**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - Controversias contractuales - Cómputo - Término**

No puede computarse la caducidad en la forma en que lo hizo el a quo y el Ministerio Público, en tanto ello habilitaría la prórroga automática del contrato y contrariaría el entendimiento extintivo del plazo contractual. (…) Además, en ningún momento las partes condicionaron el cómputo del término de caducidad al levantamiento del acta de recibo final; por el contrario, según la circular n.° 8420, esa acta debía suscribirse 15 días antes del vencimiento del plazo contractual (…). Sin perjuicio de que el INAT sólo recibiera la obra hasta cuando estuviera totalmente terminada (…); sin embargo, el contrato, así como los documentos integrantes del mismo, fueron claros en definir que el momento para el cómputo de la liquidación y, por ende, de la caducidad, era la terminación del plazo contractual. Ahora, aun si se interpretara que la vigencia del contrato se extendió por el término de la liquidación, en aras de honrar el acceso a la administración de justicia, la acción también estaría caducada. En efecto, al adicionar el plazo de cuatro meses de liquidación, como disponía la cláusula cuarta del contrato, según la cual durante ese término se mantendría vigente la relación contractual, el plazo máximo para presentar la acción vencería el 12 de junio de 2001. Ni siquiera si se adiciona el plazo de la liquidación unilateral de dos meses, se enerva la excepción de caducidad, toda vez que aun así el plazo finalizaría el 12 agosto de 2001, al tiempo que la demanda fue presentada el 19 de septiembre de ese mismo año, es decir, de forma extemporánea. (…) Finalmente, tampoco está demostrado que se hubiera agotado el trámite conciliatorio, para que diera lugar a la suspensión del término de caducidad. (…) En los términos expuestos, la Sala declarará probada la excepción de caducidad de la acción y, en consecuencia, negará las pretensiones de la demanda

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION B**

**Consejero ponente**: **RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO**

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

**Radicación número: 70001-23-31-000-2002-01511-01(34580)**

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

**Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE ADECUACION DE TIERRAS - INAT -**

**Referencia: ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (APELACION SENTENCIA)**

*TEMAS: Caducidad de la acción de controversias contractuales; normatividad procesal aplicable para el cómputo de la caducidad de la acción; terminación del plazo contractual como punto de partida para ese cómputo e iniciación del trámite de liquidación unilateral.*

Sin que se observe nulidad de lo actuado, procede la Sala a resolver elp recurso de apelación interpuesto por las partes en contra de la sentencia del 12 de julio de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Segunda de Decisión, mediante la cual resolvió (fls. 1410 y 1411, c. ppal, segunda instancpia):

*PRIMERO: Declarar no probada la excepción de caducidad propuesta por la parte demandada.*

*SEGUNDO: Declarar probada la excepción de contrato no cumplido propuesta por la parte demandada.*

*TERCERO: Reconocer a favor del demandante, las sumas a que haya lugar, por obra adicional reconocida en actas n.° 1 y 2, se sumará el precio de Stand Bay de maquinaria y mayor permanencia en obra entre el 14 de julio y el 10 de diciembre de 1997, pero sólo se indemnizará a precio de costo, es decir que la liquidación por estos últimos dos conceptos no debe incluir la ganancia esperada del contratista, porque como quedó dicho por los hechos imprevistos, sólo se lleva a la parte a un punto de no pérdida. La suma así encontrada, se comparará con el valor recibido por el contratista tanto por anticipo como por actas de avances de obra; y sólo si resulta menor valor, habrá lugar a reconocerlo al contratista.*

*QUINTO: Se dará cumplimiento a este fallo en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.*

*SEXTO: Se deniegan las demás súplicas de la demanda.*

**SÍNTESIS DEL CASO**

El consorcio Plinio José Molina Ramos-Edmundo Molina Ramos, en el marco del contrato de obra pública n.° 357 para la construcción de las instalaciones del Centro Piloto de Investigación de Majagual, en el departamento de Sucre, suscrito con el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT, solicitó que se declarará el incumplimiento de esta última entidad, así como el reconocimiento de las mayores cantidades de obras, la mayor permanencia en la obra y demás restablecimientos surgidos como consecuencia de la ejecución del referido contrato, los cuales estimó imputables a la demandada.

