



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., doce (12) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 20001233900220150037601 (59421)
Actor: Compañía de Proyectos Técnicos S.A - CPT S.A
Demandada: Departamento del Cesar
Acción: Controversia contractual
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Temas: *ACTO ADMINISTRATIVO FICTO O PRESUNTO – no se configuró porque no se estaba en el marco de una actuación administrativa ni en desarrollo de prerrogativas públicas / ACTA DE LIQUIDACIÓN BILATERAL – es un negocio jurídico, por tanto, no es susceptible de ser revocado unilateralmente por la administración / REVOCATORIA DIRECTA - opera únicamente frente a actos administrativos. La omisión de resolver expresamente solicitud de revocatoria directa no da lugar a aplicación de la figura del silencio administrativo. La decisión que niega la solicitud no es objeto de control jurisdiccional.*

Surtido el trámite de ley sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar por medio de la cual declaró probada la excepción denominada “*improcedente la revocatoria del acta de liquidación por mutuo acuerdo*” y, consecuentemente, negó las pretensiones de la demanda.

El conflicto versa sobre la alegada nulidad de un supuesto acto administrativo ficto negativo que se habría generado porque el departamento del Cesar no contestó una petición que le hizo el Consorcio Riego Guatapurí para que “*revocara directamente*” la liquidación bilateral del contrato de consultoría No. 415 de 2007 celebrado entre ambas partes.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la decisión ya referida, adoptada el 7 de julio de 2016¹, en la que el Tribunal Administrativo del Cesar dispuso (se transcribe literalmente, incluso, con errores):

“PRIMERO: *Declarar probada la excepción denominada ‘improcedente la revocatoria del acta de liquidación por mutuo acuerdo’, propuesta por la apoderada del Departamento del Cesar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.*

SEGUNDO: *Como consecuencia de lo anterior, NIEGUENSE las súplicas de la demanda.*

¹ Folio 335 a 352 del cuaderno Consejo de Estado.

Radicación: 20001233900220150037601 (59421)
Actor: CPT S.A
Demandado: Departamento del Cesar
Acción: Controversias contractuales

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte demandante, para lo cual se adelantará el trámite del Código General del Proceso”.

2. El anterior proveído resolvió la demanda presentada el 24 de abril de 2013² por la Compañía de Proyectos Técnicos CPT S.A.³ (en adelante, CPT S.A., o la demandante), en contra del departamento del Cesar (en adelante el Departamento o el demandado), cuyas pretensiones y principales fundamentos de hecho y de derecho son los siguientes:

Pretensiones

3. La demandante solicitó que se hagan las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe literalmente, incluso, con errores):

“PRIMERA: Que se declare la Nulidad del Acto ficto presunto resultante del silencio administrativo negativo por el cual el DEPARTAMENTO DEL CESAR, se niega a acceder a la solicitud de fecha 05 de julio de 2012 mediante la cual se solicita la revocatoria del acta de liquidación por mutuo acuerdo del contrato de consultoría No. 415 de 2007 por haber transcurrido más de tres meses desde su radicación y no obtener respuesta por parte del DEPARTAMENTO DEL CESAR y en su lugar se ordene la reanudación de dicho contrato.

SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración se ordene al Departamento de Cesar la reanudación del contrato de Consultoría No. 415 de 2007 y que se liquide, mediante la aplicación de la figura de la TRANSACCION como mecanismo de solución directa de conflictos contractuales, artículos 68 y 69 de la Ley 80 de 1993, y en consecuencia que ordene reconocer los valores presentados en la cuenta de cobro aludida, debidamente indexados y el tema de los intereses de mora pactados contractualmente, liquidados a la fecha de la Transacción y que hoy arroja la suma de \$613.964.352 y poner fin a la relación que vinculo a las partes mediante el Contrato No. 415 de 2007.

TERCERO: Que se condene al Departamento del Cesar al pago de las agencias en derecho y las costas del proceso, ya que de haber contestado a tiempo la solicitud de fecha 05 de julio de 2012, no se habría puesto en funcionamiento el andamiaje de la justicia y el demandante no tendría que haber contratado a un profesional del derecho para ejercer su defensa, artículo 188 de la ley 1437 de 2011.

