.
147. Por tanto, la Corte Constitucional amparará los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de Licorsa. En este contexto, y ante la vulneración de los mencionados derechos fundamentales, la Sala Plena de la Corte

Constitucional dejará sin efectos la Sentencia de 17 de junio de 2024 y, como remedio constitucional, ordenará a la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado que adopte una nueva decisión en la que dé curso al proceso y, en consecuencia, adopte un fallo de fondo sobre las pretensiones formuladas por la sociedad demandante.

148. Con todo, y de conformidad con la Constitución y la Ley, la Sala Plena reconoce la competencia de unificación de jurisprudencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado como órgano de cierre de su jurisdicción. La Corte Constitucional no está llamada a definir si, en adelante, la liquidación unilateral de los contratos estatales por fuera del término convencional y/o legal tiene incidencia en el conteo del término de caducidad. Por el contrario, el Consejo de Estado es la única autoridad judicial competente para definir y unificar su jurisprudencia en este asunto. Por lo tanto, esta Corte instará a la Sección Tercera del Consejo de Estado para que, en este asunto o en un asunto futuro, unifique su postura respecto de este asunto. Para estos efectos, el Consejo de Estado podrá hacer uso de principios interpretativos de raigambre constitucional que han sido aplicados por ambas corporaciones para el análisis de la caducidad de otros medios de control, tales como los principios *pro actione*, *pro persona* y *pro damnato*, así como demás herramientas hermenéuticas señaladas en la presente providencia (*supra.*, pár. 72).

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia de 6 de febrero de 2025 dictada por la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

SEGUNDO. AMPARAR los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la Industria de Licores Global S.A.S. En consecuencia, **DEJAR SIN EFECTO** la Sentencia de 17 de junio de 2024, dictada por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado en el marco de la acción contractual promovida por la aquí accionante en contra del Departamento del Huila.

TERCERO. DISPONER que en el término de 60 días, contados a partir de la notificación de esta providencia, la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado adopte una nueva decisión que dé curso al proceso y en consecuencia adopte un fallo de fondo sobre las pretensiones formuladas por la sociedad demandante, de conformidad con lo previsto en esta sentencia.

CUARTO. INSTAR a la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado para que, en ejercicio de su autonomía, en este caso o en el futuro, proceda a unificar la jurisprudencia sobre el requisito de formulación oportuna del medio de control de controversias contractuales.

QUINTO. LIBRAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Con aclaración y salvamento parcial de voto

CARLOS CAMARGO ASSIS

Magistrado

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO

Magistrado

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

Con Aclaración de voto

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

Aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

DE LA MAGISTRADA NATALIA ÁNGEL CABO

A LA SENTENCIA SU.016/26

Referencia: T-11.062.450

Asunto: Acción de tutela interpuesta por Licores Global S.A.S. en contra de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado

Magistrada ponente:

Paola Andrea Meneses Mosquera

En esta decisión acompañé parcialmente el amparo a los derechos fundamentales de la sociedad accionante pues comparto con la mayoría de la Sala que el Consejo de Estado

incurrió en violación directa de la Constitución al proferir una decisión con desconocimiento del principio de igualdad de trato ante la ley. Sin embargo, aclaro mi voto para llamar la atención sobre la necesidad de que la Corte unifique los criterios que utiliza para juzgar la relevancia constitucional de las tutelas contra sentencias.

Por otra parte, en esta oportunidad salvo parcialmente mi voto pues me distancio de la conclusión a la que llegó la Sala en el sentido de que la autoridad judicial accionada vulneró el debido proceso de la sociedad accionante por no haber explicado las razones por las que se decantó por una de las posturas jurisprudenciales en disputa sobre la caducidad de la acción. Además, tampoco estoy de acuerdo con la orden impartida al Consejo de Estado, pues desconoce la competencia de este último para determinar si procedía o no una decisión de fondo respecto de las pretensiones formuladas por la actora dentro del proceso judicial.

Aclaración de voto respecto del análisis de relevancia constitucional

La Corte ha señalado en reiterados pronunciamientos^[335] que el análisis de relevancia constitucional debe ser especialmente riguroso cuando la acción de tutela busca dejar sin efecto una providencia de una alta corporación que además es órgano de cierre de una jurisdicción. Este requisito debe examinarse de manera rigurosa. La acción de tutela no puede desnaturalizarse ni convertirse en una instancia adicional para reabrir discusiones que fueron resueltas dentro de los procesos ordinarios, ya que esto atenta contra la seguridad jurídica, la cosa juzgada y la autonomía del juez natural.

Coincidí con la mayoría de la Corte en que la acción de tutela sí superaba el mencionado requisito, pues la controversia no se limitaba a un asunto legal (la caducidad de la acción contractual) en una disputa contractual de carácter económico. El presente caso también exigía un análisis desde la perspectiva del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad, ante la existencia de posturas

jurisprudenciales divergentes por parte de una misma corporación judicial frente a casos semejantes, más cuando la Corte sí se ha ocupado de casos en los que evidencia un trato desigual frente a los usuarios de la administración de justicia[336].

No obstante, considero urgente que la Corte unifique su jurisprudencia acerca de los criterios para evaluar el requisito de relevancia constitucional tratándose de acciones de tutela contra providencias de las altas cortes, ya que en ella se encuentran criterios divergentes y con distintos niveles de intensidad.

En la Sentencia SU-215 de 2022, la Corte declaró improcedente por falta de relevancia constitucional una acción de tutela contra una providencia del Consejo de Estado que resolvió una disputa contractual. La Corte señaló que, en cuanto se trate de tutelas contra decisiones de altas cortes, la relevancia constitucional exige acreditar que: (i) el asunto tenga la entidad para interpretar, aplicar, desarrollar la Constitución o determinar el alcance de un derecho fundamental; (ii) la controversia no sea meramente legal o económica o de connotaciones particulares o privadas; y (iii) se advierta una “vulneración arbitraria o violatoria de derechos fundamentales”. Este pronunciamiento reafirmó lo que ya venía señalando la Corporación de tiempo atrás, en cuanto a que “la tutela en contra de una sentencia dictada, en particular, por una Alta Corte, exige valorar, prima facie, si la decisión se fundamentó en una actuación arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial, violatoria de derechos fundamentales”[337].

No obstante, con posterioridad a la Sentencia SU-215 de 2022 la Corte no ha sido uniforme en el uso de los mencionados criterios para evaluar la relevancia constitucional de tutelas contra providencias. Mientras en algunas oportunidades la Corte ha exigido que en el análisis de relevancia constitucional se verifique si de entrada se constata una vulneración de derechos fundamentales como resultado de un actuar “arbitrario e ilegítimo”[338], en otras ocasiones, como ocurrió en este caso, la Corte se ha circunscrito a comprobar la relevancia a partir de elementos con menor alcance sustantivo, como que el asunto tenga la entidad para

desarrollar un postulado constitucional, o que la controversia no sea meramente legal o económica[339].

Es importante y urgente que la Corte unifique su postura y adopte una única metodología para el análisis de la relevancia constitucional, con el fin de asegurar que todos los casos de tutela contra providencia sean juzgados bajo los mismos parámetros. A mi juicio, el Tribunal debería decantarse por los criterios contenidos en la Sentencia SU-215 de 2022 porque, al ser más rigurosos, aseguran de mejor manera el carácter excepcional de la acción de amparo constitucional contra providencias judiciales.

Con todo, el presente caso habría superado el presupuesto de relevancia constitucional a la luz de los criterios más estrictos, pues de los hechos puestos de presente por la sociedad accionante se advertía una posible actuación arbitraria e ilegítima por parte de la autoridad accionada, debido al presunto desconocimiento injustificado de su propia jurisprudencia al resolver el proceso contractual promovido por la sociedad accionante.

Salvamento parcial de voto respecto del análisis del caso concreto y del remedio adoptado

La Sentencia SU-016 de 2026 concluyó que la autoridad judicial no incurrió en desconocimiento del precedente, pues no encontró un criterio jurisprudencial consistente y pacífico sobre el cómputo de la caducidad en casos de liquidaciones unilaterales extemporáneas. Seguidamente, la mayoría consideró que el Consejo de Estado vulneró los derechos fundamentales de la accionante porque no se pronunció acerca de un antecedente jurisprudencial (el auto de unificación del 1 de agosto de 2019), que no un precedente para el caso concreto, con base en el cual habría podido respaldar otra interpretación sobre la caducidad de la controversia contractual.

En mi concepto, ese razonamiento implicó dotar de fuerza vinculante a los antecedentes jurisprudenciales, pues les impuso la misma carga de transparencia y suficiencia que se exige cuando el juez se aparta del precedente. La Corte[340] ha dejado claramente establecida la diferencia entre lo que se denominan antecedentes y los precedentes en sentido estricto: mientras que los primeros tienen un carácter orientador, los segundos están investidos de una fuerza vinculante. Aun así, según la Sala mayoritaria, el Consejo de Estado debió (se transcribe) “aportar un principio de razón suficiente” para no tomar como referente al auto de unificación.

Es cierto que, en cualquier caso, toda decisión judicial debe estar debidamente motivada. Sin embargo, para dar sentido a ese deber en este contexto, era necesario tener en cuenta que: (i) la autoridad judicial se hallaba circunscrita, como juez de segunda instancia, a resolver los reparos del recurso de apelación, y que (ii) en términos de obligatoriedad, los antecedentes jurisprudenciales no equivalen al precedente judicial.

De otra parte, también salvé parcialmente mi voto porque considero que el remedio adoptado por la mayoría implicó una intromisión en las competencias propias del juez natural para definir asuntos de carácter legal, lo cual desdibuja el carácter subsidiario de la acción de tutela. En efecto, la Sentencia identificó la existencia de una disparidad de criterios en la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre la caducidad de la acción contractual, y aunque reconoció que dicha corporación judicial es la llamada a unificar su jurisprudencia al respecto, prácticamente la Corte terminó haciéndolo al resolver el caso concreto, pues la orden impartida le impuso al Consejo de Estado la obligación de asumir una de las dos posturas en pugna, para concluir que la acción contractual en el asunto bajo examen no se encontraba caducada. No de otra manera se entiende la instrucción de proferir una nueva decisión “que dé curso al proceso” y resuelva “de fondo” las pretensiones de la demanda. Infortunadamente, con esta orden la Corte soslayó la competencia del Consejo de Estado que el cuerpo de la providencia se preocupó por respetar.

