**CONTRATO ESTATAL –** **Naturaleza del contrato – Régimen jurídico**

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 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.

**CONTRATO ESTATAL – Definición legal**

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 (…).

**JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – Objeto**

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, con la modificación mencionada, define el objeto de esta jurisdicción. (…) 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 de ese mismo artículo.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – Sanción procesal**

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.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – Oportunidad de la acción – Término – Contratos sujetos a liquidación**

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.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero Ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 73001-23-31-000-2006-00426-01(37968)**

**Actor: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS**

**Demandado: EPSILON S.A. INGENIEROS CIVILES Y ELÉCTRICOS EN REESTRUCTURACIÓN Y OTROS**

**Referencia: ACCIÓN CONTRACTUAL**

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 demandante contra la sentencia proferida el 27 de octubre de 2009, por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante la cual se declaró probada la caducidad de la acción.

### **I.- ANTECEDENTES.-**

**1.- La demanda.-**

Mediante escrito radicado el 14 de febrero de 2006 en el Tribunal Administrativo del Tolima, el Instituto Nacional de Vías, Invias, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción contractual, presentó demanda contra Epsilon S.A. Ingenieros Civiles y Eléctricos en reestructuración, Lacides Segovia Tabares y la Compañía Mundial de Seguros S.A., con el fin de obtener pronunciamiento respecto de las siguientes pretensiones (se transcribe como obra en el expediente):

“**PRETENSIONES PRINCIPALES**

“1. Que el Honorable Tribunal se sirva declarar que entre el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS y el CONSORCIO CARRETERAS DE COLOMBIA (integrado por las sociedad EPSILON S.A, INGENIEROS CIVILES Y ELÉCTRICOS EN REESTRUCTURACIÓN y el señor LACIDES SEGOVIA TABARES), se suscribió el día 09 de octubre de 2002, el contrato No. 592 de 2002 con el objeto de realizar el ‘MANTENIMIENTO DE LA CARRETERA IBAGUE – ESPINAL Y VARIANTE IBAGUE, SECTOR MIROLINDO –PUENTE BLANCO, RUTA 40, TRAMO 4004, Y 40TLC; carretera ubicada en el Departamento del Tolima, por un valor de DOS MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS CON/00 MONEDA CORRIENTE ($2.491’475.855,oo).

“2. Que de mutuo acuerdo el día 10 de diciembre de 2002 las partes decidieron modificar la Cláusula Octava del contrato No. 592, en cuanto a la forma de pago, comprometiéndose la entidad contratante a otorgar un ANTICIPO al contratista del veinte (20%) de su valor total, suma que recibió el consorcio contratista en cuantía de CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO SETENTA Y UN PESOS CON/00 MONEDA CORRIENTE ($498.295.171,oo).

“3. Que el plazo del contrato se estipuló inicialmente en seis (6) meses contados a partir de la orden de iniciación, impartida por la Subdirección de Conservación del Instituto Nacional de Vías, la cual se dio el 05 de noviembre de 2002; y posteriormente fue prorrogado en tres oportunidades a través de los contratos adicionales Nos. 0592-1-2002 de 2003 del 30 de abril de 2003, 0592-2-2002 de 2003 del 30 de mayo de 2003 y 0592-3-2002 de 2003 del 29 de julio de 2003, **habiendo finalizado su plazo el 30 de agosto de 2003.**

“4. Que el CONSORCIO CARRETERAS DE COLOMBIA (integrado por la sociedad EPSILON S.A., INGENIEROS CIVILES Y ELÉCTRICOS EN REESTRUCTURACIÓN y el señor LACIDES SEGOVIA TABARES), para garantizar la ejecución del contrato No. 592 de 2002, se constituyó en tomador de la Póliza Única de Seguro de Cumplimiento No. N-A0037739 expedida el 09 de octubre de 2002 por la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A. MUNDIAL DE SEGUROS, modificada en cuatro oportunidades, amparando los conceptos de: CUMPLIMIENTO por $249.147.586,oo y cubrimiento hasta el 30 de enero de 2004, ANTICIPO por $498.295.171,oo y cubrimiento hasta el 30 de enero de 2004, SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES CUMPLIMIENTO por $249.147.586,oo y cubrimiento hasta el 30 de octubre de 2006 y ESTABILIDAD por $747.442.757,oo y cubrimiento hasta el 30 de octubre de 2008.