CUARTO: Que todas las sumas resultantes de esta sentencia sean indexadas y pagadas en los términos de artículo 195 de la Ley 1437”.

Hechos

3. La parte demandante enunció, en síntesis, los siguientes hechos:

3.1. Relató que entre el Departamento y el Consorcio Riego Guatapurí (en adelante el Consorcio) –integrado por Compañía de Proyectos Técnicos CPT S.A. y Control

² Folio 1 a 16 del cuaderno 1.

³ La demanda fue presentada en nombre del Consorcio Riego Guatapurí, conformado por la Compañía de Proyectos Técnicos CPT S.A -participación del 93%- y Control ambiental de Colombia Ltda – con una participación del 7%-), dicha demanda fue inadmitida mediante auto del 7 de mayo de 2013 -folio 145 cuaderno 1- con fundamento en que no se otorgó poder en nombre de esa figura asociativa. Al subsanar la demanda, la parte actora refirió que las pretensiones estaban asociadas a aspectos relacionados únicamente con la sociedad Compañía de Proyectos Técnicos CPT S.A, razón por la cual aclaró que la demanda se presentaba únicamente en nombre de la referida sociedad. El 11 de junio de 2013 se admitió la demanda.

Ambiental de Colombia Ltda.– se celebró el contrato de consultoría No. 415 de 2007 cuyo objeto consistió en la revisión, actualización y complementación del estudio de factibilidad y primera fase de los diseños detallados del proyecto de adecuación de tierras de Valledupar.

3.2. Dijo que el contrato inició a ejecutarse el 13 de noviembre de 2007, pero que debió ser suspendido en varias oportunidades; la primera, con el fin de que se contratara la interventoría y las siguientes para que se hicieran las revisiones del estudio de factibilidad entregado por el Consorcio y para que se realizaran los ajustes recomendados por el interventor.

3.3. Afirmó que, en vigencia de la última de las suspensiones, el 15 de enero de 2010, la interventoría aprobó el informe de factibilidad del proyecto, con lo cual se cumplieron los requisitos para reanudar la ejecución del contrato. No obstante, mediante oficio del 9 de abril de 2010, el Departamento manifestó que no continuaría desarrollándolo, decisión frente a la cual el Consorcio expresó su inconformidad porque para ese momento el contrato aún estaba suspendido.

3.4. Anotó que el 1º de septiembre de 2011, las partes, de mutuo acuerdo, suscribieron el acta de liquidación del contrato de consultoría; sin embargo, posteriormente, la demandante revisó su contenido y evidenció que no cumplía con los requisitos legales, por lo cual el 5 de julio de 2012 presentó una solicitud de revocatoria directa con fundamento en que (i) el acta la suscribió el Secretario de Agricultura y Desarrollo Empresarial sin que en el contenido de la liquidación se hubiere hecho alusión a la delegación otorgada a tal funcionario para ello, y (ii) la póliza de cumplimiento se encontraba vencida 3 años antes de suscribirla, lo que desconocía el artículo 60 de la Ley 80 de 1993.

3.5. Finalmente, señaló que como después de 3 meses de presentada la referida solicitud el Departamento no dio respuesta, se configuró un acto administrativo ficto negativo en contra del cual presentó recurso de reposición, pero que como este tampoco fue desatado dentro del término legal para hacerlo, también de manera ficta o presunta se confirmó el primero.

Normas violadas y conceptos de violación

3.6. Con base en lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011, la demandante afirmó que al no haberse emitido una respuesta expresa en relación con la petición del 5 de julio de 2012, se configuró un silencio administrativo negativo que vulneró sus derechos al no haber sido atendida.

3.7. Anotó que el Departamento actuó en contravía de la ley porque reinició el contrato para proceder a su liquidación, sin que dicha reanudación constara en un acta.

3.8. Agregó que la liquidación se suscribió por un funcionario que carecía de competencia para ello y vulnerando los artículos 19 y 60 de la Ley 80 de 1993, porque la póliza que amparó el cumplimiento no se mantuvo vigente hasta esa etapa del contrato, como lo imponen los referidos artículos.

3.9. Concluyó que todo lo anterior constituye un vicio del acto liquidatorio, razón por la que se debía acudir a la figura de la revocatoria directa contemplada en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 para dejarlo sin efectos.