A mi juicio, el remedio debió consistir en ordenarle al Consejo de Estado unificar su jurisprudencia y resolver el caso conforme a dicha unificación, pero sin tomar partido por alguna de las posturas en contradicción. De esta manera se habría garantizado el derecho de la accionante al acceso a la justicia en condiciones de igualdad, y la competencia del Consejo de Estado como juez natural de este tipo de controversias.

Por último, noto con preocupación que no es la primera vez que la Corte muestra posturas contradictorias en el sentido de ordenarle al Consejo de Estado resolver un caso concreto de cierta manera y al mismo tiempo fijar unas reglas distintas para casos futuros. Así ocurrió, también infortunadamente, en la Sentencia SU-339 de 2025, en la que, al resolver una tutela contra una providencia que declaró la nulidad de la elección de un magistrado del Consejo Nacional Electoral, la Corte creó una excepción aplicable únicamente a ese caso, y ordenó al Consejo de Estado aplicar la regla general para todos los demás.

Una situación similar ocurrió durante el trámite de cumplimiento de la Sentencia SU-175 de 2025. En esa providencia, la Corte dejó sin efecto una decisión del Consejo de Estado que anuló el reconocimiento de la personería jurídica de la agrupación política “En Marcha”, y le ordenó a dicha Corporación dictar una sentencia de reemplazo en la que tuviera en cuenta que, “hasta tanto el Legislador regule lo establecido por el inciso 5 del artículo 262 de la Constitución, se entienda que los movimientos políticos y agrupaciones sin personería jurídica pueden integrar coaliciones para corporación públicas”. La mencionada Sentencia no le ordenó al Consejo de Estado fallar en un sentido específico frente al reconocimiento de la personería jurídica, sino que fue deferente con la competencia de dicha Corporación como juez natural. Pese a ello, en el Auto 1844 de 2025, la Corte asumió la verificación del cumplimiento de la Sentencia SU-175 de 2025, y no solo suspendió transitoriamente dicha sentencia de reemplazo, sino que ordenó al Consejo Nacional Electoral inscribir a “En Marcha” en el Registro Único de Partidos y Movimientos con Personería Jurídica mientras se decide sobre el seguimiento al cumplimiento de la orden de tutela. Es decir, la Corte aparentó respetar la competencia del Consejo de Estado, pero en realidad terminó

asumiendo sus funciones, tal como ocurrió de nuevo en el presente caso.

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

A LA SENTENCIA SU.016/26

Ref.: expediente T-11.062.450

Asunto: acción de tutela interpuesta por Licores Global S.A.S. en contra de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado

Magistrada ponente:

Paola Andrea Meneses Mosquera

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, expongo las razones que me motivaron a aclarar el voto a la Sentencia SU-016 de 2026.

En la Sentencia SU-016 de 2026, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que la decisión proferida el 6 de febrero de 2025 por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, incurrió en un defecto por violación directa de la Constitución Política.

La Sala Plena llegó a esta conclusión al constatar que aquella providencia judicial desconoció los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, como consecuencia de la incertidumbre jurídica generada por la diversidad de posturas interpretativas en torno a la regla de caducidad aplicable al medio de control de controversias contractuales en los eventos de liquidación unilateral tardía de los contratos estatales. Además, la Corte Constitucional observó que, en el caso específico, el Consejo de Estado no presentó razones objetivas ni suficientes que justificaran la adopción de una de las interpretaciones existentes, las cuales se califican en la sentencia como plausibles.

Coincido con el amparo de los derechos fundamentales; sin embargo, considero necesario aclarar mi voto respecto del alcance del defecto por violación de la Constitución en este caso, como expongo a continuación

En la Sentencia SU-016 de 2026 la postura mayoritaria sostuvo que, ante la referida divergencia de interpretaciones, “[l]a Corte Constitucional no está llamada a definir si, en adelante, la liquidación unilateral de los contratos estatales por fuera del término convencional y/o legal tiene incidencia en el conteo del término de caducidad. Por el

contrario, el Consejo de Estado es la única autoridad judicial competente para definir y unificar su jurisprudencia en este asunto”. En consecuencia, en el numeral cuarto de la parte resolutive del fallo, la Corte Constitucional instó a la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado para que, “en este caso o en el futuro, proceda a unificar la jurisprudencia sobre el requisito de formulación oportuna del medio de control de controversias contractuales”.

Comparto la necesidad de unificar la postura y las competencias del Consejo de Estado en la materia. Sin embargo, ello resulta diferente a lo que corresponde decidir al juez constitucional en lo que se refiere al estudio de una acción de tutela contra providencia judicial, por configuración de un defecto por violación directa de la Constitución.

Este defecto nació para proteger el principio de supremacía constitucional y asegurar que los preceptos constitucionales, que son de aplicación directa, sean debidamente acatados por las autoridades encargadas de velar por su cumplimiento. Luego, tratándose de la revisión de la discrecionalidad interpretativa del operador judicial, en el defecto por violación directa de la Constitución no se debate la legalidad del análisis, sino si el ejercicio hermenéutico efectuado por la autoridad judicial desbordó parámetros constitucionales y, con ello, afectó los derechos fundamentales[341]. La jurisprudencia ha sostenido que el defecto por violación de la Constitución se configura cuando se aplica la ley al margen de los preceptos consagrados en la Constitución[342].

En efecto, como se explica en el siguiente cuadro, la Sentencia SU-016 de 2026 hizo evidente que existían, desde hace al menos trece años, dos líneas interpretativas en lo que se refiere a la liquidación unilateral tardía de los contratos estatales:

Interpretaciones asociadas a la liquidación unilateral tardía de los contratos estatales

Primera postura

La liquidación unilateral posterior al vencimiento del plazo convencional o legal no incide en el cómputo de la caducidad. El término de caducidad empieza a correr a partir de la finalización del (i) plazo convencional o el supletivo de cuatro meses para liquidar el contrato de manera bilateral, así como (ii) el vencimiento de los dos meses posteriores con los que cuenta la administración para liquidarlo de forma unilateral. Por ende, ninguna incidencia tiene la liquidación posterior a estas fechas en el inicio del término de caducidad.

Segunda postura

La liquidación posterior al vencimiento del plazo convencional o legal sí incide en el cómputo de la caducidad. El término de dos años de la caducidad inicia a contar a partir del “acto” de la liquidación del contrato, bien sea bilateral o unilateral, aun si tales actos ocurrieron con posterioridad al vencimiento de los plazos convencionales o legales. Incluso, se cuenta la caducidad desde el acto, después de haber vencido el término de dos años contados desde el plazo de liquidación unilateral.

En la Sentencia SU-016 de 2026 el análisis de las referidas interpretaciones se sustentó en razones más propias de otros defectos que en una argumentación integral sobre la violación directa de la Constitución. En particular, la Sentencia SU-016 de 2026 fundó el reproche en la incertidumbre jurídica generada por la divergencia interpretativa y en la falta de motivación de la decisión, argumentos que, desde mi perspectiva, corresponden, a un defecto sustantivo o a uno por ausencia de motivación, respectivamente.

En mi criterio, desde el ámbito del defecto por violación directa de la Constitución, esta corporación debió concluir que, tras trece años de divergencias interpretativas, la primera postura interpretativa no solo resultaba, en sí misma, contraria a la ley, sino también a la Constitución de 1991.

En efecto, la primera postura establece una lectura del artículo 136[343] del Código Contencioso Administrativo (CCA) contraria a su propio texto, lo que impacta de forma desproporcionada las garantías de acceso a la administración de justicia y debido proceso. En concreto, el literal d) del artículo 136 regula el supuesto de liquidación unilateral del contrato, como ocurre en el presente caso. El artículo dice expresamente que la caducidad de la acción contractual debe interponerse “dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria

del **acto** que la apruebe”[344].

Este primer escenario resultaba aplicable al caso concreto porque se liquidó el contrato mediante acto unilateral de la administración y los demandantes solicitaron expresamente la nulidad de dicho acto en la demanda. Por lo tanto, la interpretación aplicada de la norma resulta contraria al acceso a la administración de justicia y al debido proceso, puesto que implica que el plazo de caducidad del acto unilateral de liquidación empiece a contar desde antes de que se expida el acto cuya nulidad se propone.

En contraste, el Consejo de Estado parece interpretar que el segundo escenario del literal d) es aplicable a casos como el presente. El enunciado dice que: “si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar”.

Esta hipótesis, que tiene como inicio del término el vencimiento de los plazos legales para liquidar el contrato por la administración, aplica para los casos en los que se solicita la liquidación judicial del contrato, evento diferente al que se controvierte el acto de liquidación unilateral tardío. Es decir, una cosa es que se discuta el acto de liquidación del contrato expedido por la administración (primer supuesto) y otra diferente es que se solicite al juez la liquidación judicial del contrato por el vencimiento de los plazos legales (segundo supuesto). Luego, la primera postura se trata de una interpretación contra ley que afecta el acceso a la administración de justicia y el debido proceso y, por lo mismo, implica la violación directa de la Constitución.

Adicionalmente, la primera postura interpretativa sostiene que, aunque el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 prevé que la liquidación del contrato puede efectuarse por mutuo acuerdo o de forma unilateral, dentro de los dos años siguientes al vencimiento de los plazos

convencionales o legales, esa previsión no modifica el término de caducidad, el cual en todo caso empezaría a contarse desde el vencimiento de dichos plazos legales y convencionales iniciales. Desde mi perspectiva, esa lectura desconoce que el artículo 11 fija plazos indicativos para la liquidación, pero precisa expresamente que lo hace “sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del CCA”; es decir, que la caducidad, como regla general, sigue contándose desde la ejecutoria del acto que liquida el contrato.

