

## **CONTRATO – Naturaleza jurídica – Contratos estatales**

“De este modo, son contratos estatales ‘todos los contratos que celebren las entidades públicas del Estado, ya sea que se regulen por el Estatuto General de Contratación Administrativa o que estén sujetos a regímenes especiales’, y estos últimos, donde encajan los que celebran las empresas oficiales que prestan servicios públicos domiciliarios, son objeto de control por parte del juez administrativo, caso en el cual las normas procesales aplicables a los trámites que ante éste se surtan no podrán ser otras que las del derecho administrativo y las que en particular existan para este tipo de procedimientos, sin que incida la normatividad sustantiva que se le aplique a los contratos”.

De conformidad con lo anterior, se tiene que, en el marco del ordenamiento jurídico vigente, la determinación de la naturaleza jurídica del contrato depende de la que, a su vez, tenga la entidad que lo celebra; así, si ésta es estatal, el contrato también lo es, sin importar el régimen legal que se le deba aplicar.

## **JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA – Objeto – Competencia**

“La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las **entidades públicas** incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.

“Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.

“La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional”.

## **CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – Computo término**

[...] se debe tener en cuenta que, vencido el término de ejecución del contrato, se debe proceder a su liquidación y vencido el término que se tiene para esto empieza a correr el de caducidad de la acción; por otra parte, es pertinente aclarar que el plazo de ejecución del contrato solo puede ser adicionado o prorrogado en vigencia del mismo, mas no cuando ya ha terminado y por ello no le es dable a las partes que, luego del vencimiento del plazo contractual, suscriban un documento con aparentes amparos de legalidad, en el que den por terminado un contrato, ni mucho menos es aceptable que con esa clase de documentos se revivan términos ya fenecidos, pues ello riñe con la seguridad jurídica que debe ampara tanto a las partes, como a terceros. De no ser así, nada impediría que años después de ocurrida la caducidad de la acción, 10 o 15 por citar un ejemplo, surgieran a la vida jurídica documentos que permitieran revivir términos frente a contratos ya terminados.

## **CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – Excepción de caducidad – Declaratoria de oficio**

Si bien es cierto, el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no propuso la excepción de caducidad de la acción en la contestación en la demanda, de conformidad con el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo en la sentencia definitiva se debe decidir sobre las excepciones propuestas y sobre cualquier otra que el fallador encuentre probada, es decir, que el juez puede de oficio declarar las excepciones que encuentre probadas, así no hayan sido alegadas en el curso del proceso, como ocurrió en el presente caso.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA**

#### **SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá D.C., siete (7) de octubre de dos mil quince (2015).

**Radicación número: 88001-23-31-000-2004-00062-01(34481)**

**Actor: CONSORCIO PLINIO JOSÉ MOLINA RAMOS - EDMUNDO MOLINA RAMOS - SIMEÓN MOLINA RAMOS**

**Demandado: DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

**Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (APELACIÓN SENTENCIA)**

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 24 de mayo de 2007, por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante la cual se resolvió lo siguiente (se transcribe igual que el original):

**“PRIMERO.- DECLÁRASE** la nulidad absoluta del Acta de Terminación Anticipada del Contrato No. 157 de 1997, suscrita entre el Gobernador del Departamento y el Representante Legal del Consorcio '**Plinio Molina Ramos – Edmundo Molina Ramos – Simeón Molina Ramos**', en cuanto da por terminado el referido contrato.

**“SEGUNDO.- DECLÁRASE** PROBADA DE OFICIO, la caducidad de la presente acción contractual adelantada por el Consorcio 'Plinio Molina Ramos – Edmundo Molina Ramos – Simeón Molina Ramos', contra el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, motivada en el Contrato de Obra Pública No. 157 de 1997, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**“TERCERO.- NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

**“CUARTO.-: COMPULSÉNSE** con destino a la Contraloría General de la Nación, copias de la Resolución No. 659 del 26 de marzo de 1999, suscrita por el Gobernador y el Secretario de Hacienda y Comercio del Departamento, '*Por medio de la cual se declara ocurrido un siniestro, se hace efectivo el amparo de anticipo al contrato 157 de 1997, se impone una multa y se disponen otros mecanismos contractuales*'. (FI 239 – 250), así como de la solicitud de revocatoria directa, obrante a folios 284 a 289 del expediente y de este fallo, con el propósito de que la mencionada Contraloría establezca si se produjo el cobro ejecutivo de la Resoluciones 659 de 1999 y 2613 de 2002, relacionadas con el contrato NO. 157/97.