Contestación de la demanda

4. El 16 de octubre de 2013⁴ el Departamento contestó la demanda para oponerse a la prosperidad de las pretensiones. Como fundamentos, expresó los que la Sala se permite resumir a continuación:

4.1. No se configuró un acto administrativo ficto porque la petición presentada el 5 de julio de 2012 fue contestada expresamente por el Departamento a través de oficio GC-OAJd-00583 del 12 de julio de 2012, el cual fue remitido al contratista al día siguiente, pero que como no pudo ser entregado, se dio a conocer a través de un edicto, por lo cual la pretensión que busca su nulidad es improcedente.

4.2. Con todo, señaló que no era procedente la revocatoria directa del acta de liquidación bilateral porque no es un acto administrativo, sino un negocio jurídico en el que confluyeron las voluntades de ambas partes, lo que, además, impedía a la administración de justicia desconocer sus efectos.

4.3. Adicionalmente, dijo que el acta de liquidación bilateral es legal, en tanto, además de que las partes la suscribieron libremente, el funcionario que la firmó en representación del Departamento sí tenía competencia para ello, pues esa facultad le fue delegada a través del Decreto No. 00571 de 2011. En relación con la vigencia de la póliza que amparó el cumplimiento del contrato dijo que en este caso no era necesario mantenerla hasta la etapa de liquidación porque esa exigencia solo aplica a los contratos de obra y de suministro.

4.4. En línea con ello, expresó que la revocatoria del acto no era procedente porque, contrariando el principio de buena fe, la demandante pretendía desconocer sus propios actos. Resaltó que con la suscripción del acta de liquidación no se vulneró la autonomía de la voluntad, ni se presentaron vicios en el consentimiento de los intervinientes y que, por lo mismo, no era posible acceder a la transacción solicitada porque las partes ya llegaron a un acuerdo a través del acta de liquidación bilateral.

4.5. Añadió que no era posible reconocer los valores reclamados en la demanda porque, según el acta de liquidación bilateral, el saldo pendiente por pagar al Consorcio correspondía a la suma de \$254'138.322.

4.6. Con base en lo anterior, formuló las excepciones que denominó "*NO OPERA LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO*", "*IMPROCEDENTE LA REVOCATORIA DEL ACTA DE LIQUIDACIÓN DE MUTUO ACUERDO*" y "*DESCONOCIMIENTO Y FALTA DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE BUENA FE APLICABLE DENTRO DE LAS RELACIONES CONTRACTUALES*".

⁴ Folio 164 a 181 cuaderno 1

4.7. Adicionalmente propuso las siguientes excepciones: “*INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES*”, con fundamento en que se interpuso solamente en nombre de uno de los consorciados –la Compañía de Proyectos Técnicos CPTA S.A.–; “*FALTA DE COMPETENCIA*”, porque por su cuantía el juez competente para conocer en primera instancia era el Tribunal Administrativo de Cesar y no el Juzgado Administrativo –ante el que inició el proceso–; e “*INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN*” porque la que se propuso fue la de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando lo que se discute es la legalidad de unos actos contractuales.

Alegatos en primera instancia

5. Surtido el debate probatorio⁵, a través de proveído del 26 de noviembre de 2015⁶ el *a quo* corrió el traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para emitir concepto; etapa procesal en la cual tanto la demandante⁷ como la demandada⁸ se pronunciaron para insistir en los argumentos de las pretensiones y de la defensa, respectivamente. El Ministerio Público guardó silencio.

Los fundamentos de la sentencia de primera instancia

6. El *a quo* señaló que no era posible acceder a la pretensión de nulidad del acto ficto demandado porque no existe, en tanto la petición del 5 de julio de 2012 fue expresamente resuelta a través de oficio GC-OAL-00583 del día 12 de esas mismas calendas, negándola por improcedente. No obstante, procedió a analizar la legalidad de esta decisión –que catalogó como un acto administrativo– con el fin de determinar si se encontraba o no ajustado a derecho.

