



MEMORANDO

Bogotá D.C., 28 de Diciembre de 2018

Para:

Carlos Alberto Bernal Diaz

Director Técnico

Dirección de Inclusión Productiva

De: Oficina Asesora Jurídica

Asunto: Concepto jurídico sobre pago cuenta de cobro No. 2013-009MA-04-R1 del Banco Agrario.

En atención a la comunicación radicada con memorando M-2018-4300-001000 del 18 de diciembre de 2018, a la cual se le dio alcance mediante el memorando M-2018-4300-001022 de fecha diciembre 28 de 2018, se solicita concepto jurídico respecto de «la procedencia o no del pago de la cuenta de cobro No. 2013-009MA-04-R1 al Banco Agrario de Colombia por la suma CUARENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y UN PESOS (\$45.596.671) del Programa Mujeres Ahorradoras los cuales son adeudados por el DPS», esta Oficina presenta las siguientes consideraciones:

I. PROBLEMA JURÍDICO

El cuestionamiento formulado por la Dirección de Inclusión Productiva es el siguiente:

¿Le corresponde al Departamento Administrativo de Prosperidad Social pagar o no la cuenta de cobro No 2013-009MA-04-R1 al Banco Agrario de Colombia por la suma CUARENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y UN PESOS (\$45.596.671) del Programa Mujeres Ahorradoras causados con ocasión al convenio interadministrativo 09 de 2013?

II. ANTECEDENTES

La Dirección de Inclusión Productiva elevó el anterior interrogante bajo el siguiente contexto:

Mediante memorando No. M-2018-4300-001000, el señor director Carlos Alberto Bernal Díaz, solicita concepto respecto de:

«(...) si la cuenta por pagar contable que se registró en el año 2015 debe continuar en los estados financieros a fin de realizar el pago de lo adeudado al Banco Agrario o la misma debe reversarse.

En caso de que se conceptúe respecto de mantener el registro contable como una cuenta por pagar, como se debería hacer el pago de los \$45.596.671 al Banco Agrario».

Con lo expuesto y revisado el contenido de la solicitud del concepto jurídico se encontró que la misma conllevaba aspectos que no permitían un pronunciamiento por parte de la Oficina Asesora Jurídica por cuanto hacían referencia a un tema financiero, por ello se contactó a Edna Rocío Castro, contratista de la DIP que proyectó la solicitud, explicándole que los interrogantes planteados no constituían problemas jurídicos, por lo cual se le pidió dar alcance



a la solicitud inicial y por tanto planteó nuevamente el problema según lo escrito en el acápite inicial, así como también se expuso la posición jurídica del abogado del área solicitante, complementando lo expresado en el memorando M-2018-4300-004000.

Así las cosas, en el documento inicial se presentaron las circunstancias del caso de la siguiente manera:

«(...) El 28 de mayo de 2013 se suscribió convenio interadministrativo No. 009 con el Banco Agrario de Colombia cuyo objeto era: "Prestar servicios bancarios de apertura de cuentas de ahorro programado y realizar la dispersión de incentivos mediante abono en cuenta a las participantes del proyecto mujeres ahorradoras en acción, promoviendo la inclusión financiera a través del acceso a una red de medios y canales transaccionales y un conjunto de productos bancarios pertinentes a las necesidades de la población atendida".

El valor del referido convenio ascendía a la suma TRESCIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS ONCE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$332.711.956,00), cuyo plazo inicial de ejecución era desde el 29 de mayo y hasta el 31 de diciembre de 2013. Posteriormente se amplió el plazo de ejecución mediante Otro Sí No. 1, hasta el 31 de marzo de 2014 y mediante Otro Sí No. 2 hasta el 31 de diciembre de 2014. Mediante Otro Sí No. 3 del 28 de noviembre de 2014, las partes acordaron liberar de los recursos por concepto de servicios financieros, la suma de CINCO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS DIECISEIS PESOS M/CTE (\$5.749.716), de la siguiente manera: TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS UN PESO M/CTE (394.401) con cargo al Registro Presupuestal No. 12213 del 29 de mayo de 2013 y CINCO MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS QUINCE PESOS M/CTE. (\$5.355.315) con cargo al Registro Presupuestal No. 12313 del 29 de mayo de 2013 y por concepto de pago de incentivos, la suma de CUARENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL TREINTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$47.836.034) (...)