En consecuencia, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 no puede servir de fundamento para variar o modificar los escenarios y términos de caducidad previstos en el CCA, como lo sugiere la primera postura judicial y, por lo tanto, su lectura tampoco sigue una interpretación compatible con la Constitución, en tanto resulta en extremo restrictiva del acceso a la administración de justicia y, desde mi perspectiva, la Sentencia SU-016 de 2026 debió aclarar este punto.

En contraste, la segunda interpretación se advierte compatible con la Constitución. Lo anterior, considerando fundamentalmente que: (i) garantiza que los contratistas accedan de forma efectiva a la administración de justicia con base en un balance definitivo del contrato, reflejado en el acto de liquidación; (ii) el acto de liquidación aporta precisión a la controversia contractual; (iii) fija una regla general, clara y aplicable a todos los casos para el cómputo de la caducidad del medio de control; (iv) fortalece el control judicial de los actos de la administración y reduce el riesgo de abusos en el ejercicio de las facultades unilaterales; y (v) se alinea con los principios *pro actione* (a favor de la acción) y *pro damnato* (a favor de reparar el daño), en armonía con la prevalencia del derecho sustancial[345].

Por estas razones, decidí aclarar mi voto en el sentido de que, aunque comparto la decisión de protección de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional debió sostener con claridad que existiendo dos interpretaciones acerca del escenario de liquidación unilateral tardía, una de aquellas resultaba contraria no solo a la ley, sino a la Constitución, al afectar de forma desproporcionada el acceso a la administración de justicia y el debido proceso y

ello debería tenerse en cuenta en la unificación que al respecto realice el Consejo de Estado.

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

[1] La Sala precisa que, según el certificado de existencia y representación legal que aportó la accionante, mediante el Acta N° 37 de la asamblea de accionistas de 27 de noviembre de 2017, inscrita el 19 de diciembre siguiente, “la sociedad [...] se transformó de sociedad anónima a sociedad por acciones simplificada bajo el nombre de Industria de Licores Global SAS”. *Cfr.* Expediente digital, archivo “3_DemandaWeb_Anexos_02_Anex1_CERLLicorsa.pdf”, p. 2.

[2] Contrato de concesión 1 de 1997. Expediente digital, archivo “25_ExpedienteDigi_ANTECEDENTESADMINIST_0_20240930083733404.pdf”, p. 160.

[3] *Ib.*, p. 166.

[4] Actas de acuerdo de prórroga para el proceso de liquidación del contrato de concesión 1 de 1997. Expediente digital, archivo “26_ExpedienteDigi_ANTECEDENTESADMINIST_1_20240930083734935.pdf”, pp. 47 a 52.

[5] Acta de diligencia de notificación personal de la Resolución 723 de 28 de diciembre de 2009. Expediente digital, archivo “32_ExpedienteDigi_CUADERNOPRINCIPAL1pd_7_20240930083746451.pdf”, p. 87.

[6] Acta de diligencia de notificación personal de la Resolución 119 de 26 de marzo de 2010. Expediente digital, archivo “32_ExpedienteDigi_CUADERNOPRINCIPAL1pd_7_20240930083746451.pdf”, p. 174.

[7] Constancia expedida por la Procuraduría 34 Judicial Administrativa de Neiva el 26 de marzo de 2010. Expediente digital, archivo “32_ExpedienteDigi_CUADERNOPRINCIPAL1pd_7_20240930083746451.pdf”, p. 191.

[8] Ib.

[9] Acta de la audiencia de conciliación extrajudicial de 1º de marzo de 2010 y constancia expedida por la Procuraduría 34 Judicial Administrativa de Neiva ese mismo día. Expediente digital, archivo “32_ExpedienteDigi_CUADERNOPRINCIPAL1pd_7_20240930083746451.pdf”, pp. 194 y 195.

[10] Acta de la audiencia de conciliación extrajudicial de 26 de marzo de 2010. Expediente digital, archivo “32_ExpedienteDigi_CUADERNOPRINCIPAL1pd_7_20240930083746451.pdf”, pp. 192 y 193.

[11] Constancia expedida por la Procuraduría 153 Judicial Administrativa de Neiva el 6 de agosto de 2010. Expediente digital, archivo “32_ExpedienteDigi_CUADERNOPRINCIPAL1pd_7_20240930083746451.pdf”, p. 189.

[12] Ib.

[13] Asimismo, la demandante refirió como fundamentos de su demanda los artículos 83, 136 a 139 y 206 del CCA. *Cfr.* Demanda. Expediente digital, archivo “30_ExpedienteDigi_CUADERNOPRINCIPAL3pd_5_20240930083741185.pdf”, p. 109.

[14] En su demanda, Licorsa hizo referencia, entre otros, a (i) la reparación de los daños derivados “del incumplimiento contractual en la fijación de la cuota de degustación y promoción”, del “incumplimiento de [la] obligación legal en la tarea o labor de estampillado del licor, objeto de producción del contrato, indebida e ilegalmente transferida a la contratista”, “de no acatar Ordenanza Departamental sobre revisión, para reducción, [sic] de la cuota mínima anual de ventas” y de la “conducta de la administración en la modificación de la participación porcentual”; (ii) la “reparación del daño o [la ...] compensación por [la] modificación de las reglas tributarias en materia de [l] Impuesto al Valor Agregado (IVA) no deducible o no retornable”; (ii) el reembolso de “lo no debido cobrar [sic] por concepto de estampillas durante la vigencia del contrato”, del “pago de lo no debido e indebidamente imputado a estampillas del contrato” y “de lo no debido pagar por concepto de estampillas, ordenado en [la] Resolución 723 de 2009”, así como a (iv) la actualización del valor y el pago de los intereses a la tasa de 12 % anual sobre el valor debido. *Cfr.* Demanda. Expediente digital, archivo “30_ExpedienteDigi_CUADERNOPRINCIPAL3pd_5_20240930083741185.pdf”,

pp. 50 a 51.

[15] El Tribunal Administrativo de Arauca adoptó esta sentencia en cumplimiento del Acuerdo No. PSAA16-10529 de 14 de junio de 2016 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que le remitió “procesos del sistema escritural que se encontraran para sentencia en el Tribunal Administrativo del Huila”. Sentencia de 31 de octubre de 2019 dictada por el Tribunal Administrativo de Arauca en el proceso de controversias contractuales. Expediente digital, archivo “33_ExpedienteDigi_CUADERNOCONSEJODEEST_8_20240930083747685.pdf”, p. 2.

[16] Ib., p. 9. El Tribunal citó el auto de 8 de junio de 1995 de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Además, mencionó la sentencia de 12 de julio de 2014 (exp. 29469) de la misma sección.

[17] Ib., p. 10.

[18] Ib., p. 12.

[19] Esto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3 del Decreto 1716 de 2009 y 2 de la Ley 640 de 2001.

[20] Sentencia de 31 de octubre de 2019 dictada por el Tribunal Administrativo de Arauca en el proceso de controversias contractuales. Expediente digital, archivo “33_ExpedienteDigi_CUADERNOCONSEJODEEST_8_20240930083747685.pdf”, p. 13. Para el Tribunal, dicha liquidación “no implica de manera alguna la interrupción o modificación del cómputo de la caducidad de la acción, ni implica que las partes tengan, a partir de esa fecha otros dos (2) años para acudir al Juez del contrato pues [...] los términos de caducidad son de orden público y por consiguientes inmodificables”. Al respecto, citó la sentencia de 25 de abril de 2018 (exp. 58.890) del Consejo de Estado.

[21] Apelación en contra de la sentencia de 31 de octubre de 2019. Expediente digital, archivo “33_ExpedienteDigi_CUADERNOCONSEJODEEST_8_20240930083747685.pdf”, p. 24. Al respecto, el accionante enunció las sentencias de 22 de junio de 2000 (exp. 12.723), 16 de agosto de 2001 (exp. 14.384) y 13 de septiembre de 2001 (exp. 17.952) del Consejo de Estado. A su vez, mencionó la providencia de 31 de octubre de 2001, consulta 1365, de la

Sala de Consulta y Servicio Civil, y T-481 de 2005 de la Corte Constitucional.

[22] Modificado por la Ley 446 de 1998.

[23] Apelación en contra de la sentencia de 31 de octubre de 2019. Expediente digital, archivo “33_ExpedienteDigi_CUADERNOCONSEJODEEST_8_20240930083747685.pdf”, p. 27. De hecho, el recurrente citó la sentencia de 16 de agosto de 2001 (exp. 14.384) del Consejo de Estado. Entre otras, dicha corporación indicó lo siguiente: “[...] si la administración no liquidare durante los 2 meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto, el establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los 2 años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar”.

[24] *Ib.*, p. 28.

[25] *Ib.*

[26] *Ib.*

[27] La magistrada María Adriana Marín salvó su voto porque, en su criterio, la caducidad debió computarse desde la ejecutoria de las resoluciones por medio de las que la entidad territorial liquidó el contrato de manera unilateral. Para la magistrada, si bien el auto de 1º de agosto de 2019 “unificó la jurisprudencia de la Sala en relación con la liquidación bilateral extemporánea, no hay ninguna razón para no extender este mismo razonamiento a la liquidación unilateral”. De hecho, explicó que, en otras providencias como la de 13 de noviembre de 2012 (exp. 25.915), la Subsección ha aplicado ese criterio en casos en los que la liquidación unilateral se realizó por fuera del tiempo. Por su parte, el magistrado Fernando Alexei Pardo aclaró su voto para precisar que acompañó la ponencia “porque corresponde a la aplicación de la jurisprudencia forjada bajo el Decreto 01 de 1984”. Preciso que, mediante el auto de unificación indicado, la Sección Tercera fijó las reglas aplicables a aquellos eventos de liquidación bilateral de los contratos estatales luego del vencimiento de los plazos iniciales para liquidar el contrato de común acuerdo o de forma unilateral. Como el caso analizado no correspondía a una liquidación bilateral sino unilateral, esta regla no era aplicable.