“5. Que el 30 de octubre de 2003 el señor **LACIDES SEGOVIA TABARES** en representación del CONSORCIO CARRETERAS DE COLOMBIA (integrado por las sociedad EPSILON S.A, INGENIEROS CIVILES Y ELÉCTRICOS EN REESTRUCTURACIÓN y el señor LACIDES SEGOVIA TABARES) el INTERVENTOR DEL CONTRATO, ING. GUSTAVO PÉREZ MARIÑO, el SUPERVISOR DEL CONTRATO DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL INVIAS TOLIMA, ING. CARLOS ALBERTO NIETO ARANGO, el DIRECTOR DE LA TERRITORIAL INVIAS TOLIMA, ING. DIEGO FERNANDO BOHÓRQUEZ TÉLLEZ, suscribieron el ACTA DE RECIBO DEFINITIVO DEL CONTRATO NO. 592 DE 2002, la cual contó con el visto bueno del SUBDIRECTOR DE LA RED NACIONAL DE CARRETERAS, ING. JAIME EZEQUIEL ROMERO BERTEL; documento dentro del cual el ing. LACIDES SEGOVIA TABARES reconoce y acepta sin salvedades los descuentos que se relacionan, en contra del Consorcio Contratista que representa, y a favor de INVIAS así:

“Obra no recibida. $706,884,683.50

Reparaciones no ejecutadas: 20,613,042.00

Obras complementarias no ejecutadas 177,315,130.50

Saldo no amortizado de anticipo 84,519,037.20

TOTAL DESCUENTOS EN CONTRA DEL CONTRATISTA $989,331,893.20

“6. Que como consecuencia de la anterior, se ordene la liquidación es sede judicial del contrato No. 592 de 2002 suscrito entre el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS Y el CONSORCIO CARRETERAS DE COLOMBIA (integrado por las sociedad EPSILON S.A, INGENIEROS CIVILES Y ELÉCTRICOS EN REESTRUCTURACIÓN y el señor LACIDES SEGOVIA TABARES), junto con sus contratos adicionales Nos. Nos. 0592-1-2002 de 2003 del 30 de abril de 2003, 0592-2-2002 de 2003 del 30 de mayo de 2003 y 0592-3-2002 de 2003 del 29 de julio de 2003; estableciendo las sumas de dinero que tanto la sociedad EPSILON S.A, INGENIEROS CIVILES Y ELÉCTRICOS EN REESTRUCTURACIÓN, y el señor LACIDES SEGOVIA TABARES deben reintegrar al INVIAS en forma solidaria, junto el monto que le corresponde cancelar a la Entidad contratante a la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A. MUNDIAL DE SEGUROS, al haber expedido el 09 de octubre de 2002 de la Póliza Única de Seguro de Cumplimiento No. N-A0037739 y sus cuatro (4) modificaciones posteriores para garantizar la ejecución del contrato No. 592 de 2002.

“7. Que se condene en costas a los demandados” (fls. 47 a 49, c. 1).

**2.- Hechos.-**

En los hechos de la demanda se reiteró el contenido de las pretensiones 1 a 5 y se agregó lo siguiente:

El 12 de junio de 2003, por medio de la resolución 1934 se declaró el incumplimiento parcial del contrato, se impuso una multa y se ordenó hacer efectiva la póliza de cumplimiento, decisión que fue modificada con la resolución 5060 del 15 de diciembre de 2003.

Ante los reiterados incumplimiento del contratista se declaró la caducidad del contrato y se ordenó la liquidación del mismo con la resolución 153 del 21 de enero de 2004, decisión que fue confirmada con la resolución 2649 del 23 de junio de ese mismo año, la cual quedó ejecutoriada el 17 de septiembre siguiente.