Mediante Otro Sí No. 5 del 30 de diciembre de 2014, las partes acordaron prorrogar el plazo hasta el 31 de marzo de 2015.

CONCEPTO	VALOR
VALOR INICIAL DEL CONVENIO	332.711.956
REDUCCION Otrosí 3	5.749.716
ADICION Otrosí 4	166.160.024
TOTAL VALOR DEL CONTRATO	493.122.264
MENOS VALOR PAGADO	478.078.642
SALDO DEL CONVENIO	15.043.622

Vale la pena mencionar que, en la cláusula vigésima segunda del convenio, se cita lo siguiente en relación con la liquidación del mismo:



"Dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución del convenio levantará un acta de liquidación suscrita por DPS y el BANCO, la cual debe venir soportada con el informe final del BANCO, y del supervisor del Convenio".

Por lo anterior, el régimen aplicable al presente convenio es el establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. El plazo de ejecución del convenio venció el 31 de marzo de 2015 y a la fecha no se cumplió con la obligación de liquidar dentro del plazo máximo legalmente establecido, perdiendo competencia para efectuarla.

La supervisora del convenio, mediante comunicación No.20174000136673 radicada en la Subdirección de Contratación el 27 de junio de 2017, remitió informe final, dejando constancia expresa del cumplimiento de las obligaciones a cargo de EL CONTRATISTA de conformidad con el informe de supervisión de 7 de junio de 2017.

El día 28 de julio de 2017, la Subdirección de Contratación expidió, aprobó y remitió a la supervisora encargada el acta de liquidación bilateral en original del Convenio Interadministrativo No. 009 DPS-FIP de 2013, para el trámite correspondiente de firma por parte del Banco Agrario de Colombia.

El Banco Agrario de Colombia el día 25 de enero de 2018 mediante radicado No. 20181956, solicitó al DPS fuera cancelada la cuenta de cobro No. 2013-009MA-04-R1 por el valor de CUARENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y UN PESOS (\$45.596.671), para así poder liquidar el contrato y generar el respectivo paz y salvo.

Según el informe de supervisión suscrito por Edwin Dorado Gaviria en fecha 05 de septiembre de 2016 se señala que: "la cuenta de cobro No. 2013-009MA-04-R1 obedece a transacciones de retiro las cuales se realizaron entre el mes de diciembre de 2013 y diciembre de 2014. Una vez verificada la información una a una, las cuentas corresponden a población de mujeres ahorradoras del periodo 2013 y el cobro corresponde a lo pactado en los contratos, por tal razón es válido el cobro del banco".

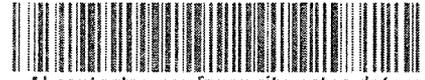
Hasta el día 7 de marzo de 2018, el Banco a través del oficio con radicado No. 20183611 remitió el acta de liquidación bilateral sin la suscripción correspondiente. Para esa fecha ya la entidad había perdido competencia para liquidar el convenio, razón por la cual la Subdirección de Contratación expidió Acta de Cierre por pérdida de competencia el día 12 de septiembre de 2018(...)» Subrayado y negrita fuera de texto (...)». Subrayado y Negrilla fuera de texto.

Finalmente, la posición jurídica de la abogada del área solicitante es la siguiente:

«(...) Teniendo en cuenta que ya la entidad perdió competencia para liquidar el convenio y que ya prescribió el derecho para que el Banco Agrario iniciara la Acción Cambiaria para el pago de la factura de la cuenta de cobro No. 2013-009MA-04-R1 por la suma \$45.596.671, a la fecha dicha obligación se convirtió en una obligación natural conforme a lo establecido en el artículo 1527 del código civil colombiano, razón por la cual le correspondería al Banco Agrario iniciar un proceso ordinario judicial y en caso de que el Juez mediante sentencia ordene el pago de dicha suma o se concilie previo a ello, se cancelaría por el rubro pago de sentencias judiciales y conciliaciones (...)»