6.1. Al respecto, advirtió que la revocatoria directa solo opera respecto de actos administrativos en tanto contienen una manifestación unilateral de la administración, no así respecto de negocios jurídicos, connotación de la que participa el acta de liquidación bilateral por ser el resultado de un acuerdo de voluntades que, por tanto, sólo puede ser invalidada por vicios del consentimiento, por lo que estimó ajustada a derecho la determinación del demandado de no revocarla directamente. Agregó que al tratarse de un acuerdo de voluntades no es posible acceder a las pretensiones que desconozcan su contenido, en tanto ello implicaría ir en contra de los propios actos de los contratantes y desconocer una manifestación de la voluntad previamente expresada.

6.2. Precisó que, si bien en el acta de liquidación bilateral del contrato No. 415 de 2007 el Consorcio dejó salvedades, no fueron los aspectos asociados a éstas los que se sometieron a debate judicial, sino que las pretensiones de la demanda se

⁵ A través de auto del 22 de octubre de 2015 – folios 302 a 309 del cuaderno 1- se decidió tener como pruebas los documentos aportados con la demanda por la parte demandante y con la contestación por la parte demandada, se decretó el testimonio del señor Armando Castro Mojica, rendido el 24 de noviembre de 2015 -folio 314 a 316 cuaderno 1-, se negó el testimonio del señor Darío Rafael Zabaleta Vega. En contra de esta decisión se interpuso recurso de reposición que fue resuelto negativamente por el Tribunal.

⁶ Folio 318 cuaderno 1

⁷ Folio 322 a 327 cuaderno 1

⁸ Folio 328 a 331 cuaderno 1

encaminaron a obtener la nulidad de un acto que, a criterio de la demandante, se había configurado ante la ausencia de respuesta de una petición presentada por ella.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

7. CPT S.A pidió que se revoque íntegramente la sentencia de primer grado y, en su lugar, se acceda a todas las pretensiones de la demanda. Como fundamento de su solicitud expresó las razones de inconformidad que pasan a describirse:

7.1. Manifestó que la respuesta que el demandado afirmó haber emitido para atender la petición del 5 de julio de 2012 no podía notificarse por edicto, en tanto para la fecha en que se profirió –12 de julio de 2012– ya no estaban vigentes las disposiciones del Decreto 001 de 1984 que contemplaba ese medio de notificación, y la nueva codificación –Ley 1437 de 2011–, que entró a regir desde el 2 de julio de 2012, no lo previó.

7.2. Reprochó que el Tribunal no hubiere considerado la decisión que adoptó el Juzgado Sexto Administrativo de Valledupar⁹ en el curso de la audiencia inicial al pronunciarse sobre la excepción denominada “*NO OPERA LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO*” respecto de la cual concluyó que no tenía vocación de prosperidad porque la respuesta a la solicitud del 5 de julio de 2012 no había sido notificada¹⁰, aspecto que, afirmó, aunque fue puesto de presente en los alegatos de conclusión, no fue tenido en cuenta a la hora de fallar.

7.3. Dicho lo anterior, reiteró la pretensión de nulidad del acto administrativo ficto o presunto con base en los mismos argumentos planteados en la demanda. Aseguró que a pesar de que el Tribunal reconoció que la liquidación por mutuo acuerdo es objeto de control cuando existen vicios del consentimiento por error, fuerza o dolo, no realizó un análisis juicioso de las causales de nulidad alegadas en la demanda que señalaban que en la liquidación se presentaron errores de hecho y de derecho, en tanto se suscribió a pesar de que la póliza de cumplimiento ya no estaba vigente y aun cuando en su contenido no se hizo referencia a la competencia con que contaba el Secretario de Agricultura y Desarrollo Empresarial para firmarla, aspectos frente a los cuales no se pronunció el *a quo*.

7.4. El 26 de enero de 2017, el Tribunal Administrativo del Cesar concedió el recurso de apelación¹¹, el cual fue admitido por esta Corporación el 5 de julio de 2017¹². El 9 de agosto de 2017¹³ se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y para que, una vez concluido el término mencionado, se dejara a disposición del Ministerio Público para que rindiera concepto.

⁹ El proceso se tramitó ante ese Juzgado hasta la audiencia inicial, cuando al resolver sobre las excepciones previas propuestas se declaró probada la de falta de competencia por el factor cuantía y el asunto se remitió al Tribunal Administrativo del Cesar.

¹⁰ Acta No. 325 continuación de audiencia inicial Folio 274 a 279 del cuaderno 1.