**“QUINTO: Sin** condena en costas.

**“SEXTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, por Secretaría devuélvase al actor el remanente de lo consignado para gastos del

proceso, si lo hubiere. Desanótese en los libros correspondientes y archívese el expediente" (fl. 396, c. ppal.).

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.- La demanda.-**

Mediante escrito radicado el 8 de julio de 2004 en el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el consorcio Plinio José Molina Ramos – Edmundo Molina Ramos – Simeón Molina Ramos formuló demanda, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción contractual, contra el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el fin de que se declarara el incumplimiento del contrato de obra 157 del 19 de noviembre de 1997, se ordenara la liquidación del mismo y se reconocieran los perjuicios ocasionados con el incumplimiento y por la mayor permanencia en la obra.

### **2.- Hechos.-**

Los fundamentos fácticos de las pretensiones son, en síntesis, los siguientes:

**2.1.-** El Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina mediante licitación pública 03/97 abrió el concurso para la construcción de las redes de alcantarillado en el sector North End de San Andrés, para lo cual el consorcio demandante allegó propuesta.

**2.2.-** Con la resolución 2023 del 13 de noviembre de 1997 se adjudicó a los demandantes el contrato de obra 157, el cual fue suscrito el 19 de esos mismos mes y año.

**2.3.-** Mediante algunas comunicaciones de la interventoría se rediseñaron los pliegos de condiciones.

**2.4.-** Una vez cumplidas las condiciones para la suscripción del acta de inicio de obra, tales como, recibido el anticipo, concedida la licencia ambiental, admitida la póliza de garantía y aprobado el cronograma, el demandante solicitó a la entidad demandada que se procediera a ello; sin embargo, el 4 de mayo de 1998, el departamento le informó la nueva gerencia del proyecto por cambio de gobernador.

**2.5.-** El nuevo interventor retrasó la suscripción del acta de inicio de obra al considerar que se debía rediseñar el proyecto descrito en el pliego de condiciones, por lo que solo el 6 de agosto de 1998 se firmó aquélla, documento en el que, simultáneamente, se suspendió la ejecución del contrato.

**2.6.-** El contratista solicitó en reiteradas oportunidades la iniciación de la obras conforme a los diseños contenidos en los términos de referencia y en el contrato, frente a lo cual obtuvo respuesta negativa por parte del interventor, quien le indicó que era necesario rediseñar el proyecto, por lo cual debía abstenerse de adquirir la tubería, con lo que se afectó el presupuesto del contratista, quien ya había trasladado la maquinaria y el personal al lugar de las obras.

**2.7.-** Posteriormente, la relación con el interventor se extinguió, lo que llevó a que el contrato de obra quedara "acéfalo" por parte del departamento, ya que no designó nuevo interventor, por lo que se presentó una "paralización tácita" de las obras.

**2.8.-** El 12 de agosto de 2002 se suscribió el acta de terminación anticipada del contrato.

### **3.- Fundamentos de derecho.-**

El actor invocó como fundamentos de derecho los artículos los artículos 87 y 137 (numeral 4) del Código Contencioso Administrativo.

Consideró que el actuar del ente demandado ocasionó una ruptura del equilibrio económico del contrato, por cuanto el contratista debió permanecer un mayor tiempo en la obra del que se había presupuestado, ya que la parálisis de aquélla se dio por causa imputable únicamente al departamento demandado.

En consecuencia, solicitó que se liquidara el contrato, ya que las partes no lograron llegar a un acuerdo sobre el mismo.

### **4.- La actuación procesal.-**

Luego de que se subsanara el libelo introductorio<sup>1</sup>, por auto del 12 de agosto de 2004 se admitió la demanda, se ordenó la vinculación del demandado al proceso, a través de la notificación personal de la providencia al Gobernador del departamento, se ordenó la notificación personal al agente del Ministerio Público, se dispuso la fijación del negocio en lista y se reconoció personería al apoderado de la parte actora.

El departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se opuso a las pretensiones de la demanda e indicó que no podía haber desbalance del contrato, pues fue el contratista quien no cumplió con sus obligaciones. Preciso que la mayor permanencia en la obra se debió en gran parte a las suspensiones unilaterales que realizó el contratista, con lo que irrespetó el término de ejecución del contrato; además, no atendió los diversos requerimientos de la interventoría para acatar sus compromisos contractuales, lo que llevó a la administración a declarar el siniestro por el mal manejo del anticipo y a imponer una multa al consorcio contratista.

#### **5.- Los alegatos de primera instancia.-**

Las partes reiteraron lo expuesto en la demanda y en su contestación. El Ministerio Público guardó silencio.

#### **6.- La sentencia recurrida.-**

Es la proferida el 24 de mayo de 2007, por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que declaró la nulidad absoluta del acta de terminación anticipada del contrato, en lo atinente a la finalización de éste, declaró de oficio la caducidad de la acción, negó las pretensiones de la demanda y ordenó compulsar copias, en la forma indicada al inicio de esta providencia.

Consideró que, de conformidad con el contrato de obra, las partes acordaron un término de ejecución de 210 días calendario contados desde el acta de iniciación del contrato, la que se suscribió el 6 de agosto de 1998; sin embargo, allí mismo se suspendió su ejecución, término que fue reanudado el 25 de noviembre de 1998, fecha desde la cual se deben contar los 210 días, que, en consecuencia,

---

<sup>1</sup> Acción ordenada mediante auto del 26 de julio de 2004.

vencieron el 25 de junio de 1999. A partir de este momento, las partes contaban con cuatro meses para liquidar de común acuerdo el contrato; pero, como ello no se logró, la entidad demandada tenía, para hacerlo en forma unilateral, dos meses más que vencieron el 25 de diciembre de 1999, sin que la liquidación se hubiera efectuado. Así las cosas, la parte actora tenía hasta el 26 de diciembre de 2001 para interponer la demanda de controversias contractuales, término que se corría para el siguiente día hábil, esto es, el 11 de enero de 2002. Como la demanda se interpuso el "18 de julio de 2004 (sic)"<sup>2</sup>, se concluyó que había operado la caducidad de la acción.

Aclaró el *a quo* que no es posible contar el término de caducidad desde la suscripción del acta de "terminación anticipada del contrato", ya que, para la fecha en la que ello ocurrió ya había fenecido el plazo contractual y no se puede dar por terminado lo que ya ha terminado; en consecuencia, declaró la nulidad de ese documento, pero únicamente en lo referente a la terminación del contrato, ya que allí mismo las partes acordaron dejar sin efecto la cláusula 26 de este último y, en consecuencia, acudir a la vía judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa para dirimir sus controversias.

## **7.- El recurso de apelación.-**

Inconforme con la anterior decisión y dentro de la oportunidad prevista por el ordenamiento jurídico, la parte demandante interpuso recurso de apelación para que se revoque la sentencia y se acceda a las pretensiones de la demanda, para lo cual expresó que no era procedente ordenar la remisión de copias a la Contraloría, por cuanto los actos administrativos que declararon el siniestro perdieron su fuerza ejecutoria al haber operado la caducidad, ya que, la resolución 659 fue proferida el 26 de marzo de 1999 y la 2613 el 15 de octubre de 2002.

En cuanto a la caducidad de la acción, indicó que, de conformidad con el artículo 85 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al presente caso por remisión expresa del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, perentoriamente la demanda se debe rechazar cuando ha ocurrido la caducidad de la acción y, como quiera que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es rogada, la caducidad debía ser alegada por la parte

---

<sup>2</sup> Fl. 392, c. ppal.

demandada, lo que no ocurrió, motivo por el cual no se podía realizar un pronunciamiento sobre ese aspecto.

Agregó que el contrato nunca finalizó, por cuanto siempre estuvo suspendido por circunstancias ajenas al contratista, por lo que se suscribió el acta de terminación del mismo.

## **8.- Trámite de segunda instancia.-**

El recurso se concedió el 19 de julio de 2007, se admitió el 21 de septiembre de ese mismo año, el 25 de septiembre siguiente la parte actora allegó un memorial en el que dijo adicionar el recurso de apelación; sin embargo, para esa fecha ya se había admitido el mismo, motivo por el cual no puede ser tenido en cuenta por extemporáneo.