1. **ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA**

El 19 de septiembre de 2001 (fl. 11, c. ppal), el consorcio Plinio José Molina Ramos-Edmundo Molina Ramos, a través de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, desarrollada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, demandó al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT (fls. 1 a 11, 63 a 88, c. ppal)[[1]](#footnote-1). Los fundamentos y pretensiones de la demanda son los siguientes:

**1.1. Síntesis de los hechos**

Las pretensiones se sustentan en la situación fáctica que se resume así (fls. 2 a 7, 65 a 77, c. ppal):

1.1.1. El 31 de diciembre de 1996, previo agotamiento del procedimiento de selección, identificado como Licitación Pública n.° R-18-03-1996, el INAT y el consorcio Plinio José Molina Ramos-Edmundo Molina Ramos suscribieron el contrato de obra pública n.° 357 para la construcción de las instalaciones del Centro Piloto de Investigación de Majagual, en el departamento de Sucre.

1.1.2. Dentro de la ejecución contractual, el INAT pagó tardíamente al contratista el anticipo pactado. Esa demora también generó que la iniciación de la obra se dilatara hasta el 15 de abril de 1997. De la misma forma, se adicionaron y modificaron obras, actividades y equipos que no fueron asumidos por la contratante, valiéndose de actas que fueron suscritas por empleados no autorizados del consorcio actor.

1.2.3. Igualmente, se presentaron prolongaciones del plazo contractual por situaciones del orden público, que generaron mayor permanencia en la obra. En efecto, el 14 de junio de 1997, se suspendió por primera vez la ejecución contractual y se reanudó el 15 de agosto siguiente; el 1 de noviembre de 1997 nuevamente se suspende el contrato; el 15 del mismo mes y año se produce la tercera suspensión y se reanuda el 1 de diciembre de 1997; el 12 de diciembre siguiente se produce la cuarta suspensión y se reanuda el 20 de abril de 1998, y el 21 de abril de 1998, se suscribe el primer contrato adicional frente al plazo.

1.2.4. El 23 de marzo de 1999, las partes suscribieron el acta de entrega y recibo final de las obras ejecutadas.

1.2.5. A la fecha de la presentación de la demanda, la demandada no había procedido a la liquidación del contrato, a pesar de la voluntad del consorcio actor para llevar a cabo dicho trámite.

1.2.6. La prolongada ejecución del contrato generó diferentes perjuicios a la parte actora, tales como: (i) los gastos señalados en la oferta presentada por el consorcio demandante; (ii) los gastos de personal y maquinaria como consecuencia de las suspensiones de la obra; (iii) las utilidades dejadas de percibir, y (iv) los honorarios de abogados. Así como las demás reclamaciones contenidas en las pretensiones de la demanda.

**1.2. Las pretensiones**

Con fundamento en los anteriores hechos, la parte actora deprecó las siguientes pretensiones (fls. 63 a 65, c. ppal):

*DECLARACIONES*

*1. Que el INSTITUTO NACIONAL DE ADECUACIÓN DE TIERRAS –INAT- es responsable patrimonialmente de los daños generados al contratista el CONSORCIO PLINIO MOLINA RAMOS-EDMUNDO MOLINA RAMOS por incumplimiento en la liquidación oportuna del contrato celebrado con para* (sic) *“LA CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTALACIONES DEL CENTRO PILOTO DE INVESTIGACIÓN DE MAJAGUAL EN LA REGIÓN DE LA MOJANA DEPARTAMENTO DE SUCRE, REGIONAL N.° 18”.*

*2. Que el INSTITUTO NACIONAL DE ADECUACIÓN DE TIERRAS “INAT” es responsable patrimonialmente de los daños generados al contratista el CONSORCIO PLINIO MOLINA RAMOS-EDMUNDO MOLINA RAMOS por la ejecución accidentada del contrato, sus demoras, obras y suministro de equipos adicionales, reajustes pendientes de pago por desfinanciación, reajustes de obras y suministro de equipos adicionales, pago de servicio de vigilancia de las obras, mayor permanencia en la obra, stand by de maquinaria, intereses moratorios, etc, etc.*

*3. Que por ser responsable el INSTITUTO NACIONAL DE ADECUACIÓN DE TIERRAS “INAT” de los daños infringidos* (sic) *al CONSORCIO PLINIO JOSÉ MOLINA RAMOS-EDMUNDO MOLINA RAMOS por los gastos en que incurrió el actor por la reclamación administrativa contractual y judicial.*