¹¹ Folio 385 del cuaderno Consejo de Estado.

¹² Folio 392 del cuaderno Consejo de Estado.

¹³ Folio 396 cuaderno Consejo de Estado

7.5. El 30 de agosto de 2017 la demandante presentó sus alegatos¹⁴ para reiterar los argumentos en los que soporta sus pretensiones y los expresados en el recurso de apelación.

7.6. El demandado y el Ministerio Público guardaron silencio.

III. CONSIDERACIONES

Objeto de la apelación

8. De cara a los argumentos planteados en el recurso de apelación, lo primero que se debe resolver es si el hecho de que el Juzgado Sexto Administrativo de Valledupar se hubiere pronunciado en el curso de la audiencia inicial en relación con la excepción que se denominó “*NO OPERA LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO*” impedía al Tribunal retomar su estudio en la sentencia y declararla probada¹⁵. Definido este punto, la Sala se referirá a los demás cargos de la apelación.

8.1. Encuentra la Sala que el alegato de la parte actora no está llamado a prosperar, toda vez que, en verdad, en la sentencia el Tribunal no se pronunció nuevamente sobre esa excepción, sino sobre la que se denominó “*improcedente la revocatoria del acta de liquidación de mutuo acuerdo*”, la cual se declaró probada.

8.2. Ahora bien, a pesar de que en la audiencia inicial no se accedió a declarar probada la excepción que negaba la existencia de un acto ficto por haberse respondido expresamente la petición del 5 de julio de 2012 y haberse notificado esta por edicto, lo cierto es que esto no impedía al Tribunal determinar, como punto de partida, si se había o no configurado el acto administrativo que se demandó, en la medida que de ello dependía que se emitiera una decisión de fondo, en tanto de su existencia pendía el objeto del proceso, pues sobre la legalidad de aquel supuesto acto administrativo recayeron las pretensiones de la demanda. En otras palabras, para resolver las pretensiones que la parte actora propuso, era presupuesto indispensable que se hubiere configurado el acto cuya validez se cuestionó, pues resulta imposible analizar la legalidad de algo que no existe.

8.3. Con todo, cabe destacar que el alegato del recurrente en este punto es intrascendente, en la medida que, pese a que el Tribunal concluyó que el acto ficto negativo que se demandó no se configuró, de todos modos, se pronunció sobre la legalidad de la comunicación que resolvió expresamente la solicitud del 5 de julio de 2012, aunque este aspecto no fue incluido en las pretensiones de la demanda.

9. Establecido lo anterior, la Sala pasa a resolver los demás aspectos que trae el demandante en su recurso de apelación.

¹⁴ Folio 398 a 410 del cuaderno Consejo de Estado

¹⁵ Como se indicó en el pie de página 9, el proceso se tramitó ante ese Juzgado hasta la audiencia inicial, cuando al resolver sobre las excepciones previas propuestas se declaró probada la de falta de competencia por el factor cuantía y el asunto se remitió al Tribunal Administrativo del Cesar.

9. Empieza por señalar que no todas las expresiones de la administración constituyen actos administrativos, pues solamente pueden calificarse como tales aquellas –expresas o tácitas– que contengan una manifestación unilateral de su voluntad capaz de crear, modificar o extinguir una determinada situación jurídica, para lo cual es presupuesto que se emitan en ejercicio de función administrativa, bajo prerrogativas de poder público (mando). En línea con lo anterior, se debe mencionar que el silencio de la administración y el acto presunto que puede derivarse de él, se erige como una garantía de protección de los derechos de los administrados en procura de que las situaciones que corresponde definir a las entidades públicas en ejercicio de función administrativa no queden inconclusas en el tiempo por falta de un pronunciamiento expreso de su parte¹⁶. Desde este punto de vista ante tal omisión, la actuación administrativa que se hubiere iniciado con una petición¹⁷, termina con una ficción jurídica que supone que la misma se ha resuelto positiva o negativamente, según determine la ley.