[28] La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado explicó que, para el 4 de

mayo de 2010, fecha de la solicitud de conciliación prejudicial, habían transcurrido “5 meses y 2 días de los dos años previstos en la ley, así que restaba 1 año, 6 meses y 28 días para presentar la respectiva demanda”. El 3 de agosto de 2010 se declaró fallida la conciliación, “por lo que el 4 de agosto se reanudó el conteo del término faltante, el cual venció el 3 de marzo de 2012, pero como ese día era sábado, la caducidad se configuró el lunes 5 de marzo”. Expediente digital, archivo “125Sentencia_65750ContractualVFFI.pdf”, p. 12.

[29] Ib.,.

[30] La Subsección transcribió el siguiente aparte del referido artículo: las acciones “relativas a contratos caducarán a los dos (2) años de expedidos los actos u ocurridos los hechos que den lugar a ella”. *Cfr.* Ib, p. 8.

[31] Ib., pp. 8 y 9. La Subsección hizo referencia a la sentencia de 3 de marzo de 1989 de la Sección Tercera del Consejo de Estado (exp. 5453).

[32] Ib., p. 9. La Subsección hizo referencia a la sentencia de 22 de junio de 1995 de la Sección Tercera del Consejo de Estado (exp. 9965).

[33] Ib. La Subsección hizo referencia a la sentencia de 1º de agosto de 2000 de la Sección Tercera del Consejo de Estado (exp. 11816).

[34] Ib., pp. 9 y 10.

[35] Ib., p. 10.

[36] Ib. La Subsección hizo referencia a la sentencia de 29 de enero de 1988 de la Sección Tercera del Consejo de Estado (exp. 3615).

[37] Ib. La Subsección hizo referencia a la sentencia de 30 de enero de 2013 de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado (exp. 23136).

[38] Ib. La Subsección hizo referencia a la sentencia de 12 de junio de 2014 de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado (exp. 29469).

[39] Ib., p. 11. La Subsección hizo referencia a la sentencia de 30 de enero de 2013 de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado (exp. 23136).

[40] Expediente digital, archivo “1_DemandaWeb_Demanda_01_DEMANDAdeTutelaLI.pdf”, p. 3.

[41] Ib., p. 14.

[42] Ib.

[43] Ib.

[44] Ib., p. 17. La accionante señaló que “el Consejo de Estado ha dicho que, en relación con el término de caducidad para demandar en aquellos contratos que requieran liquidación, la regla general es que los dos años comiencen a correr a partir de la fecha de expedición del acto de liquidación, bien sea unilateral o de mutuo acuerdo, y solo en caso de que no exista liquidación de ningún tipo, el término de dos años comienza a contar a partir de los seis meses”.

[45] Ib.

[46] Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, auto de unificación de 1° de agosto de 2019, radicación 05001-23-33-000-2018-00342-01 (exp. 62009).

[47] Expediente digital, archivo “1_DemandaWeb_Demanda_01_DEMANDAdeTutelaLI.pdf”, p. 18. Asimismo, explicó que, a partir de esa providencia “se sabe que si la liquidación del contrato se hace de forma bilateral después del plazo convencional o supletorio (4 meses) y después del plazo de dos meses para que la entidad contratante la haga unilateralmente, pero dentro de los dos años siguientes a ese último plazo, el inicio del término de caducidad de la acción debe contarse a partir del día siguiente a la firma del acta de liquidación bilateral”. Ib., p. 20.

[48] Ib., p. 20.

[49] Ib., p. 18. Para el actor, si bien el auto de unificación “estudió un caso de liquidación bilateral, la tesis es aplicable para el caso de liquidación unilateral, porque no existe razón válida para dar un tratamiento diferente”, como lo sostuvo la magistrada disidente en su salvamento de voto. *Cfr.* Ib., p. 19.

[50] Ib., p. 20.

[51] Sentencia de 13 de noviembre de 2012, exp. 44001-23-31-000-2000-00293-01 (exp. 25915). Ib., p. 21.

[52] Ib., p. 21.

[53] Ib., p. 22.

[54] Ib., p. 23. A manera de ejemplo, la actora cuestionó que si el Departamento del Huila “hubiera dictado el acto de liquidación unilateral el día anterior al vencimiento del plazo de caducidad contado desde el 2 de diciembre de 2009 [...] habría tenido un día para ejercer válidamente el derecho de acción, cuando la ley le da 2 años a partir del día siguiente de la notificación del acto de liquidación unilateral”.

[55] Ib.

[56] Ib., p. 24. En concreto, el demandante indicó que “[d]ecirle el juez al usuario que ahora contabilizará el plazo de caducidad de la acción de un modo distinto al previsto en la ley vigente a la presentación de la demanda (12 años antes) y diferente a la *ratio decidendi* de un precedente horizontal que apoyaba la presentación de la demanda inicial en la fecha escogida es denegación de justicia”.

[57] Ib., p. 24.

[58] Ib. Para Licorsa, el hecho de que el juez indique que “ahora contabilizará el plazo de caducidad de la acción de un modo distinto al previsto en la ley vigente a la presentación de la demanda (12 años antes) y diferente a la *ratio decidendi* de un precedente horizontal que apoyaba la presentación de la demanda inicial en la fecha escogida es denegación de justicia”.

[59] Ib., p. 23.

[60] Expediente digital, archivo “24_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-TUTELA202405286CE.pdf”, p. 3.

[61] Ib., p. 2.

[62] Ib.

[63] Ib.

[64] Expediente digital, archivo “27RECIBEMEMORIAL_MEMO20240528600pdf”.

[65] Expediente digital, archivo “24_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-TUTELA202405286CE.pdf”, p. 2.

[66] Ib., p. 1.

[67] Ib., p. 3.

[68] Expediente digital, archivo “28RECIBEMEMORIAL_MEMO20240528600pdf”.

[69] Expediente digital, archivo “Contestación Tutela LICORSA.pdf”, p. 4.

[70] Ib., p. 2.

[71] Los magistrados Gloria María Gómez Montoya y Pedro Pablo Vanegas Gil salvaron su voto. En criterio del magistrado Vanegas Gil, la tutela no cumplió con el requisito de relevancia constitucional, en tanto que la accionante buscó una instancia adicional del proceso de controversias contractuales en el que se adoptaron decisiones contrarias a sus intereses y, con esto, reabrir el debate concluido. En relación con el cargo por desconocimiento del precedente, el magistrado adujo que no advirtió a simple vista que la autoridad judicial accionada hubiese incurrido en una arbitrariedad al no aplicar la regla de derecho contenida en el auto de unificación. Agregó que el precedente referido por la actora no era aplicable al caso porque “los presupuestos fácticos no son análogos” y, de hecho, escapó a esa unificación la definición del término de caducidad relacionado con liquidaciones unilaterales. A su juicio, esto cobra más relevancia porque la accionada es el órgano de cierre en la materia, por lo que el examen de procedencia debió ser más restrictivo “teniendo en cuenta que las providencias proferidas por una alta corte tienen una relevancia especial en términos de seguridad jurídica y en la búsqueda de uniformidad de las decisiones en los jueces de menor jerarquía”. En ese contexto, explicó que acceder a la pretensión de la demanda relacionada con este cargo implicó, entre otras, “extender los efectos de una regla de derecho dictada por una alta corte, a un asunto sobre el cual se decidió expresamente no

unificar”, así como invadir “la órbita de la competencia del juez natural de la causa”. En gracia de discusión, expresó que si la solicitud de amparo tuviera relevancia constitucional, debió ser negada porque los hechos del caso “no guarda[n] similitud fáctica con los hechos objeto de análisis del auto de unificación”.

[72] Expediente digital, archivo “41_Sentenciaprimerainstancia_Fallo_20240528600Amparater_0_20241107151607113.pdf”, p. 11.

[73] Ib., p. 13.

[74] Ib., p. 14.

[75] Ib.

[76] Ib., p. 15.

[77] Ib.

[78] Ib., p. 16.

[79] Ib.

[80] Expediente digital, archivo “49RECIBEMEMORIAL_ANEXO20240528600pdf”, p. 5.

[81] Expediente digital, archivo “47RECIBEMEMORIAL_ImpugnacionFallodeTu.pdf”, p. 3.

[82] Auto de unificación de 1º de agosto de 2019 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (exp. 62009), citado por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia de tutela de 6 de febrero de 2025. Expediente digital, archivo “9Sentenciasegunda instancia_00720240528601LICORS.pdf”, p. 15. Por esto, el *ad quem* explicó que la Sala Plena de la Sección Tercera, como órgano de cierre llamado a determinar las reglas de unificación en la materia “expresamente [...] determinó que los casos de unificación unilateral escapaban de las reglas fijadas en el pronunciamiento del 1 de agosto de 2019”. Ib., p. 18.

[83] Expediente digital, archivo “9Sentenciasegunda instancia_00720240528601LICORS.pdf”,

p. 17.

[84] *Ib.*, p. 18.

[85] *Ib.*, p. 20.

[86] *Ib.*

[87] En concreto, Licorsa indicó que, en el problema jurídico, la Subsección A mencionó otra autoridad judicial accionada, otra providencia reprochada y omitir referir la sentencia de primera instancia en contra de la que presentó la impugnación. A su juicio, este no era un “asunto menor puesto que el problema jurídico es el eje sobre el que se discute toda la argumentación judicial”. En ese contexto, explicó que ese problema jurídico y la parte resolutive de la providencia no coinciden. *Cfr.* Expediente digital, archivo “11_MemorialWeb_Petición-Mem_AclaraciónyAd.pdf”, p. 2.

[88] *Ib.*, p. 3.

[89] Expediente digital, archivo “14Autoqueresuel_0720240528601Industr.pdf”, p. 4.

[90] *Ib.*, p. 5.

[91] *Ib.*

[92] Escrito de intervención del presidente de la Sección Tercera del Consejo de Estado, p. 13.