*CONDENAS:*

*1. Que se condene al establecimiento público del orden* (sic) *INSTITUTO NACIONAL DE ADECUACIÓN DE TIERRAS “INAT” a cancelarle al CONSORCIO PLINIO MOLINA RAMOS-EDMUNDO MOLINA RAMOS una suma liquida de dinero que resulte de la liquidación judicial del contrato de “CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTALACIONES DEL CENTRO PILOTO DE INVESTIGACIÓN DE MAJAGUAL EN LA REGIÓN DE LA MOJANA DEPARTAMENTO DE SUCRE REGIONAL N.° 1” y en cuya liquidación se incluyan entre otros los extremos siguientes: parte del precio no cancelado, ajustes pendientes de pago por desfinanciación, capital por retardo en el inicio de la ejecución de las obras contratadas, mayor permanencia en la obra por suspensiones de la ejecución del contrato no imputables al consorcio contratista, mayores cantidades de obras y suministros de equipos adicionales, con su debida actualización de precios e intereses por concepto de ajustes pactados, pagos por celadurías de la construcción de las instalaciones del CENTRO PILOTO DE INVESTIGACIONES y el stand by por maquinaria y que por lo menos es el equivalente a una suma líquida de dinero no menor a MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS VEINTISÉIS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS CON NOVENTA CENTAVOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA ($1.287.926.935.90) o una suma mayor de lo que resulte probado en el curso del proceso.*

*2. Que se condene a la demandada a reconocerle y pagarle a la actora la suma líquida de dinero equivalente al quince por ciento (15%) por concepto de costas procesales y agencias de derecho.*

**2. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El INAT (fls. 477 a 491, c. ppal)[[2]](#footnote-2) precisó que el anticipo quedó supeditado a lo dispuesto en numeral 1.6. del artículo 1 de la Circular n.° 8420 que disponía que la demandada se comprometía al pago de ese rubro en un término máximo de cuatro meses, contados a partir de la presentación, en debida forma, de la respectiva cuenta de cobro, sin que el incumplimiento de ese término diera lugar al pago de intereses o cualquier tipo de indemnización. En todo caso, el anticipo se pagó dentro del término referido.

La parte demandada señaló que fue el contratista el que se sustrajo de sus obligaciones, so pretexto de las condiciones de orden público, las cuales manifestó conocer desde cuando participó en la licitación pública respectiva, razón por la cual resulta improcedente imputarle ese hecho a su contraparte; sin embargo, la contratante siempre estuvo presta a colaborarle con la suscripción de las suspensiones y adicionales del plazo requeridas, sin que el contratista se pusiera al día con su carga obligacional.

La demandada advirtió que la obra nunca se terminó y que cursan investigaciones penales ante las autoridades competentes por esos hechos, toda vez que el acta de recibo final no fue firmada por los funcionarios encargados de tales funciones. En todo caso, la misma acta deja en evidencia que la obra quedó inconclusa.

La parte pasiva sostuvo que la obra se hizo a precios unitarios y que no se contrató la compra de materiales, toda vez que estos estaban incluidos en la primera forma de pago; igualmente, señaló que, después de que recibió el proyecto de acta de liquidación por parte del contratista, encontró inconsistencias que le fueron informadas a este último, sin que fueran aceptadas. En todo caso, advirtió que las sumas canceladas superan la cantidad de obra ejecutada, hasta el punto que existe un saldo a favor del INAT.

Afirmó que todas las actas suscritas siempre fueron ratificadas por el contratista; algunas obras que se reclaman no fueron autorizadas por la entidad, como los metros cúbicos de concreto clase c, el acero de refuerzo liso A-37, *ítem* 12.1, caseta para instalar la planta eléctrica, sobreacarreo, etc.; igualmente, el pago del servicio de vigilancia le es imputable al contratista, en tanto al incumplir con la entrega de la obra, debió asumir todos los costos relacionados con esa demora.

Con base en lo hasta aquí expuesto, propuso como excepciones las que denominó como (i) inexistencia del perjuicio reclamado e incumplimiento contractual, (ii) caducidad de la acción, toda vez que entre el acta de recibo final de obra, suscrita el 23 de marzo de 1999, y la presentación de la demanda, 19 de septiembre de 2001, han transcurrido más de dos años, (iii) y, por último, el cobro de lo no debido, en tanto las cantidades ejecutadas no alcanzan a superar lo pagado.

**3. LOS ALEGATOS**

La parte actora reiteró los argumentos de la demanda, precisó el alcance del proceso fiscal seguido en contra de los integrantes del consorcio contratista por parte de la Contraloría General de la República y, además, explicó que esa actuación se encuentra prescrita (fls. 985 a 998, c. ppal 11; fls. 1258 a 1260, 1313 a 1315, c. ppal 14).