10. Al lado de lo anterior es pertinente precisar que el retardo de la Administración en adoptar una decisión a su cargo no constituye por sí mismo un acto ficto o presunto, pues en esta materia la garantía reside en facultar al particular afectado para hacer producir efectos a ese silencio en cuyo sustento pende la expectativa de que se ejerza una prerrogativa de poder público con efectos definitorios, de manera tal que únicamente en tanto ello ocurra, podrá hablarse de un acto ficto o presunto. Así, mientras el particular no acuda a la jurisdicción para cuestionar la decisión ficta negativa derivada de ese silencio, o no la recurra, o no proceda a la protocolización de la petición con la declaración juramentada de no haber recibido respuesta, dependiendo del tipo de silencio, no es dable considerar la existencia de un acto administrativo.

11. En la misma línea, se debe precisar que, en curso de la relación negocial, la interacción entre los sujetos contratantes se enmarca en una vinculación convencional, esto es, de diálogo, de colaboración, regida por las bases del contrato y lo que a él le pertenece, en el que las prerrogativas de poder público están reservadas en su ejercicio para aquellos eventos que previamente ha definido el legislador.

12. En ese contexto, dable es concluir que la omisión, si así se puede calificar, de una entidad pública a responder de manera expresa una determinada solicitud de su colaborador, no está llamada a producir efectos a manera de una decisión ficta o presunta, pues en esta materia, tal silencio estará llamado a ser interpretado en el marco de las reglas y principios de la relación negocial y cada una de sus cláusulas.

¹⁶ Al lado de lo anterior también habrá de considerarse que la mera omisión de la Administración de pronunciarse en los tiempos debidos no conduce a una pérdida de competencia que se basa, se reitera, en el ejercicio de la función administrativa, pues justamente la garantía que privilegia la ley es la de obtener una decisión expresa y definitiva, para lo cual, en señal de protección de los intereses involucrados, se estatuye la figura del silencio administrativo, como opción para la realización y protección de los derechos comprometidos.

¹⁷ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 11437 de 2011: “*Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:*

1. *Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.*
2. *Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.*
3. *Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.*
4. *Por las autoridades, oficiosamente”.*

13. Las limitadas pero precisas bases conceptuales que deja consignadas la Sala, la conducen a concluir que, al margen de si en vigencia de la Ley 1437 de 2011 los actos administrativos podían ser notificados a través de edicto para ser oponibles al sujeto sobre el cual recaigan sus determinaciones, lo cierto es que en este caso la respuesta que podía emitir el Departamento frente a la solicitud del Consorcio de “*revocar directamente*” la liquidación bilateral del contrato No. 415 de 2007, no podía dar lugar a configurar una decisión ficta de aquellas que están en la base del régimen de los actos administrativos, en la medida que no se estaba desarrollando una actuación administrativa que comprendiera el ejercicio de prerrogativas de poder público, tanto que, por referirse al acto de liquidación bilateral de un negocio jurídico, la respuesta que hubiere podido dar el demandado frente a esa petición a lo sumo pudiera ser la base de un nuevo acuerdo de voluntades encaminado a dejar sin efectos el acto de mutuo disenso.

14. No se aventura la Sala a emitir más consideraciones sobre el aspecto tratado, salvo para precisar que la invitación que hizo el contratista para que se dejara sin efectos el acta de liquidación bilateral del contrato no podría tener por objeto dar inicio una actuación administrativa de revocatoria directa, pues no mediaba un acto administrativo sino un acta de liquidación bilateral del contrato.

15. Así, a lo sumo, lo que se puede concluir es que la petición del contratista consistente en pedir al Departamento la “*revocatoria directa*” del acta de liquidación bilateral estaba dirigida a buscar una renegociación de las condiciones en las que, de mutuo acuerdo, fue liquidado el contrato, a lo que el demandado podía contestar positiva o negativamente, en la medida que es el titular de los derechos e intereses convencionales que le asistían y, en tanto, por virtud del principio de normatividad de los contratos, para ello se requería de la conjunción de la voluntad de ambos contratantes. Esto revela, además, que el hecho de que el Departamento guardara silencio o contestara negativamente a la petición que le hizo su contratista no es objeto de control jurisdiccional, no solo por no constituir un acto administrativo, sino porque, en todo caso, no tuvo la virtualidad de producir ningún efecto jurídico de cara a la liquidación bilateral y definitiva del contrato.