[93] *Ib.*, p. 15. El consejero Sáchica Méndez explicó que “el acuerdo liquidatorio es expresión de uno de aquellos [acuerdos indispensables para solucionar las diferencias surgidas en los contratos del Estado] como lo establecen los arts. 40 y 60 de la Ley 80 de 1993”.

[94] *Ib.*

[95] El presidente de la Sección Tercera del Consejo de Estado explicó que “[l]a capacidad contractual se analiza según el régimen aplicable al contrato estatal [...], y su elemento transversal corresponde a la aplicación de las normas de derecho común que descansan en el principio de la autonomía de la voluntad, siempre que sus estipulaciones no sean

contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidad de la administración". Además, precisó que, en las liquidaciones bilaterales, "la administración no obra como sujeto investido de una prerrogativa de poder sino como cocontratante". *Cfr. Ib.*, pp. 15 y 16.

[96] El consejero de estado manifestó que, en la liquidación unilateral, "se habla del ejercicio de una prerrogativa de poder público, por tanto, dotada de contenido, temporalidad y limitaciones; es una competencia de orden declarativo, sin posibilidad de llegar a producir efectos constitutivos, salvo los derechos derivados de la liquidación económica financiera y técnica del contrato incluidos aquellos elementos propios de los actos expedidos en vigencia del contrato". *Cfr. Ib.*, p. 16.

[97] *Ib.*, p. 17.

[98] *Ib.*, p. 18.

[99] El consejero de estado explicó que, en el artículo 164 del CPACA, "el factor de referencia para el inicio del conteo del término de caducidad del medio de control es la existencia del acto administrativo o acta de liquidación", mientras que "en el régimen anterior [...] dicho factor lo constituye el vencimiento del término legalmente previsto para acometer la liquidación unilateral". *Cfr. Ib.*, p. 19.

[100] *Ib.*

[101] *Ib.*, p. 20.

[102] El interviniente explicó que ambos regímenes disponen, por un lado, que, si un contrato estatal que requiere liquidación es liquidado de forma unilateral, "el término de caducidad para el medio de control de controversias contractuales es de 2 años contados a partir de la ejecutoria de dicho acto administrativo". Por otro lado, que si uno de los contratos estatales que requiere liquidación no es liquidado de mutuo acuerdo -bien sea dentro del plazo convencional o, en su defecto, el de 4 meses dispuesto en la ley- ni de manera unilateral -dentro de los 2 meses siguientes al vencimiento de esos plazos-, "el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales es de 2 años contados a partir del vencimiento del término de 2 meses para la liquidación unilateral". *Cfr. Intervención de la*

ANDJE, p. 2.

[103] Ib., pp. 2 y 3.

[104] Ib., p. 7. Al respecto, el interviniente hizo referencia a la doctrina probable regulada en el artículo 10 de la Ley 153 de 1887.

[105] Ib., p. 8.

[106] Ib.

[107] Intervención de la ANCP, p. 17.

[108] Ib., p. 18.

[109] Ib., pp. 18 y 19.

[110] Ib., p. 19. Al respecto, la interviniente hizo referencia a la Sentencia de 13 de noviembre de 2012 de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado (exp. 25915).

[111] Intervención del ICDP, p. 3.

[112] Ib.

[113] Ib., p. 10.

[114] Ib.

[115] Intervención del CCA, p. 3.

[116] Ib.

[117] Ib.

[118] Al respecto, el interviniente resaltó que, en esa providencia, la Sección Tercera del Consejo de Estado precisó que escapa a la unificación “la definición del término de caducidad cuando la liquidación del contrato se produce por fuera, no solo de los términos fijados para

la liquidación por las partes de mutuo acuerdo, sino de los establecidos para la expedición del acto de liquidación unilateral, e incluso luego de los dos años siguientes a la terminación de este último, por cuanto los supuestos del caso sublite no dan lugar a ello". *Cfr. Ib.*, pp. 3 y 16.

[119] *Ib.*, p. 5.

[120] *Ib.*, p. 17.

[121] *Ib.*, p. 23.

[122] Intervención de la ACJ, p. 5.

[123] *Ib.*, pp. 6 y 7. El interviniente explicó que los cuatro meses corresponden al término para instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, "de manera que, si la liquidación ocurre al límite de los dos años, se tenga por lo menos ese término para demandar".

[124] Este escrito fue recibido por correo electrónico el 29 de octubre de 2025 a las 5:40 p.m.

[125] Memorial presentado por Licorsa el 30 de octubre de 2025, p. 2.

[126] *Ib.*, p. 3.

[127] *Ib.*

[128] *Ib.*

[129] La accionante transcribió algunos apartes de las intervenciones de la ANDJE, el ICDP, el CCAA, la ANCP y la ACJ.

[130] Memorial presentado por Licorsa el 30 de octubre de 2025, p. 7.

[131] Expediente digital, archivo "41_Sentenciaprimerainstancia_Fallo_20240528600Amparater_0_20241107151607113.pdf", p. 11.

[132] *Ib.*, p. 23.

[133] *Ib.*, p. 24.

[134] *Ib.*

[135] *Ib.*, p. 23.

[136] En efecto, Licorsa explicó que “el cómputo del plazo de caducidad de la acción de controversias contractuales para los casos en los que el contrato debía someterse a liquidación ha tenido distintas interpretaciones por parte del Consejo de Estado, órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo”. Sin embargo, a partir del Auto de 1.º de agosto de 2019 y por lo menos respecto de liquidaciones bilaterales, “lo que importa para contabilizar el término de caducidad de la acción [...] es la fecha de existencia del acto jurídico que contiene la liquidación del contrato”. Agregó que “[l]a existencia de intrincadas normas para ejercer las acciones y presentar las demandas [y] la constante revisión de las mismas por parte del legislador [...] enrarece el ámbito en el que deben moverse los usuarios de la administración de justicia y debilita la garantía del acceso efectivo a la justicia”. *Cfr. Ib.*, pp. 20 y 24.

[137] Corte Constitucional, Sentencia T-138 de 2022. *Cfr.* Corte Constitucional, sentencias T-146 de 2022 y T-190 de 2020, entre otras.

[138] Certificado de existencia y representación legal de Licorsa SAS de 1º de octubre de 2024. Expediente digital, archivo “3_DemandaWeb_Anexos_02_An1_CERLLicorsa.pdf”, p. 6.

[139] Corte Constitucional, Sentencia SU-077 de 2018.

[140] Corte Constitucional, Sentencia T-804 de 2002. *Cfr.* Corte Constitucional, sentencias T-277 de 2003 y T-579 de 1997. En esta sentencia, la Sala Sexta de Revisión señaló que “el amparo constitucional se consagró para restablecer los derechos fundamentales conculcados o para impedir que se perfeccione su violación si se trata apenas de una amenaza, pero que, de todas maneras, su presupuesto esencial, insustituible y necesario, es la afectación –actual o potencial– de uno o varios de tales derechos, que son cabalmente los que la Carta Política quiso hacer efectivos, por lo cual la justificación de la tutela desaparece si tal supuesto falta”.

[141] Corte Constitucional, Sentencia T-130 de 2014.

[142] Corte Constitucional, sentencias T-194 de 2024, T-282 de 2022, T-240 de 2021 y SU-116 de 2018.

[143] Ib.

[144] Ib.

[145] Corte Constitucional, Sentencia SU-573 de 2019. En otras palabras, la relevancia constitucional busca, entre otros, (i) preservar “la competencia y la independencia de los jueces de las jurisdicciones diferentes a la constitucional” y, por tanto, “evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad”; (ii) restringir “el ejercicio de la acción de tutela a cuestiones de relevancia constitucional que afecten los derechos fundamentales” y, por último, (iii) impedir que “la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces”. En el mismo sentido, la Sentencia T-248 de 2018: “Este requisito [...] implica evidenciar que la cuestión que se entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes, pues el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones”.

[146] Ib.

[147] Corte Constitucional, Sentencia SU-573 de 2019. *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia SU-215 de 2022: “La acción de tutela debe plantear argumentos suficientes dirigidos a demostrar que la providencia judicial afectó de manera grave un derecho fundamental. En ese sentido, no basta con la sola referencia a la afectación de las garantías superiores para encontrar probada la relevancia constitucional”.

[148] Ib. En el mismo sentido, la Sentencia T-248 de 2018: “Por tanto, solo la evidencia prima facie de una afectación o vulneración de facetas constitucionales de los derechos fundamentales permite superar el requisito de relevancia constitucional de la tutela en contra de providencias judiciales”.

[149] Corte Constitucional, Sentencia T-422 de 2018.

[150] Corte Constitucional, Sentencia T-555 de 2019.

[151] Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005. *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia T-555 de 2019: “De esta manera, se garantiza la órbita de acción tanto de los jueces constitucionales, como de los de las demás jurisdicciones y, de contera, se erige en garantía misma de la independencia de los jueces ordinarios”.

[152] Corte Constitucional, Sentencia SU-134 de 2022.

[153] *Ib.* “Este enfoque impide que el mecanismo de amparo constitucional sea utilizado indebidamente como una instancia adicional para discutir los asuntos de índole probatorio o de interpretación de la ley que dieron origen a la controversia judicial. En el marco de cada proceso, las partes cuentan con los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios dispuestos por el legislador para atacar las decisiones de los jueces que estimen arbitrarias o incompatibles con sus derechos. Si luego de agotar dichos recursos persiste una clara arbitrariedad judicial, solo en ese caso se encuentra habilitada la tutela contra providencias judiciales”.

[154] Corte Constitucional, Sentencia SU-074 de 2022.

[155] Corte Constitucional, Sentencia SU-149 de 2021. *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia SU-072 de 2018.

[156] Corte Constitucional, Sentencia SU-074 de 2022. *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia SU-257 de 2021.

[157] *Ib.*

[158] Corte Constitucional, Sentencia SU-257 de 2021. *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia SU-573 de 2019.

[159] Corte Constitucional, Sentencia SU-134 de 2022.