Habiéndose dado traslado para alegar, la parte actora reiteró lo expuesto en otras instancias procesales y agregó que en la cláusula trigésima del contrato se estableció que la liquidación de éste procedería dentro de los cuatro meses siguientes a partir del vencimiento del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordenara la terminación del contrato. Este último se materializó el 12 de agosto de 2002, por lo que, a partir de esa fecha, se debía contar el término para liquidar el contrato y, en consecuencia, la caducidad de la acción, de donde se colige que la demanda se presentó en tiempo.

También señaló que, de conformidad con esa cláusula, el contrato mantenía su vigencia hasta que se liquidara, lo cual no ha ocurrido, también adujo que el término para acudir a la jurisdicción era el de 20 años consagrado en la ley 80 de 1993.

La parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1.- La competencia.-**

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el 24 de mayo de 2007, por cuanto la cuantía del proceso fue

estimada razonadamente por el demandante en la suma de \$1.711'023.239,02 y, para la época de interposición del recurso de apelación<sup>3</sup>, eran susceptibles de acceder a la segunda instancia los procesos promovidos en ejercicio de la acción contractual cuya cuantía excediera la suma de \$179'000.000<sup>4</sup>, monto que acá se encuentra ampliamente superado. Por otra parte, es de anotar que el Consejo de Estado es funcionalmente competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos en primera instancia, a términos de lo dispuesto por el artículo 129 del C.C.A.

Aunado a lo anterior, esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley 80 de 1993<sup>5</sup>, el cual establece que la competente para conocer de las controversias generadas en los contratos celebrados por las entidades estatales es la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Comoquiera que el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tiene el carácter de entidad estatal, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio e independiente, naturalmente los contratos en los cuales esa entidad es parte son contratos estatales.

Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la naturaleza del contrato no depende de su régimen jurídico, puesto que, según las normas legales vigentes, por cuya virtud se acogió un criterio eminentemente subjetivo u orgánico, deben considerarse contratos estatales aquellos que celebren las entidades que participan de esa misma naturaleza. En este sentido, ha dicho la Sala:

“De este modo, **son contratos estatales 'todos los contratos que celebren las entidades públicas del Estado**, ya sea que se regulen por el Estatuto General de Contratación Administrativa o que estén sujetos a regímenes especiales', y estos últimos, donde encajan los que celebran las empresas oficiales que prestan servicios públicos domiciliarios, son objeto de control por parte del juez administrativo, caso en el cual las normas procesales aplicables a los trámites que ante éste se surtan no podrán ser otras que las del derecho administrativo y las que en particular existan para este tipo de procedimientos, sin que incida la normatividad sustantiva que se le aplique a los contratos”<sup>6</sup> (negrilla fuera del texto).

---

<sup>3</sup> 6 de junio de 2007.

<sup>4</sup> Ley 954 de 2005.

<sup>5</sup> Artículo 75, Ley 80 de 1993: “Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa”.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, auto de 20 de agosto de 1998. Exp. 14.202. C. P. Juan de Dios Montes Hernández. Esta posición ha sido expuesta en otras providencias, entre las

De conformidad con lo anterior, se tiene que, en el marco del ordenamiento jurídico vigente, la determinación de la naturaleza jurídica del contrato depende de la que, a su vez, tenga la entidad que lo celebra; así, si ésta es estatal, el contrato también lo es, sin importar el régimen legal que se le deba aplicar.

La afirmación anterior tiene fundamento legal en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, disposición que, al definir los contratos estatales, adoptó un criterio eminentemente subjetivo u orgánico, apartándose así de cualquier juicio funcional o referido al régimen jurídico aplicable a la parte sustantiva del contrato: *"Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación (...)"*<sup>7</sup>.

Adicionalmente, el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998 que, a su vez, fue modificado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006, prescribe que la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas.

En efecto, el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 1107 de 2006, define el objeto de esta jurisdicción, en los siguientes términos:

"La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las **entidades públicas** incluidas las sociedades de economía mixta con

---

cuales se encuentran la sentencia de 20 de abril de 2005 (exp: 14519) y el auto de 7 de octubre de 2004 (exp. 2675).

<sup>7</sup> Según este artículo, son contratos estatales los celebrados por las entidades descritas en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, el cual dispone:

"Para los solos efectos de esta ley:

"1o. Se denominan entidades estatales:

"a) La Nación, las regiones, **los departamentos**, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

"b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos (...)"

capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.

“Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.

“La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional” (negritas fuera de texto).