En estos términos se formula la petición de consulta a la Oficina Asesora Jurídica.

III. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA.



Para dar respuesta al problema jurídico planteado, el análisis se adelantará en los aspectos que se señalan a continuación.

1. De los convenios interadministrativos.

El convenio interadministrativo constituye un consenso de voluntades entre entidades públicas y es generador de obligaciones entre las partes que lo suscriben. Su naturaleza jurídica ha sido definida por la jurisprudencia del Consejo de Estado como "expresión de la voluntad colegiada" y es asimilado a un contrato administrativo. Los convenios interadministrativos hacen parte de la actividad contractual del Estado, mediante la cual se obligan, de manera subjetiva, las entidades que lo suscriben, con fines comunes y de interés público.

La doctrina señalada por el Consejo de Estado en Sentencia de junio 6 de 2002, ACU- 1339, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera Ponente, María Elena Giraldo Gómez, indica:

«Tampoco el convenio interadministrativo constituye acto administrativo, porque éste se caracteriza en ser expresión unilateral de la voluntad del Estado en función administrativa mediante el cual se crean, o se modifican o se extinguen situaciones jurídicas. Y aunque el convenio interadministrativo puede crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas no es expresión unilateral del Estado en función Administrativa; por el contrario, es la expresión colegiada de voluntad».

Los convenios interadministrativos hacen parte de la actividad contractual del Estado, mediante la cual se obligan las entidades que lo suscriben, con fines comunes y de interés público.

2. Naturaleza jurídica de la liquidación.

El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, en sentencia del 29 de febrero de 2012, del Expediente 16371, definió la figura de la liquidación en los siguientes términos:

"La liquidación del contrato alude a aquella actuación administrativa por medio de la cual posterior a la terminación normal o anormal del contrato las partes buscan definir si existen prestaciones obligaciones o derechos a cargo de las partes, hacer un balance de las cuentas para determinar las prestaciones adeudadas y a cargo de quién se encuentran para luego proceder a realizar las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a los que haya lugar para de ésta forma dejar a paz y salvo la relación negocial respectiva"

De otro lado, el referido tribunal en la sentencia del 11 de marzo de 2004, en el expediente 11001-03-26-000-2003-0022-01(25021) señaló que la liquidación es un acto administrativo, en cuanto constituye expresión de voluntad unilateral de la entidad estatal contratante en uso de función administrativa, que comporta al propio tiempo la utilización de una prerrogativa propia y exclusiva del Estado, dirigida a poner término a una determinada relación contractual, por lo cual su ejercicio no comporta disposición de los bienes de las partes.



El Consejo de Estado en sentencia del 13 de abril de 2011, MP: OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ: señaló:

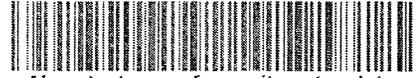
«(...) En aplicación de las disposiciones de la Ley 80 de 1993, el Consejo de Estado se ha pronunciado en reiteradas jurisprudencias, sobre el plazo de cuatro (4) meses que otorga la Ley a las entidades públicas, para la liquidación de los contratos y ha dicho que este término no es perentorio, toda vez que en aplicación del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, la facultad subsiste durante los dos años siguientes al vencimiento de la obligación. (...) se debe precisar, que si bien es cierto que el plazo otorgado por la ley de cuatro meses o el que se haya convenido por las partes para la liquidación de los contratos no es perentorio, no es menos cierto que éste se pueda volver perpetuo o indefinido en el tiempo, pues mal podría la administración conservar vínculos de índole contractual con personas naturales o jurídicas, que ya hayan cumplido con el objeto del contrato, se haya finalizado la labor contratada o ejecutado la obra o las concesiones, entre otros, sin que nunca se rompa la relación jurídica que surgió con ocasión del contrato., tal como ha acontecido en el caso de autos.»