[160] Entre muchas otras, en las sentencias SU-573 de 2019, SU-020 de 2020, SU-128 de 2021 y, recientemente, en las sentencias SU-134 de 2022, SU-214 de 2022, SU-215 de 2022, SU-326 de 2022, SU-387 de 2022 y SU-388 de 2022.

[161] Corte Constitucional, Sentencia SU-134 de 2022.

[162] Corte Constitucional, Sentencia SU-387 de 2022.

[163] Corte Constitucional, Sentencia SU-134 de 2022.

[164] En concreto, Licorsa aseguró que la accionada se “alej[ó] del derecho a la igualdad de trato jurídico de los usuarios del servicio de justicia que acuden a resolver conflictos que comparten supuestos de hecho iguales o afines y que hayan sido fallados por los jueces en un sentido conocido”. Expediente digital, archivo “1_DemandaWeb_Demanda_01_DEMANDAdeTutelaLI.pdf”, p. 20.

[165] Corte Constitucional, sentencias SU-387 de 2022, SU-134 de 2022, SU-439 de 2017.

[166] Ib. En efecto, Licorsa aseguró que “[n]egarle a una persona [...] el acceso a la justicia *habiendo criterios normativos y jurisprudenciales favorables para contabilizar el plazo para preservar las demandas, tiene relevancia constitucional*” (énfasis añadido), p. 7.

[167] Corte Constitucional, sentencias SU-134 de 2022 y SU-128 de 2021. Cfr. Corte Constitucional, sentencias SU-573 de 2019 y SU-439 de 2017.

[168] Corte Constitucional, Sentencia SU-573 de 2019.

[169] Expediente digital, archivo “1_DemandaWeb_Demanda_01_DEMANDAdeTutelaLI.pdf”, p. 7.

[171] “Artículo 188. Causales de revisión. Son causales de revisión: || 1. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. || 2. Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. || 3. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. || 4. No reunir la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia, o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida. || 5. Haberse dictado sentencia penal que

declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. || 6. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. || 7. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. || 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”.

[172] “Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. || 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. || 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. || 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. || 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. || 6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. || 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida. || 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”.

[173] Corte Constitucional, Sentencia SU-501 de 2024. *Cfr.*, entre otras, las siguientes providencias del Consejo de Estado: Sección Tercera, Subsección B, Auto de 11 de octubre de 2021 (exp. 50428); Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Catorce Especial de Decisión, Sentencia de 13 de octubre de 2020 (exp. 11001-03-15-000-2019-00119-00); Sección Cuarta, Sentencia de 15 de mayo de 2014 (exp. 18740);

[174] *Ib.*

[175] Corte Constitucional, Sentencia SU-108 de 2018.

[176] Corte Constitucional, Sentencia SU-391 de 2016.

[177] Corte Constitucional, Sentencia T-307 de 2017.

[178] Esto, de conformidad con la información disponible en SAMAI.

[179] Corte Constitucional, Sentencia SU-080 de 2020. *Cfr.* Corte Constitucional, sentencias SU-159 de 2000 y C-590 de 2005.

[180] Corte Constitucional, Sentencia SU-061 de 2018. *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia SU-537 de 2017.

[181] Corte Constitucional, Sentencia T-024 de 2024. *Cfr.* Corte Constitucional, sentencias T-210 de 2022, SU-516 de 2019, C-437 de 2013, C-227 de 2009 y C-832 de 2001.

[182] Corte Constitucional, Sentencia T-024 de 2024. La Sala Plena precisa que la declaratoria de caducidad no es *per se* una irregularidad procesal. Lo que puede configurar esta irregularidad es “la indebida aplicación de esta figura”.

[183] Corte Constitucional, sentencias SU-379 de 2019, SU-061 de 2018 y C-590 de 2005, entre otras.

[184] Corte Constitucional, Sentencia SU-214 de 2023. *Cfr.* Corte Constitucional, sentencias SU-379 de 2019 y C-590 de 2005, entre otras.

[185] *Ib.*

[186] Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005. En todo caso, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de providencias de la misma naturaleza, cuando “(i) la acción de tutela presentada no comparta identidad procesal con la solicitud de amparo cuestionada; (ii) se demuestre de manera clara y suficiente, que la decisión adoptada en la sentencia de tutela fue producto de una situación de fraude (*Fraus omnia corrumpit*); y (iii) no exista otro medio, ordinario o extraordinario, eficaz para resolver la situación”. *Cfr.* Sentencias SU-214 de 2023 y SU-627 de 2015, entre otras.

[187] Corte Constitucional, Sentencia SU-087 de 2022.

[188] En la sentencia SU-355 de 2020, la Corte Constitucional precisó que, por regla general, la acción de tutela es improcedente cuando se controvierten sentencias de nulidad por inconstitucionalidad dictadas por el Consejo de Estado. En todo caso, señaló que la solicitud de amparo procedería “cuando el fallo dictado por el Consejo de Estado (i) desconoce la cosa juzgada constitucional; o (ii) su interpretación genera un ‘bloqueo institucional inconstitucional’ [...]”.

[189] Corte Constitucional, Sentencia SU-388 de 2023.

[190] Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2016.

[191] Corte Constitucional, Sentencias C-483 de 2008 y T-396 de 2025.

[192] Corte Constitucional, Sentencia SU-081 de 2024.

[193] Corte Constitucional, Sentencia T-954 de 2006. Al respecto, consultar las sentencias C-059 de 1993, C-544 de 1993, C-037 de 1996 y SU-081 de 2024, entre otras.

[194] Corte Constitucional, Sentencia SU-081 de 2024.

[195] Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 2021, C-031 de 2019, T-396 de 2025 y T-608 de 2019.

[196] *Ib.*

[197] Corte Constitucional, Sentencia T-396 de 2025.

[198] Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 2021. *Cfr.* Sentencia C-159 de 2016.

[199] Corte Constitucional, Sentencia SU-081 de 2024.

[200] Corte IDH. Opinión Consultiva OC-21/14. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. 2014, párrafo 109.

[201] Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 2021. *Cfr.* Sentencia C-483 de 2008.

[202] *Ib.*

[203] *Ib.*

[204] Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 2021.

[205] *Ib.* *Cfr.* Sentencia C-1195 de 2001.

[206] Corte Constitucional, Sentencia C-213 de 2017.

[207] Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996.

[208] Corte Constitucional, Sentencias T-396 de 2025 y T-916 de 2014.

[209] Corte Constitucional, Sentencias C-351 de 1994, C-418 de 1994 y C-115 de 1998.

[210] *Ib.*

[211] Corte Constitucional, Sentencia C-320 de 2006.

[212] Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001

[213] *Ib.*

[214] Corte Constitucional, Sentencia SU-072 de 2018.

[215] *Ib.*

[216] *Ib.*

[217] *Ib.*

[218] Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 2016.

[219] Corte Constitucional, Sentencia SU-261 de 2021. *Cfr.* Sentencias T-171 de 2009 y C-438 de 2013.

[220] Corte Constitucional, sentencias SU-126 de 2022 y C-438 de 2013.

[221] Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera. Auto de 1.º de agosto de 2019 (exp. 62009).

[222] Corte Constitucional, Sentencia SU-498 de 2016.

[223] Ib.

[224] Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera. Auto de 1.º de agosto de 2019 (exp. 62009).

[225] Corte Constitucional, Sentencia SU-315 de 2025.

[226] Ib.

[227] Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera. Auto de 1.º de agosto de 2019 (exp. 62009). Cfr. Autos de 13 de diciembre de 2007 (exp. 33 991) y 7 de mayo de 1998 (exp. 14297).

[228] Corte Constitucional, Sentencia SU-168 de 2023. Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto de 1.º de noviembre de 2019.

[229] Corte Constitucional, Sentencia SU-168 de 2023. Al respecto, la Corte precisó que dicho principio “implica que (i) el término de caducidad ‘no puede aplicarse de manera inflexible o rígida, pues en ocasiones, dadas las circunstancias particulares del caso, pueden admitirse ciertas flexibilizaciones, necesarias para garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia y la reparación integral de las víctimas’; (ii) el operador judicial está obligado a ‘interpretar las ambigüedades y vacíos de la ley en concordancia con los principios superiores del ordenamiento, entre ellos, los de garantía del acceso a la justicia y reparación integral de la víctima’; y (iii) en caso de duda sobre el momento a partir del cual computar el término de caducidad, debe adoptarse la interpretación más favorable al demandante, esto es, la ‘que favorece el estudio de fondo del resarcimiento al daño antijurídico’”. Cfr. Corte Constitucional, sentencias SU-312 de 2020, T-342 de 2020, T-301 de 2019, SU-659 de 2015, ente otras.

[230] Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera. Auto de 1.º de agosto de 2019 (exp. 62009).

[231] Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001.

[232] Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 2016. *Cfr.* C-836 de 2001.

[233] *Ib.*

[234] *Ib.*

[235] Corte Constitucional, Sentencia SU-022 de 2023.

[236] Corte Constitucional, Sentencia SU-053 de 2015. *Cfr.* Sentencia T-292 de 2006.

[237] *Ib.*

[238] Corte Constitucional, Sentencia SU-484 de 2024. *Cfr.* Sentencia SU-035 de 2018.

[239] *Ib.* *Cfr.* Sentencia SU-087 de 2022.

[240] *Ib.* *Cfr.* Sentencias SU-087 de 2022 y C-820 de 2006.

[241] Corte Constitucional, Sentencia SU-484 de 2024. *Cfr.* Sentencia C-179 de 2016.

[242] *Ib.* *Cfr.* Sentencias C-179 de 2016 y C-634 de 2011.