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

El actor citó como fundamentos de derecho los artículos 134 D y 136 (numeral 10, literal d) del Código Contencioso Administrativo,

**4.- La actuación procesal.-**

**4.1.-** Por auto del 20 de febrero de 2006 se admitió la demanda, se ordenó la vinculación de los demandados al proceso -a través de la notificación personal a cada uno de ellos-, se ordenó la notificación personal al agente del Ministerio Público y se dispuso la fijación del negocio en lista.

**4.2.-** La Compañía Mundial de Seguros S.A. indicó que se atenía a lo probado en el proceso y puso de presente, como medio de defensa, la caducidad de la acción, así como la prescripción del contrato de seguro.

**4.3.-** El señor Lacides Segovia aceptó los hechos relativos a la celebración del contrato, al valor del mismo y sus modificaciones, así como la fecha de finalización de aquél y se opuso a la condena solidaria con la sociedad Epsilon S.A., por cuanto, en el consorcio Carreteras de Colombia, la responsabilidad de los integrantes no se distribuyó en partes iguales, sino que le correspondió un 25% al señor Lacides Segovia y el restante 75% a Epsilon.

Manifestó que, frente a la pretensión de que se liquidara el contrato, había operado la caducidad de la acción.

Llamó en garantía a seguros Cóndor S.A. y a la sociedad Hifo Ltda., llamamientos que fueron aceptados mediante auto del 7 de junio de 2007.

**4.4.-** Construcciones Hifo S.A. manifestó que no tenía ninguna relación legal o contractual con el señor Lacides Segovia Tabares, sino una oferta mercantil cuyo objeto no estaba relacionado con labores de construcción, oferta que se presentó al Consorcio Carreteras de Colombia, por lo que se configuraba la falta de legitimación para que se le llamara en garantía; así mismo, propuso como excepción la caducidad de la acción.

**4.5.-** Por su parte, Cóndor S.A. Compañía de Seguros Generales se opuso a las pretensiones de la demanda y manifestó que no hacía parte de la relación contractual existente entre el demandante y el demandado, indicó que no le constaban los hechos de la demanda y agregó que entre el afianzado (Construcciones Hifo S.A.) y el señor Lacides Segovia Tabares no existía ninguna relación legal o contractual, pues el objeto del contrato de seguro era la oferta mercantil Ibagué- Espinal 002-2003.

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

Construcciones Hifo S.A., la Compañía Mundial de Seguros S.A. y el Invias reiteraron lo expuesto a lo largo del proceso.

Invias agregó que no había operado la caducidad de la acción, por cuanto mediante la resolución 153 del 21 de enero de 2004 se declaró la caducidad del contrato, se ordenó la liquidación del mismo y hacer efectiva la póliza de cumplimiento, acto que fue confirmado con la resolución 2649 del 23 de junio de 2004, que quedó en firme el 17 de septiembre de ese mismo año.

Las demás partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

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

Es la proferida el 27 de octubre de 2009 por el Tribunal Administrativo del Tolima, en la que se declaró probada la caducidad de la acción, para lo cual consideró que, de conformidad con lo pactado en el contrato, éste se debía liquidar dentro de los tres meses siguientes a su vencimiento o a la expedición del acto administrativo que ordenara su terminación o a la fecha del acuerdo que la disponga.

Como la fecha de vencimiento del contrato fue el 30 de agosto de 2003, los tres meses vencieron el 30 de noviembre siguiente, fecha desde la que se debían contar los dos años para ejercer la acción contractual, es decir, que para el 14 de febrero de 2006, fecha en la que se interpuso la demanda, la acción ya estaba caducada.

**7.- El recurso de apelación.-**

Inconforme con la anterior decisión, la parte actora, dentro de la oportunidad prevista por el ordenamiento jurídico, interpuso recurso de apelación, para lo cual señaló que el término acordado por las partes para la liquidación del contrato era de tres meses, es decir, hasta el 30 de noviembre de 2003, vencido ese término la administración contaba con dos meses para liquidarlo, esto es, hasta el 30 de enero de 2004, dentro de ese plazo, el 21 de enero de ese año, se expidió la resolución 153, por medio de la cual se declaró la caducidad del contrato y se ordenó su liquidación, acto administrativo que no es extemporáneo, ya que fue proferido dentro del plazo que tenía la administración para ello.