16. En ese contexto, dado que lo que se pidió en la demanda fue la nulidad de un acto administrativo que no existió, se muestra como evidente que esa pretensión carece de objeto sobre el cual pueda emitirse pronunciamiento. Lo mismo se predica en relación con las demás pretensiones, en tanto no se formularon de manera autónoma respecto de aquella –connotación que tampoco puede darles la Sala por no encontrar fundamentos individuales que las soporten–, sino como consecuenciales.

17. Al lado de lo anterior, se estima pertinente hacer una precisión adicional de relevante importancia de cara a la figura de la revocatoria directa de los actos administrativos, en el sentido de enfatizar con rotunda contundencia que, de conformidad con su propia naturaleza, el acto que resuelve negativamente sobre esa solicitud no puede ser objeto de control judicial, en la medida que no es el que define o pone término a la actuación administrativa, pues no genera una situación jurídica distinta a la ya resuelta previamente por el acto que se pretende dejar sin efectos a

través de esa figura¹⁸, por lo que es este último el que es objeto de control jurisdiccional; de ahí que el artículo 96 de la Ley 1437 de 2011 señale con toda claridad que “[n]i la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo”.

18. En estas condiciones, aun si en gracia de discusión, y solo de ella, se estimara que la solicitud de “*revocatoria directa*” del acta de liquidación bilateral implicaba de parte del Departamento emitir una decisión en ejercicio de función administrativa –lo cual no es conceptualmente correcto por las razones anotadas previamente–, lo cierto es que ni siquiera en este hipotético escenario la Sala podría emitir una decisión de fondo en este caso, en la medida que, como acaba de verse, de una parte, dicha solicitud no da lugar a la aplicación de la figura del silencio administrativo y, por lo mismo, a los efectos que de ella se pueden derivar, y, de otra, porque la decisión de negarla no es objeto de control jurisdiccional.

19. La Sala advierte que si bien en la demanda y en el recurso de apelación la demandante señaló que el acta de liquidación bilateral estaba afectada en su validez por falta de competencia del funcionario que la suscribió y por violación de la ley porque la póliza que debía amparar el cumplimiento del contrato no estaba vigente a la fecha de su celebración, lo cierto es que estos argumentos no se asociaron a una pretensión de nulidad de ese negocio jurídico, sino que se erigieron como fundamento de la nulidad que se deprecó respecto de un supuesto acto administrativo que no existió; de manera que, en virtud de los principios de congruencia e imparcialidad, así como en garantía del debido proceso de la contraparte, no es posible emitir ningún pronunciamiento al respecto.

20. En consecuencia, por las razones expresadas en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala revocará parcialmente la sentencia proferida el Tribunal Administrativo del Cesar el 7 de julio de 2016, en cuanto se pronunció de fondo frente a las pretensiones de la demanda y, en su lugar, se proferirá un fallo inhibitorio. Se confirmará la decisión de condenar en costas a la parte demandante y, según lo que pasa a señalarse en el siguiente acápite, se la condenará a pagar las costas de la segunda instancia.

21. Se precisa que, si bien, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, la demanda debe ser rechazada, entre otras causales, cuando el asunto no sea objeto de control judicial, lo cierto es que el *a quo* no estimó que debiera proceder en ese sentido en la medida que consideró, inicialmente, que sí se había producido un acto ficto negativo, decisión que aunque no fue recurrida por el demandado por este motivo, sí fue objeto de excepción –por

¹⁸ “La jurisprudencia tiene precisado que en virtud de la misma [se refiere a la norma contenida en el artículo 96 de la Ley 1437 de 2011], el acto que decida la solicitud de revocación directa no tiene recursos, y el que la niegue no constituye acto administrativo definitivo, ya que no hace parte de la vía gubernativa y no genera una situación jurídica nueva o distinta a la del acto administrativo que se solicite revocar directamente, por lo cual no es susceptible de acción contencioso administrativa. No así el acto que conceda la revocación directa, es decir, el acto revocatorio, que justamente por significar una nueva situación jurídica frente a la del acto revocado, pasa a ser un nuevo acto administrativo, de allí que se considere que la revocación directa es la sustitución o supresión de un acto administrativo mediante otro acto administrativo”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, proveído del 23 de octubre de 2014. Exp. 25000-23-41-000-2014-00674-01. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

razones diferentes a las expresadas en esta sentencia—, la cual fue resuelta negativamente en la audiencia inicial, por lo que el proceso continuó su curso. Contra esta decisión no se presentó recurso. En la sentencia de primera instancia, con base en las pruebas que fueron recaudadas en el proceso, se concluyó que dicho acto ficto no nació a la vida jurídica porque el Departamento contestó expresamente la solicitud del 5 de julio de 2012. Con todo, el Tribunal se pronunció sobre la negativa del demandado de acceder a lo pedido por CPT S.A., al margen de que la respuesta hubiere sido ficta o expresa.