La anterior posición fue ratificada por el Consejo de Estado en sentencia del 24 de julio de 2013, M.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, cuando indicó en relación con conteo del término de caducidad para la interposición de la acción de controversias contractuales en contratos estatales que deben ser liquidados, lo siguiente:

«(...) 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. (...) todo lo anterior se resume en que por la época en que se terminaron los contratos que han dado lugar a este proceso, esto es el 31 de enero de 1998, el 31 de diciembre de 1999 y el 30 de enero 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 inicialmente 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 (...).»

De igual forma, la anterior posición se reafirma conceptual y doctrinariamente por la Contraloría General de la Republica en concepto emitido el 7 de octubre de 2013, con radicado EE0120379, donde indicó en relación con el plazo y requisitos de la liquidación de los contratos que:

«En nuestro concepto, el Art. 11 de la L. 1150/2007, limitó el término para efectuar la liquidación bilateral de los contratos estatales al plazo de treinta (30) meses contados a partir de la terminación del contrato, que incluye el término de cuatro (4) meses para la liquidación bilateral, dos (2) meses para la liquidación unilateral, y veinticuatro (24) meses para la liquidación judicial bilateral o unilateral. (...) Por lo anterior, consideramos que de conformidad con el art.11 de la L.1150/2007, las



*entidades estatales no pueden liquidar sus contratos de manera unilateral, bilateral o judicial, con posterioridad al término de treinta (30) meses contados a partir del contrato.(...)Sin perjuicio de lo anterior, debe considerarse **que para aquellos eventos en que las partes- voluntariamente- hayan optado por una liquidación bilateral con posterioridad a los términos indicados, no rehabilita el término de caducidad – de orden público- para ejercer las acciones judiciales correspondientes.**» (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Doctrinariamente CRISTIAN ANDRES DÍAZ DÍEZ, en su libro LA LIQUIDACIÓN, Librería Jurídica Sánchez R. LTDA, 2013, pág. 248, expone:

«En palabras de MATALANA CAMACHO: "Con la expedición de la Ley 1150 se aclara el panorama de la liquidación de los contratos estatales. Primero, si las partes no definieron el plazo de la liquidación tendrá cuatro meses para proceder a hacerlo de mutuo acuerdo. Si pasados esos cuatro meses no liquidan de mutuo acuerdo, la Administración tendrá dos meses para liquidarlo unilateralmente en estos dos meses, entonces dentro de los dos años siguientes podrá hacerlo de mutuo acuerdo las partes, o unilateralmente la Administración, o hacerlo en sede judicialmente(...) Como se observa, la nueva disposición resolvió los interrogantes anteriores, al disponer que si el contrato no se liquida dentro de los plazos iniciales, puede efectuarse bilateral o unilateralmente por la administración, dentro de los dos años siguientes, es decir, antes del vencimiento del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales, siempre y cuando no se haya acudido a la jurisdicción, pues en tal caso con la notificación del auto admisorio de la demanda, la competencia para liquidar el contrato se traslada al juez».

En este orden de ideas, si la entidad estatal no liquida el contrato en alguna de las oportunidades señaladas en la ley, pierde la competencia para adelantar la diligencia, tal y como lo ha señalado el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a saber:

«La expiración del término de caducidad o la notificación del auto admisorio de la demanda del contratista que persigue la liquidación del contrato, hace perder competencia a la administración para estos efectos y, por lo tanto, sólo mientras esté en curso el término de caducidad es viable proceder a la liquidación del contrato. De lo expuesto se concluye que vencido el término de caducidad de la acción contractual, o notificado el auto admisorio de la demanda en la forma dicha, deviene la incompetencia de la entidad estatal contratante para liquidar el contrato unilateralmente y, para el contratista, la imposibilidad de obtenerla en sede judicial o de común acuerdo y, por lo mismo, en tal supuesto, no es jurídicamente viable extender, unilateralmente o por mutuo acuerdo con el contratista, "un documento de balance final o estado de cuenta para extinguir definitivamente la relación contractual", dado que el término de caducidad es perentorio e improrrogable y porque ello equivaldría a revivir, convencionalmente, los términos de caducidad de la acción que, como es sabido, son indisponibles.
Al respecto, valga recordar que la conciliación no es un mecanismo destinado a sustituir el procedimiento de liquidación del contrato previsto en la ley contractual y que "no habrá lugar a conciliación cuando la correspondiente acción haya caducado", conforme al parágrafo 2º del artículo 81 de la ley 446 de 1998, reformatorio del 61 de la ley 23 de 1991 compilado, a su vez, por el decreto 1818 de 1998, artículo 63.»¹
(Subrayado y negrilla fuera de texto).

¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Bogotá. D. C., octubre treinta y uno (31) de dos mil uno (2001). Radicación número: 1365



Se puede concluir que al no haber sido posible la liquidación oportuna del convenio perdiendo la competencia para ello, aunado a que el contratista no ejerció las acciones que tenía a disposición para el cobro de los dineros supuestamente adeudados por Prosperidad Social, los mismos se convirtieron en una obligación natural; cosa diferente es que la no liquidación del convenio dentro del plazo legal señalado para tal efecto, puede acarrear consecuencias de orden disciplinario al interior de la Entidad, pues se estaría incumpliendo con los deberes a cargo de los servidores públicos en materia de contratación estatal.

3. Caducidad de la acción contractual.

Entendida la caducidad como la pérdida de oportunidad para llevar a cabo la reclamación de los derechos que se crean vulnerados por la vía judicial, es necesario señalar que la caducidad de la acción contractual se encuentra contenida en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, literal j), el cual establece:

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

(...)

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

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

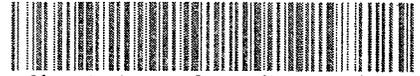
i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

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;

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 pruebe;

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;



k) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida;

l) Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Así las cosas, el medio de control de controversias contractuales deberá adelantarse dentro de los términos y conforme a los condicionamientos indicados por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la cual en todo caso debe darse dentro de los dos (02) años siguientes a la terminación y/o liquidación del contrato, según corresponda.

Al respecto, el Consejo de Estado en Sentencia No. 25000-23-36-000-2015-02719-01(57375) de fecha 16 de febrero de 2017, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, indicó:

“(…)

En conclusión, de todo lo anterior debe decirse que el término de caducidad frente a las acciones de controversias contractuales es de 2 años contados de acuerdo con las siguientes reglas:

*1. Cuando el contrato no sea de aquellos que no requieren una etapa posterior para su liquidación, **el término de caducidad se cuenta a partir de la finalización del contrato.***

2. Cuando el contrato sea de aquellos que requieren una etapa posterior para su liquidación, dicho término corre una vez surtida la correspondiente liquidación.

3. En los eventos en que el contrato es de aquellos que requieren una etapa posterior para su liquidación, pero ésta finalmente no se llevó a cabo, la caducidad de la acción iniciará su computo a partir del vencimiento del plazo establecido para la liquidación, ya sea este convencional o legal (4 meses bilateral + 2 meses unilateral, es decir 6 meses siguientes a la finalización del contrato).

4. Asimismo, cuando el contrato requiere una etapa posterior para su liquidación y esta se lleva a cabo con posterioridad al vencimiento del plazo establecido para dicha liquidación, ya sea este convencional o legal (4 meses bilateral + 2 meses unilateral, es decir 6 meses siguientes a la finalización del contrato), en todo caso, la caducidad habrá iniciado su conteo a partir de la fecha en que este plazo venció.

De manera que si con posterioridad al vencimiento del plazo de liquidación las partes de común acuerdo o la administración unilateralmente liquidan el contrato, el computo del término de caducidad no se altera, por el contrario, las partes solo tendrán oportunidad de demandar dentro del tiempo que reste para completar los 2 años cuyo conteo inició con el vencimiento del plazo de liquidación.