La resolución 153 fue recurrida, decisión que fue confirmada con la resolución 2649 del 23 de junio de 2004, la cual solo quedó en firme el 17 de septiembre de 2004, fecha desde la cual se debe contar el término para el ejercicio oportuno de la acción, por lo que, al presentar las demanda el 14 de febrero de 2006, esto ocurrió en tiempo.

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

El recurso se concedió el 13 de noviembre de 2009, el 5 de febrero de 2010 se corrió traslado para que se sustentara, se admitió el 5 de marzo de ese mismo año y, habiéndose dado traslado para alegar, la parte actora reiteró lo manifestado en el recurso de apelación. La Compañía Mundial de Seguros solicitó que se confirmara la sentencia de primera instancia, por no ser de recibo los argumentos del recurso de apelación, ya que el acto que declaró la caducidad del contrato fue extemporáneo y reiteró que se configuró la caducidad de la acción.

El Ministerio Público conceptuó que el plazo de ejecución del contrato venció el 30 de agosto de 2003 y la liquidación se debía hacer dentro de los tres meses siguientes, según se pactó en el contrato, es decir, hasta el 30 de noviembre de 2003, vencidos lo cuales la administración tenía dos meses más para liquidarlo unilateralmente, plazo que se cumplió el 30 de enero de 2004, fecha desde la cual empezó a correr el término de caducidad de la acción, por lo que al haberse interpuesto la demanda el 14 de febrero de 2006, ello se hizo en forma extemporánea.

Agregó que dentro del proceso no se probó la expedición de las resoluciones 153 y 2649, lo que impide establecer su existencia y su firmeza; en consecuencia, solicitó se confirmara la sentencia de primera instancia.

**II. CONSIDERACIONES**

**1.- La competencia.-**

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima el 27 de octubre de 2009, por cuanto la pretensión mayor fue estimada razonadamente por el demandante en $989’331.893,20. Para la época de interposición del recurso de apelación[[1]](#footnote-1), eran susceptibles de acceder a la segunda instancia los procesos promovidos en ejercicio de la acción contractual cuya cuantía excediera de $204’000.000[[2]](#footnote-2), 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.

Sumado a lo anterior, 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[[3]](#footnote-3). 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”[[4]](#footnote-4) (negrilla fuera del texto).

De conformidad con lo anterior, 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 (…)”[[5]](#footnote-5).*

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, con la modificación mencionada, 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 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” (negrillas 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 de ese mismo artículo. 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.- Análisis del caso.-**

En el presente asunto, el a quo declaró la caducidad de la acción, al considerar que el contrato venció el 30 de agosto de 2003 y que la fecha para liquidarlo venció el 30 de noviembre de ese mismo año, momento desde el cual se debía contar el término de dos años para ejercer la acción contractual. Como la demanda se interpuso por fuera de ese tiempo, consideró probada la extemporaneidad de la misma.

La parte actora, inconforme con esa decisión, presentó recurso de apelación y consideró que la resolución 153, mediante la cual se declaró la caducidad del contrato, se expidió dentro del término que tenía el Invias para liquidarlo, por lo que la caducidad de la acción solo se podía contar desde la fecha en la que quedó ejecutoriada la resolución 2649, con la que se resolvió el recurso interpuesto contra la primera de ellas.

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 6 meses, contados a partir de la orden de iniciación de la obra (cláusula quinta)[[6]](#footnote-6), orden que se dio el 5 de noviembre de 2002[[7]](#footnote-7); sin embargo, se suscribieron tres adiciones, así: i) adición 1, del 30 de abril de 2003, que prorrogó el contrato hasta el 4 de junio de 2003 (fl. 17, c. 1), ii) adición 2, del 30 de mayo de 2003, que lo prorrogó hasta el 30 de julio de 2003 (fl.- 18, c. 1) y iii) adición 3, del 29 de julio de 2003, que lo volvió a prorrogar hasta el 30 de agosto de ese mismo año.