La norma legal transcrita, al definir el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, determinó que a la misma le compete *“juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas”*, en lugar de *“juzgar las controversias y litigios administrativos”*, como disponía el texto anterior del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo. Respecto de su alcance se pronunció la Sala, mediante auto del 8 de febrero de 2007 (radicación 30.903), en el cual, a propósito de los asuntos que interesan al caso que aquí se examina, se señaló:

“A manera de síntesis, puede resumirse la nueva estructura de competencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con la entrada en vigencia de la ley 1.107 de 2006, de la siguiente manera:

“(…)

“i) Debe conocer de las controversias y litigios precontractuales y contractuales en los que intervenga una entidad pública, sin importar su naturaleza, ni el régimen jurídico aplicable al contrato, ni el objeto del mismo”.

## **2.- La validez de la prueba documental recaudada.-**

Acogiendo la posición mayoritaria de la Sección Tercera, la Sala valorará la prueba documental que obra en el proceso en copia simple -el contrato, el acta de iniciación y suspensión, el acta de reinicio, el acta de terminación anticipada del contrato, entre otros-, de conformidad con la providencia proferida por la Sala Plena de esta Sección el 28 de agosto de 2013<sup>8</sup>, según la cual: “en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor a la prueba documental que ha obrado a lo largo del

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, expediente: 05001-23-31-000-1996-00659-01 (25.022), M.P.: Enrique Gil Botero.

proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas”<sup>9</sup>.

### **3.- Ejercicio oportuno de la acción.-**

La Sala ha señalado que, para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejerzan en un término específico. En este sentido, los interesados tienen la carga procesal de poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado dentro del plazo fijado por la ley o, de no hacerlo en tiempo, no podrán obtener la satisfacción del derecho reclamado por la vía jurisdiccional.

Las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que ciertas situaciones permanezcan indefinidas en el tiempo. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio del derecho de acción, acudan a la jurisdicción con el fin de satisfacer sus pretensiones.

De conformidad con el artículo 136 (numeral 10, literales c y d) del Código Contencioso Administrativo, en los contratos sujetos a liquidación el término para el ejercicio de la acción contractual se cuenta a partir del día siguiente a la fecha en que se liquide el contrato, liquidación que puede ser bilateral o unilateral. La bilateral puede hacerse dentro del plazo previsto para tal efecto en el contrato o, en su defecto, dentro de los cuatro meses siguientes a su terminación. La unilateral se realiza cuando el acuerdo de liquidación se frustre y/o dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo que tienen las partes para liquidarlo.

En el presente caso se encuentra que el contrato tenía una duración inicial de 210 días calendario, contados a partir de la fecha del acta de iniciación de la

---

<sup>9</sup> Aspecto sobre el cual el Ponente de la presente providencia salvó el voto, pero acata la decisión de la mayoría y pone de presente que allí se agregó:

“Por consiguiente, el criterio jurisprudencial que se prohija en esta providencia, está relacionado específicamente con los procesos ordinarios contencioso administrativos (objetivos o subjetivos) en los cuales las partes a lo largo de la actuación han aportado documentos en copia simple, sin que en ningún momento se haya llegado a su objeción en virtud de la tacha de falsedad (v.gr. contractuales, reparación directa, nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho), salvo, se itera, que exista una disposición en contrario que haga exigible el requisito de las copias auténticas como por ejemplo el artículo 141 del C.C.A., norma reproducida en el artículo 167 de la ley 1437 de 2011 –nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo–.”

obra (cláusula tercera)<sup>10</sup>, acta que fue suscrita el 6 de agosto de 1998; sin embargo, allí mismo se suspendió temporalmente el plazo de ejecución del contrato (fls. 154 a 155, c. 1).

Posteriormente, el 25 de noviembre de 1998, se firmó el acta de reiniciación del contrato 157 de 1997, por lo que desde esta fecha se debe contar el término de ejecución del mismo, esto es, los 210 días calendario, lo cuales fenecieron el 23 de junio de 1999<sup>11</sup>, fecha desde la cual se debía intentar la liquidación del negocio jurídico; al respecto, es preciso anotar que tal como lo señaló el *a quo* no se puede contar el término para ello desde la suscripción del acta denominada por las partes "terminación anticipada del contrato" elaborada el 12 de agosto de 2002, pues, para esa fecha ya había vencido el plazo contractual.