5. Finalmente, cuando la liquidación del contrato se lleve a cabo luego de vencidos los términos de liquidación y caducidad (2 años), las partes podrán acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, pero ya no en acción de controversias contractuales, porque ésta habrá caducado, sino mediante la simple impugnación del acto administrativo que decidió la liquidación, en cuyo caso encontrará nuevos y diferentes tiempos de caducidad." (Subrayado y negrilla fuera de texto).

(...) la caducidad se institucionaliza como un concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal, generando certidumbre en cuanto a los tiempos de las personas para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales. En este sentido, las consecuencias del acaecimiento de la condición temporal que es manifiesta en toda **caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por la vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad de la administración pública.** (...) en relación con la caducidad del medio de control de controversias contractuales el artículo 164.1 literal j) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que las acciones relativas a los contratos, es decir, frente al medio de control de controversias contractuales, la demanda deberá presentarse dentro de los "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" A su vez, dispone que frente aquellos contratos que requieran liquidación y ésta no se logre por mutuo acuerdo o no se efectúe por la administración de forma unilateral, ese mismo término se contabilizará "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 lo disponga"

Así mismo, es de resaltar que siendo la caducidad de esta pretensión un pilar procesal que obtiene soporte y fundamento en el artículo 228 de la Constitución Política, busca la protección material de los derechos, la solución definitiva de los conflictos y sobre todo la seguridad jurídica, generando certeza; por ello es de anotar que si bien la acción contractual tiene un término de dos (2) años para incoarla, este se debe tomar a partir del cumplimiento de las reglas fijadas por el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, literal j), so pena de darse la caducidad de la acción, condiciones que se encuentran ampliamente expuestas en el concepto M-2018-1400-003023 de 05 de junio de 2018.

4. Obligaciones naturales.

Sobre la naturaleza de las obligaciones naturales y su finalidad, ha expresado la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en Sentencia de agosto 25 de 1966:

"Entre los dos extremos, obligaciones civiles y deberes morales, hay un tipo de obligaciones intermedias, que participan de la naturaleza de las obligaciones civiles en cuanto a sus elementos, y de los caracteres del deber moral en cuanto al hecho de que su cumplimiento no está sancionado por una acción.

Este tipo intermedio lo constituyen las obligaciones naturales, que son aquellas que no confieren acción para exigir el cumplimiento de la prestación, pero que autorizan para retener lo pagado, una vez cumplidas voluntariamente por el deudor, es decir,



no dan acción, pero si excepción para retener el pago una vez efectuado. Por cuanto autorizan para retener el pago voluntariamente efectuado, algunos autores como Ripert opinan que, paradójicamente la obligación natural no se reconoce más que en el momento en que muere con la ejecución voluntaria por que "es en la constatación de su muerte en donde se encuentra la prueba de la vida"[Sic]».

Las obligaciones naturales son verdaderas obligaciones en tanto se asemejan a las civiles puesto que, sus tres elementos, acreedor, deudor y cosa debida, están explícitos; y no serían verdaderas obligaciones y la ley no podría llamarlas así, si no fuese porque concentran los requisitos indefectibles que generan los vínculos jurídicos.

«Pero también se parecen a los deberes morales en cuanto a su cumplimiento, el cual queda al cuidado o la conciencia del deudor, como quiera que el acreedor de la obligación natural carece de acción para exigir el cumplimiento de la prestación.