Así las cosas, el vencimiento del contrato ocurrió el 30 de agosto de 2003, fecha desde la cual empezaba a correr el término para su liquidación.

Ahora, en cuanto al término para efectuar la liquidación, en la cláusula vigésima del contrato se pactó lo siguiente:

“LIQUIDACIÓN: El presente contrato será objeto de liquidación de conformidad con los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, procedimiento que deberá efectuarse dentro de los tres (3) meses siguientes a su vencimiento o la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o a la fecha del acuerdo que la disponga y se realizará de conformidad con lo previsto en la Resolución 001136 del 13 de marzo de 2.0002, expedida por EL INSTITUTO”[[8]](#footnote-8).

De conformidad con lo anterior, las partes pactaron varios eventos a partir de los cuales se debería efectuar la liquidación; sin embargo, lo único que se probó fue la fecha de terminación del contrato, pues, si bien en el recurso de apelación se habla del acto por medio del cual se declaró la caducidad de aquél, lo cierto es que la expedición de ese acto no se probó dentro del proceso y no pasó de ser un dicho del Invias, ante lo cual se debe recordar que, conforme al artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, “Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”, punto en el que le asiste razón al Ministerio Público, que al respecto dijo que no se probó la existencia del acto administrativo mediante el cual se declaró la caducidad del contrato y, en consecuencia, no prosperan los argumentos del recurso de apelación.

Así, los tres meses se deben contar desde la fecha en que venció el contrato, esto es, desde el 30 de agosto de 2003. Ahora bien, en la cláusula se habla de un término de tres meses, sin que allí se aclare si ese plazo era solo para la liquidación bilateral o si, en ese mismo término, se debía surtir la unilateral.

La Sala interpreta la mencionada cláusula contractual en el sentido de que ese término era para efectuar tanto la liquidación bilateral, como la unilateral, pues la cláusula hace alusión a los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, los cuales se refieren, el primero, a la liquidación bilateral y, el segundo, a la unilateral; en consecuencia el término para liquidar el contrato venció 30 de noviembre de 2003 y, entonces, la demanda debió interponerse a más tardar el 30 de noviembre de 2005.

En gracia de discusión, si se entendiera que los tres meses era solo para lograr un acuerdo entre las partes y que la administración contaba con dos meses más para hacer la liquidación unilateral, se tiene que igual habría caducado la acción, pues en tal caso el término máximo para efectuar la liquidación sería hasta el 30 de enero de 2004 y el ejercicio oportuno de la acción sería hasta el 30 de enero de 2006; sin embargo, la demanda se interpuso el 14 de febrero de 2006, motivo por el cual es evidente que ya se encontraba caducada la acción, como bien lo decidió el Tribunal de instancia. En consecuencia, se confirmará la sentencia apelada.

**3.- 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,

**F A L L A:**

**Primero: Confírmase**  la sentencia apelada del 27 de octubre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima.

**Segundo:** Sin condena en costas.

**Tercero:** En firme esta providencia, **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

1. 10 de noviembre de 2009. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ley 954 de 2005. [↑](#footnote-ref-2)
3. Se precisa que el Instituto Nacional de Vías fue creado con el decreto 2171 de 1992 como un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Transporte. [↑](#footnote-ref-3)
4. Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, auto de 20 de agosto de 1998, (exp. 14.202). Esta posición ha sido expuesta en otras sentencias como la del 20 de abril de 2005 (exp. 14519) y en auto del 7 de octubre de 2004 (exp. 2675). [↑](#footnote-ref-4)
5. Según este artículo, son contratos estatales los celebrados por las entidades enunciadas 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 (…)”. [↑](#footnote-ref-5)
6. Fl. 8 vto., c. 1. [↑](#footnote-ref-6)
7. Fl. 16, c. 1. [↑](#footnote-ref-7)
8. Fl. 11 vto., c. 1. [↑](#footnote-ref-8)