Al respecto, se debe tener en cuenta que, vencido el término de ejecución del contrato, se debe proceder a su liquidación y vencido el término que se tiene para esto empieza a correr el de caducidad de la acción; por otra parte, es pertinente aclarar que el plazo de ejecución del contrato solo puede ser adicionado o prorrogado en vigencia del mismo, mas no cuando ya ha terminado y por ello no le es dable a las partes que, luego del vencimiento del plazo contractual, suscriban un documento con aparentes amparos de legalidad, en el que den por terminado un contrato, ni mucho menos es aceptable que con esa clase de documentos se revivan términos ya fenecidos, pues ello riñe con la seguridad jurídica que debe ampara tanto a las partes, como a terceros. De no ser así, nada impediría que años después de ocurrida la caducidad de la acción, 10 o 15 por citar un ejemplo, surgieran a la vida jurídica documentos que permitieran revivir términos frente a contratos ya terminados.

Así las cosas, es necesario tener en cuenta que en la cláusula 31 del contrato se pactó el término de cuatro meses para efectuar la liquidación bilateral, el cual empezó a correr el 24 de junio de 1999 y venció el 24 de octubre de ese mismo año. Extinguido este término, la administración tenía dos mes más, es decir, hasta el 24 de diciembre de 1999, para hacer la liquidación en forma unilateral; sin embargo, el contrato no se liquidó bilateral ni unilateralmente, razón por la cual era procedente intentar la acción contractual hasta el 24 de diciembre de 2001; pero, como este día era de vacancia judicial, el plazo para demandar se corrió

---

<sup>10</sup> Fl. 26, c. 1.

<sup>11</sup> Se resalta que dentro del proceso no obra prueba adicional a la ya señalada sobre suspensiones del contrato, por lo que el término de ejecución de la obra (210 días calendario) corrió sin interrupciones.

para el día siguiente hábil, esto es, hasta el 11 de enero de 2002. Como la demanda se presentó el 8 de julio de 2004, es claro que se interpuso por fuera del término oportuno, como bien lo decidió el Tribunal de instancia.

Si bien es cierto, el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no propuso la excepción de caducidad de la acción en la contestación en la demanda, de conformidad con el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo en la sentencia definitiva se debe decidir sobre las excepciones propuestas y sobre cualquier otra que el fallador encuentre probada, es decir, que el juez puede de oficio declarar las excepciones que encuentre probadas, así no hayan sido alegadas en el curso del proceso, como ocurrió en el presente caso.

Así las cosas, acreditada como está la caducidad de la acción, lo que impide fallar de fondo en torno a las pretensiones de la demanda e impone la necesidad de una decisión inhibitoria, se debe aclarar que no le asiste competencia a esta jurisdicción para decidir acerca del acta de terminación anticipada del contrato, por lo que la decisión adoptada por el *a quo* frente a ella debe ser revocada.

Ahora, en lo concerniente a la orden de compulsar copias a la Contraloría General de la República de las resoluciones que declararon la ocurrencia del siniestro, así como de la solicitud de revocatoria directa de las mismas, con el propósito de que se establezca si se realizó el cobro ejecutivo, no encuentra la Sala fundamento para ello, máxime cuando en el proceso no se discute nada en torno a ellas, ni su legalidad, ni su incumplimiento; adicionalmente, es una decisión que el *a quo* consignó en la parte resolutive, sin que en la parte considerativa de la sentencia incluyera argumentación alguna referente a ese punto del que se pueda advertir su finalidad o necesidad, por lo que, en ese preciso aspecto, le asiste razón al recurrente.

#### **4.- Condena en costas**

No se impondrá condena en costas, porque la conducta de las partes no se enmarca dentro de las previsiones contempladas por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "A", administrando justicia en nombre

de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**Modifícase** la sentencia proferida el 24 de mayo de 2007 por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la cual queda así:

**1.- Declárase** probada, de oficio, la caducidad de la acción contractual adelantada por el consorcio "Plinio Molina Ramos – Edmundo Molina Ramos – Simeón Molina Ramos", contra el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**2.-** En consecuencia, **inhíbese** para decidir de fondo las pretensiones de la demanda.

**3.-** Sin condena en costas.

**4.-** Una vez ejecutoriada esta providencia, por Secretaría de Tribunal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, devuélvase al actor el remanente de lo consignado para gastos del proceso, si lo hubiere.

**5-** En firme esta providencia, **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**