*Esto es lo que caracteriza fundamentalmente la obligación natural y sirve para identificarla: la carencia de acción para que al deudor pueda exigir su cumplimiento, pero la obligación natural existe, como tal obligación, a condición de que en ella concurren todos los requisitos necesarios de las obligaciones civiles, es decir, solo existe a condición de que en ella estén determinados el objeto o cosa debida y los sujetos de la prestación. He ahí la razón para que se considere, generalmente, que sólo hay obligación natural ahí donde existió o pudo existir una obligación civil. Por eso se dice que la **obligación natural es una obligación civil desvirtuada, una obligación que pudo subsistir o subsistió como obligación civil, pero que por circunstancias especiales perdió su eficacia jurídica y vino a quedar desprovista de la acción de cumplimiento**» 2*

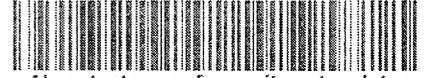
El artículo 1527 del Código Civil enumera cuatro casos de obligaciones naturales, a saber: a) Las contraídas por personas que teniendo suficiente juicio y discernimiento son, sin embargo, incapaces de obligarse según las leyes, como los menores adultos no habilitados de edad; b) Las obligaciones civiles extinguidas por la prescripción, c) Las que proceden de actos a los que faltan las solemnidades para que produzcan efectos civiles, como la de pagar un legado impuesto por testamento que no se ha otorgado en la forma debida; d) Las que no han sido reconocidas en juicio por falta de prueba.

Es de advertir que la obligación natural, lejos de constituir un pago de lo no debido, generador de responsabilidad fiscal, implica: a) un pago fundado en una obligación que le sirve de causa. b) el reconocimiento de lo debido, y c) la aplicación de un principio general del derecho "el no enriquecimiento sin causa".

Se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 640 de 2001, respecto a que la conciliación extrajudicial procede en todos los casos en que se presenten diferencias susceptibles de transacción y conciliación:

«Se podrán conciliar todas las materias que sean susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación, ante los conciliadores de centros de conciliación, ante los servidores públicos facultados para conciliar a los que se refiere la presente ley y ante los notarios»

2 Concepto Sala de Consulta C.E. 1427 de 2002 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil



No obstante; resulta claro que las normas sobre conciliación de los conflictos de carácter civil que surjan entre particulares no establecen restricción alguna que impida la conciliación de obligaciones naturales, **a diferencia** de lo consagrado en el artículo 81 de la Ley 446 de 1.998, que establece que **no habrá lugar a conciliación administrativa prejudicial cuando la correspondiente acción haya caducado.**

IV. DEL CASO CONCRETO.

De conformidad con lo desarrollado a lo largo de este concepto, la respuesta al interrogante planteado consistente en determinar si le corresponde al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social pagar o no la cuenta de cobro No. 2013-009MA-04-R1 al Banco Agrario de Colombia por la suma CUARENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y UN PESOS (\$45.596.671) del Programa Mujeres Ahorradoras causados con ocasión al convenio interadministrativo 09 de 2013, está acorde con la posición asumida por la abogada de la Dirección de Inclusión Productiva, en cuanto a que «la entidad perdió competencia para liquidar el convenio y que ya prescribió el derecho para que el Banco Agrario reclamara el pago de la factura de la cuenta de cobro No. 2013-009MA-04-R1 por la suma \$45.596.671; a la fecha, dicha acreencia se convirtió en una obligación natural conforme a lo establecido en el artículo 1527 del Código Civil; no obstante, **diferimos** respecto de lo que debería hacer el Banco Agrario, toda vez que dicha entidad perdió la oportunidad que le daba la ley por la vía judicial de reclamar los derechos que considerase se le hubieran vulnerado pudiendo reclamar lo supuestamente adeudado por Prosperidad Social.

La presente respuesta tiene la naturaleza de un concepto jurídico; constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo establecido por el artículo 26 del Código Civil y el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sustituido por la Ley 1755 de 2015. Se recuerda que este y los demás conceptos de la Oficina Asesora Jurídica se encuentran a disposición de todos los colaboradores de la Entidad, para su consulta, en el enlace Conceptos Jurídica en la intranet.

Atentamente,

LUCY EDREY ACEVEDO MENESES
Jefe de Oficina
Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Martha Lucía Velásquez Prada
Revisó: Omar Alberto Baron Aventaño
Folios: 11
Anexo: 0
Copia: dic para registrar información de copia