[243] *Ib.* Al respecto, en la Sentencia SU-380 de 2021, la Corte Constitucional indicó que la modificación de un precedente supone asumir exigentes cargas argumentativas: “Primero, tiene la carga de identificar las decisiones previas que podrían ser relevantes para la definición del caso objeto de estudio (transparencia); segundo, si pretende establecer una distinción entre el caso previo y el actual debe identificar las diferencias y similitudes jurídicamente relevantes entre ambos casos y explicar por qué unas pesan más que otras, tal como lo exige el principio de igualdad siempre que se pretenda dar un trato diferente a dos situaciones, en principio, semejantes. Finalmente, el juez debe exponer las razones por las cuales la nueva orientación no solo es ‘mejor’ que la decisión anterior, desde algún punto de vista interpretativo, sino explicar de qué manera esa propuesta normativa justifica una intervención negativa en los principios de confianza legítima, seguridad jurídica e igualdad, de la parte que esperaba una decisión ajustada a las decisiones previas (suficiencia)”.

[244] Corte Constitucional, Sentencia T-830 de 2012. *Cfr.* Corte Constitucional, sentencias T-102 de 2014 y T-011 de 2017.

[245] Corte Constitucional, Sentencia C-816 de 2011.

[246] Artículo 270 de la Ley 1437 de 2011.

[247] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-816 de 2011.

[248] Corte Constitucional, Sentencia SU-353 de 2020.

[249] Corte Constitucional, Sentencia T-001 de 2025. *Cfr.* Sentencias C-588 de 2012 y T-024 de 2024.

[250] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias de 18 de mayo de 2017 (exp. 57864) y de 10 de noviembre de 2006 (exp. 56179), entre otras.

[251] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 13 de abril de 2016 (exp. 33850)

[252] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 13 de abril de 2016 (exp. 33850).

[253] Modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012.

[254] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 13 de abril de 2016 (exp. 33850). *Cfr.* Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencias de 16 de febrero de 2001 (exp. 11689), 16 de agosto de 2001 (exp. 14384) y de 10 de abril de 1997 (exp. 10608).

[255] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 13 de abril de 2016 (exp. 33850).

[256] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 13 de abril de 2016 (exp. 33850). *Cfr.* Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 21 de abril de 2004 (exp. 10875).

[257] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 13 de abril de 2016 (exp. 33850). Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 18 de mayo de 2017 (exp. 57864).

[258] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 13 de abril de 2016 (exp. 33850). Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencias de 10 de noviembre de 2005 (exp. 13748), 16 de noviembre de 1989 (exps. 3265 y 3461), 29 de enero de 1988 (exp. 3615).

[259] La Sección Tercera tomó este término “de la figura del silencio administrativo regulado en ese entonces por el artículo 40 del CCA”. Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto de 1.º de agosto de 2019 (exp. 62009).

[260] El primer inciso del artículo 60 de la Ley 80 de 1993, antes de su derogatoria parcial por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 disponía lo siguiente: “[l]os contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, *serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga*” (énfasis añadido).

[261] “Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo *dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.* || *En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.* || Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se

refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A. || Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo” (énfasis añadido).

[262] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 10 de noviembre de 2016 (exp. 56179). *Cfr.* Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencias de 21 de abril de 2004 (exp. 10875), 16 de agosto de 2001 (exp. 14384), 11 de diciembre de 1989 (exp. 5334). En el mismo sentido, ver Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 16 de diciembre de 2019 (exp. 00002 PL).

[263] Esta disposición prevé que “[s]i vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.”.

[264] Corte Constitucional, Sentencia SU-168 de 2023.

[265] Corte Constitucional, sentencias C-091 de 2019, C-394 de 2002 y C-832 de 2001, entre otras.

[266] Corte Constitucional, sentencias C-410 de 2010, C-1033 de 2006, C-394 de 2002 y C-574 de 1998.

[267] Corte Constitucional, sentencias C-115 de 1998 y C-351 de 1994. Incluso, la Corte ha señalado que el derecho de acceso a la administración de justicia sufriría una grave distorsión si “éste pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia... En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta”. *Cfr.* Sentencia C-418 de 1994, citada en la Sentencia C-115 de 1998, así como la Sentencia C-351 de 1994.

[268] Corte Constitucional, Sentencia C-115 de 1998.

[269] Ib.

[270] Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera. Auto de unificación de 1.º de agosto de 2019 (exp. 62009), citando la Sentencia de la Sección Tercera de 3 de marzo de 1989 (exp. 5453).

[271] Ib., citando la Sentencia de la Sección Tercera de 22 de junio de 1995 (exp. 9965).

[272] Ib.

[273] Esto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 308 del CPACA.

[274] Artículo 164 (lit. j) del CPACA.

[275] *Cfr.* Artículos 42A de la Ley 270 de 1996, 161 del CPACA, así como 92 y 93 de la Ley 2220 de 2022.

[276] Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera. Auto de unificación de 1.º de agosto de 2019 (exp. 62009).

[277] Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera. Auto de unificación de 1.º de agosto de 2019 (exp. 62009). En este sentido ver, entre otras, las siguientes providencias de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado: 15 de mayo de 2017 (exp. 39724), 8 de junio de 2016 (exp. 54067), 1 de abril de 2016 (exp. 50128), 15 de octubre de 2015 (exp. 48656), 15 de octubre de 2015 (exp. 34779), 12 de junio de 2014 (exo. 29469), 24 de julio de 2013 (exp. 28768) y 9 de septiembre de 2013 (exp. 47610). Asimismo, ver, entre otras, las siguientes providencias de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado: Auto de 30 de agosto de 2018 (exp. 60882) y Sentencia de 5 de diciembre de 2016 (exp. 37069). Si bien en esta última sentencia la Subsección B examinó un contrato que no estaba regido por la Ley 80 de 1993, precisó que las reglas de caducidad aplicables eran aquellas dispuestas por el CCA y contabilizó el término de caducidad a partir del vencimiento del plazo convencional para liquidar el contrato de mutuo acuerdo.

[278] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 30 de enero de 2013

(exp. 23136).

[279] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 30 de enero de 2013 (exp. 23136).

[280] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 13 de junio de 2013 (exp. 25439).

[281] Ib.

[282] Ib.

[283] Ib. *Cfr.* Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 12 de agosto de 2014 (exp. 26902).

[284] Ib.

[285] Ib.

[286] *Cfr.*, entre otras, las siguientes providencias de la Subsección C del Consejo de Estado: 15 de mayo de 2017 (exp. 39724), 15 de mayo de 2017 (exp. 40797), 15 de octubre de 2015 (exp. 48656), 9 de septiembre de 2013 (exp. 47610). Asimismo, las siguientes providencias de la Subsección B del Consejo de Estado: Auto de 30 de agosto de 2018 (exp. 60882) y Sentencia de 5 de diciembre de 2016, (exp. 37069).

[287] En ese auto, la Subsección C explicó que los contratos suscritos por Ecopetrol S.A. no se rigen por la Ley 80 de 1993, por la Ley 1150 de 2007 ni por sus decretos reglamentarios, sino por las reglas del derecho privado. No obstante, precisó, de un lado, que el término de caducidad se rige por lo dispuesto en la Ley 446 de 1998. De otro, que “la naturaleza del contrato no depende de su régimen jurídico, por tanto, al adoptar un criterio orgánico, se ha expuesto que serán considerados contratos estatales aquellos que celebren las entidades de igual naturaleza”. En consecuencia, tuvo en cuenta los artículos 136 del CCA y 11 de la Ley 1150 de 2007.

[288] La Subsección explicó que “desde antes de la vigencia del artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y del artículo 44 de la Ley 446 de 1998, la jurisprudencia de la Sección Tercera del

Consejo de Estado ya tenía establecido que los contratos que requirieran de liquidación debían ser liquidados dentro de los cuatro (4) meses que seguían a su terminación y que si ésta no se hacía en esa oportunidad, la entidad estatal debía liquidarlo unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término anterior”. Este criterio fue recogido en los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 44 de la Ley 446 de 1998. Por tanto, para el 24 de agosto de 1992, época en la que terminó el contrato, “las partes tenían un plazo de cuatro (4) meses para liquidarlo, término que en ese entonces fue de elaboración jurisprudencial y luego legal en virtud de lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, y si no lo lograban liquidar, la Administración debía hacerlo dentro de los dos (2) meses siguientes, plazo éste que por aquella época también ya había sido elaborado jurisprudencialmente”. Concluidos esos términos de 4 y 2 meses, empezaban a correr los dos años “que la ley preveía en aquel entonces y prevé ahora como término de caducidad”.

[289] La Subsección presentó un recuento normativo y jurisprudencial similar al que se encuentra en el pie de página anterior.

[290] El contrato de obra fue celebrado el 8 de mayo de 1997. El plazo de ejecución terminó el 21 de octubre del mismo año y, el 13 de enero de 1998, las partes suscribieron el acta de recibo definitivo de la obra. El Invias liquidó el contrato por medio de la Resolución de 12 de abril de 1999. En esta providencia, la Subsección C explicó que la disposición pertinente para examinar la caducidad en el caso concreto era el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 que modificó el artículo 136 del CCA.

[291] La Subsección explicó que, para la época en que terminó el contrato (31 de diciembre de 1998), las partes tenían cuatro meses para liquidarlo de común acuerdo conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y dos meses para que la administración lo liquidara de forma unilateral, “plazo éste que había sido elaborado jurisprudencialmente pero que luego se convirtió en legal en razón de lo preceptuado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998”. Concluidos esos dos términos, “empezaban a correr los dos (2) años que la ley preveía en aquel entonces y prevé ahora como término de caducidad”.

[292] La Subsección C explicó que “por la época en que se terminó el contrato que ha dado lugar a este proceso, esto es el 5 de abril de 2000, las partes tenían un plazo de cuatro (4) meses para liquidar el contrato de común acuerdo, término que ya era legal en virtud de lo

dispuesto por el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, y si no lo lograban liquidar, la Administración debía hacerlo dentro de los dos (2) meses siguientes, plazo éste que había sido elaborado jurisprudencialmente pero que luego se convirtió en legal en razón de lo preceptuado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. || Una vez concluidos estos dos términos, es decir los cuatro (4) meses iniciales y los dos (2) meses que le siguen, empezaban a correr los dos (2) años que la ley preveía en aquel entonces y prevé ahora como término de caducidad”.