22. Adicionalmente, se advierte que, aun cuando la estructura con la que fue diseñado el proceso de lo contencioso administrativo en la Ley 1437 de 2011 procura evitar que se profieran fallos inhibitorios y, en ese sentido, el artículo 180 -numeral 5- de esa normativa dispone que “[e]l juez deberá decidir, de oficio o a petición de parte, sobre los vicios que se hayan presentado y adoptará las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias”, lo cierto es que en este caso no es posible adoptar medida de saneamiento, toda vez que, como ya se concluyó, las pretensiones que se formularon —y que no pueden ser variadas por el juez— recayeron sobre un aspecto que no era objeto de control jurisdiccional, lo que impone proferir un fallo inhibitorio.

Costas

23. Habida consideración de que en este proceso se aplica el artículo 188 del CPACA, de conformidad con el artículo 365 del Código General del Proceso, la Sala condenará en costas a la demandante en la medida en que el recurso que interpuso se resolverá de manera desfavorable. Se advierte que, bajo las reglas del código en cita, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta temeraria de la parte a la cual se le imponen, toda vez que en el régimen actual dicha condena se determina con fundamento en un criterio netamente objetivo, “*siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley*”.

24. La liquidación de las costas se debe adelantar de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de acuerdo con lo que dispone el artículo 366 del Código General del Proceso.

25. En relación con las agencias en derecho, se pone de presente que se regirán por el Acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda¹⁹. De conformidad con su artículo tercero, en la fijación de las tarifas en los asuntos contencioso administrativos, debe tenerse en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el apoderado, así como la cuantía de la pretensión y demás circunstancias relevantes.

¹⁹ Que fija, en su numeral 3.3.1. que las agencias de derecho podrán ser fijadas en hasta el 5% de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia. Este Acuerdo es aplicable a este caso pese a la derogatoria que hizo de él el Acuerdo 10554 de 2016 que fue expedido con ocasión de la entrada en vigencia del CGP. El Acuerdo 10554 estableció en su artículo 7º que “se aplicará respecto de los procesos iniciados a partir de dicha fecha. Los comenzados antes se siguen regulando por los reglamentos anteriores sobre la materia, de manera especial los contenidos en los Acuerdos 1887 de 2003”.

Radicación: 20001233900220150037601 (59421)
Actor: CPT S.A
Demandado: Departamento del Cesar
Acción: Controversias contractuales

26. En lo que tiene que ver con las agencias en derecho en segunda instancia, deben fijarse hasta el 5% del valor de las pretensiones reconocidas o negadas de la sentencia, según lo dispuso el artículo 6 del aludido Acuerdo. Así, en el caso concreto, se advierte que la gestión procesal del apoderado de la parte demandada fue pasiva pues no planteó ni presentó ningún escrito en esta instancia. En tal virtud, se fijarán las agencias en derecho teniendo en cuenta la relación porcentual del 1% del valor de las pretensiones económicas de la demanda que ascendieron a la suma de \$613'964.352. Por lo anterior, el valor de las agencias en derecho que deberá pagar CPT S.A. al Departamento por esta instancia asciende a \$6'139.643,52.

IV. PARTE RESOLUTIVA

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

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el 7 de julio de 2016 por el Tribunal Administrativo del Cesar y, en su lugar, la Sala se declara INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de ambas instancias a la parte demandante por las razones señaladas en esta providencia, las que deberán ser liquidadas de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de conformidad con el artículo 366 del Código General del Proceso.

TERCERO: FIJAR las agencias en derecho de la segunda instancia en seis millones ciento treinta y nueve mil seiscientos cuarenta y tres pesos con cincuenta y dos centavos (\$6'139.643,52) a favor del departamento del Cesar.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el siguiente enlace: <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/istas/documentos/validador>