[293] En el Auto de unificación de 1.º de agosto de 2019, la Sección Tercera explicó que esta subsección “se desmarcó, de forma escalonada, de la posición sostenida por las otras dos subsecciones”.

[294] Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 16 de agosto de 2001 (exp. 14384).

[295] Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera. Auto de unificación de 1.º de agosto de 2019 (exp. 62009).

[296] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Auto de 23 de junio de 2017 (exp. 57287). Asimismo, ver las siguientes providencias de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado: 30 de marzo de 2022 (exp. 60828) y 12 de febrero de 2019 (exp. 62979).

[297] *Cfr.* Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 16 de agosto de 2001 (exp. 14384). Asimismo, ver, entre otras, las siguientes providencias de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado: 23 de junio de 2017 (exp. 57287) y 16 de julio de 2015 (exp. 53161). En el mismo sentido, ver las siguientes providencias de la Subsección B: 6 de noviembre de 2018 (exp. 34830) y 12 de febrero de 2019 (exp. 62979).

[298] Al respecto, la subsección explicó que al momento de la presentación de la demanda se encontraba vigente el CCA “conforme a la modificación realizada por el Decreto Extraordinario 2304 de 1989”. Además, indicó que, en su momento, la jurisprudencia “establecía que la acción para discutir la legalidad de los actos administrativos contractuales era la de controversias contractuales”.

[299] Esta autoridad judicial explicó que la fecha de terminación del contrato era el 31 de

mayo de 2003. Dentro de los cuatro meses siguientes, las partes debían liquidarlo de manera bilateral, esto es, hasta el 30 de septiembre de 2003. Como no ocurrió, la oportunidad de liquidación unilateral (dos meses) feneció el 30 de noviembre siguiente. En consecuencia, el plazo máximo de dos años para ejercer la acción contractual era el 1.º de diciembre de 2005. Por lo demás, advirtió que, como las pretensiones de la demanda pretendían el restablecimiento económico respecto de *ítems* que no fueron referidos en la liquidación unilateral, la caducidad no podía computarse a partir de su ejecutoria.

[300] La subsección explicó que, según el artículo 136 del CCA vigente para el 1.º de septiembre de 1994, fecha en que se celebró el contrato, “la acción contractual debía interponerse dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sir[vieran] de fundamento”. Agregó que, conforme a la jurisprudencia vigente para ese entonces, el contratista debía formular sus acciones a más tardar dentro de los dos años siguientes a la terminación o a la liquidación del contrato “si ésta era necesaria, so pena de que operara el fenómeno de la caducidad de la acción”.

[301] En esta providencia, la Subsección explicó que la norma aplicable era el numeral 10 del artículo 136 del CCA, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.

[302] La Corte recuerda que, de conformidad con su jurisprudencia, “a diferencia de las sentencias de unificación en las que se resuelve un litigio de manera definitiva, los autos de unificación precisan el contenido y alcance de la norma procesal aplicable a dicho litigio con el fin de evitar la arbitrariedad y respetar el derecho a la igualdad”, para lo cual “establecen la interpretación de la disposición procesal aplicable”. *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia SU-487 de 2024.

[303] El apartado iii) del lit. j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA se refiere a la forma de contabilizar el término de caducidad en relación con los contratos “que requieren liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por la partes”.

^[304] Corte Constitucional, Sentencia SU-056 de 2018.

[305] Corte Constitucional, Sentencia T-271 de 2020. Esto “puede ocurrir cuando no se aplica una norma constitucional o no se valora adecuadamente la incidencia indirecta que esta puede tener en la solución de un caso concreto”.

[306] Corte Constitucional, Sentencia T-001 de 2025. *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia SU-123 de 2013.

[307] Corte Constitucional, Sentencia SU-022 de 2023, citando las sentencias T-041 de 2020 y C-590 de 2005. *Cfr.* Corte Constitucional, sentencias T-217 de 2023 y SU-455 de 2020.

[308] *Ib.*

[309] *Ib.*

[310] Corte Constitucional, Sentencia SU-214 de 2022.

[311] Corte Constitucional, Sentencia SU-418 de 2019.

[312] *Ib.*

[313] En criterio de Licorsa, “igual trato merece la liquidación unilateral extemporánea, pues, en realidad, son actos jurídicos de los que emanan los mismos efectos para las partes del contrato, efectos que, en caso de causar un daño, deben ser controlados por el juez en igualdad de trato”. Expediente digital, archivo “1_DemandaWeb_Demanda_01_DEMANDAdeTutelaLI.pdf”, p. 21.

[314] *Ib.*

[315] Expediente digital, archivo “24_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-TUTELA202405286CE.pdf”, p. 2.

[316] La consejera de estado hizo referencia al Auto de 15 de septiembre de 2011 (exp. 41154).

[317] El consejero Pardo Flórez adujo que “la consideración plasmada en el fallo (párrafo 34) no es omnímoda y, por tanto, debe entenderse en consonancia con la regla de unificación previamente citada en los casos en que deben ser gobernados por ella, esto es, en aquellos eventos de liquidación bilateral posterior a la finalización de los lapsos iniciales para efectuarla de común acuerdo o por parte de la entidad. Dado que en el presente expediente no se cumplió dicho supuesto de hecho (la liquidación realizada por el Departamento del Huila fue de carácter unilateral), el criterio previamente citado no era aplicable; lo cual no

obsta para sentar la aclaración”.

[318] Expediente digital, archivo “1_DemandaWeb_Demanda_01_DEMANDAdeTutelaLI.pdf”, p. 23.

[319] Ib., p. 23. A manera de ejemplo, la actora cuestionó que si el Departamento del Huila “hubiera dictado el acto de liquidación unilateral el día anterior al vencimiento del plazo de caducidad contado desde el 2 de diciembre de 2009 [...] habría tenido un día para ejercer válidamente el derecho de acción, cuando la ley le da 2 años a partir del día siguiente de la notificación del acto de liquidación unilateral”.

[320] Ib.

[321] Ib., p. 24. En concreto, el demandante indicó que “[d]ecirle el juez al usuario que ahora contabilizará el plazo de caducidad de la acción de un modo distinto al previsto en la ley vigente a la presentación de la demanda (12 años antes) y diferente a la *ratio decidendi* de un precedente horizontal que apoyaba la presentación de la demanda inicial en la fecha escogida es denegación de justicia”.

[322] Ib., p. 24.

[323] Ib.

[324] Ib., p. 23.

[325] Expediente digital, archivo “24_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-TUTELA202405286CE.pdf”, p. 2.

[326] Al respecto, la Subsección A indicó lo siguiente: “No obstante, se anota que el Instituto Nacional de Vías liquidó el contrato de manera unilateral mediante la Resolución 003 del 4 de febrero de 2000, que fue objeto de recurso de reposición por el contratista, y se confirmó por la Administración, mediante la Resolución 040 del 12 de abril de 2000, de suerte que el término de caducidad de la acción empezó a correr a partir de la ejecutoria de este acto. La notificación de esta última Resolución no se probó en el proceso, pero en la demanda presentada el 12 de mayo de 2000, el accionante refiere su conocimiento a que el Instituto Nacional de Vías desató negativamente el recurso de reposición”.

[327] Es decir, casos en los que las autoridades territoriales han liquidado de manera unilateral el contrato estatal por fuera de los términos convencionales y/o legales para estos efectos.

[328] Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 6 de julio de 2020 (exp. 39928); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 12 de diciembre de 2019 (exp. 61614); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 7 de noviembre de 2012 (exp. 25915).

[329] Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado: Auto de 8 de junio de 2016 (exp. 54067); Sentencia de 12 de agosto de 2014 (exp. 26902); Sentencia de 12 de junio de 2014 (exp. 29469), y Sentencia de 24 de julio de 2013 (exp. 28768).

[330] Esto es así, porque en esas providencias las subsecciones de la Sección Tercera, así como el pleno de esta sección, han examinado la caducidad de los medios de control de controversias contractuales derivados de una liquidación unilateral, al tiempo que han fijado reglas y puntos de derechos que podrían resultar aplicables al caso concreto.

[331] La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado refirió las siguientes providencias de la Subsección C de esa corporación: Sentencias de 30 de enero de 2013 (exp. 23136), 24 de julio de 2013 (exp. 28768), 15 de octubre de 2015 (exp. 48656), 12 de junio de 2014 (exp. 29469).

[332] Ver, entre otras, la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Auto de 12 de noviembre de 2019 (exp. 61045).

[333] Corte Constitucional, Sentencia SU-120 de 2003.

[334] Ib.

[335] Sentencias SU-917 de 2010, SU-050 de 2017, SU-573 de 2017, SU-072 de 2018, SU-488 de 2020, SU-149 de 2021, SU-214 de 2022, SU-215 de 2022, SU-316 de 2023, entre muchas otras.

[336] Sentencias SU-120 de 2003, SU-220 de 2024, entre otras.

[337] Sentencias SU-573 de 2019, SU-128 de 2021, SU-082 de 2022, SU-103 de 2022, SU-214 de 2022, entre otras.

[338] Sentencias SU-114 de 2023, SU-429 de 2023, SU-429 de 2024, SU-451 de 2024, SU-487 de 2024, SU-070 de 2025 y SU-425 de 2025, entre otras.

[339] Sentencias SU-387 de 2022, SU-007 de 2023, T-274 de 2023, SU-295 de 2023, SU-029 de 2024, SU-339 de 2024, T-495 de 2024, SU-501 de 2024, T-172 de 2025 y SU-204 de 2025.

[340] Sentencias T-830 de 2012, T-714 de 2013 y T-109 de 2019.

[341] Corte Constitucional, Sentencia T-410 de 2013.

[342] Ver, por ejemplo, SU-426 de 2025.

[343] ARTÍCULO 136. CADUCIDAD DE LAS ACCIONES. (...)

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

“d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar (...).”.

[344] Negrilla fuera del texto.

[345] Varios de estos puntos fueron desarrollados por los intervinientes y están expuestos en la Sentencia SU-016 de 2026. Ver, al respecto, fundamento jurídico 32 y siguientes.