El Ministerio Público (fls. 1000 a 1019, c. ppal 11) conceptuó que no existía caducidad de la acción, en tanto desde el recibo final de obras, esto es, el 23 de marzo de 1999, se tiene que el plazo para liquidar bilateral y unilateralmente venció seis meses más tarde, esto es, según la vista fiscal, el 23 de septiembre de 1999, razón por la cual los dos años de que trata el literal d) del numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo vencían, de acuerdo con el cómputo de la vista fiscal, el 23 de septiembre de 2001 y como la demanda se presentó el 19 del mismo mes y año, es claro que la acción fue ejercida oportunamente.

Igualmente, estimó que se encontraba demostrado el incumplimiento de la obligación de liquidar el contrato, razón por la cual debía procederse en tal sentido en sede judicial. De la misma forma señaló cumplidos los requisitos para acceder a las pretensiones de la demanda, toda vez que hubo mayor permanencia en la obra por causas ajenas al contratista, como lo es, el orden público. En tal sentido, consideró que se debió acceder a las pretensiones de la demanda, en particular sobre los gastos de celaduría después de terminado el plazo contractual, en tanto el INAT debió recibir la obra, así como la paralización de la maquinaria y la variación de precios unitarios; solicitó que se negaran las mayores cantidades de obra y actividades no autorizadas, a diferencia de las autorizadas, las cuales debían incluirse dentro de la liquidación judicial, y finalmente, frente a los reajustes sostuvo que los mismos fueron reconocidos oportunamente por el INAT.

Por último, sostuvo que está probado que el contratista no cumplió con la entrega total de la obra, razón por la cual todo reconocimiento debe compensarse con el valor de las obras faltantes, en razón de la excepción de contrato no cumplido.

1. **LA SENTENCIA APELADA**

Mediante sentencia del 12 de julio de 2007 (fls. 1369 a 1411, c. ppal, segunda instancia), el *a quo* resolvió (i) declarar no probada la excepción de caducidad, (ii) declarar probada la excepción de contrato no cumplido, (iii) reconocer a favor de la parte actora las sumas por obra adicional reconocidas en las actas n.° 1 y 2, el *stand by* de maquinaria y mayor permanencia en obra por las suspensiones ocurridas entre el 14 de julio y el 10 de diciembre de 1997 y, finalmente, (iv) ordenó la liquidación en abstracto del contrato. Frente a la excepción de caducidad, la sentencia recurrida sostuvo (fls. 1382 a 1384, c. ppal, segunda instancia):

*De la caducidad de la acción (…)*

*El contrato n.° 357 de diciembre de 1996 celebrado entre el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras y el Consorcio Plinio Molina Ramos-Edmundo Molina Ramos, es un contrato de obra, que por su naturaleza es de tracto sucesivo, es decir, que la obligación no es susceptible de cumplirse de una vez sino que su ejecución se difiere en el tiempo y, por lo tanto, es de aquellos que requieren de liquidación para que se produzca su extinción. Así lo establece el artículo 60 d ela Ley 80 de 1993 al decir: “los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación”. Esto significa que la caducidad de la acción en el presente caso viene determinada por la fecha en que debió liquidarse el contrato; a partir de allí dentro de los dos años siguientes puede el interesado interponer la acción, de acuerdo con el artículo 136 del C.C.A., literales c) y d) (…).*

*Queda claro que la liquidación del contrato marca el punto de partida para determinar el plazo de caducidad de las acciones que se deriven del mismo, y a su vez, el término para la liquidación comienza a correr una vez se ha producido la finalización del contrato. En consecuencia, a fin de tener claridad sobre la caducidad de la acción, es necesario establecer la fecha en que finalizó el contrato en estudio y la fecha en que debió liquidarse.*

*En la cláusula n.° 4 del contrato celebrado entre el INAT y el Consorcio demandante, se estableció:*

*“TÉRMINO DEL CONTRATO Y PLAZO DE EJECUCIÓN. El contratista se compromete a entregar las obras objeto del contrato en un término de seis (6) meses. El contrato permanecerá vigente por cuatro meses más para su liquidación” (folio 14).*

*El contrato fue suscrito el 31 de diciembre de 1996 y la iniciación de la obra se produjo hasta el 15 de abril de 1997 (ver folios 14 y 26), siendo entregada definitivamente el día 23 de marzo de 1999, según consta en acta de esa fecha suscrita entre el representante legal del Consorcio demandante y el interventor designado por el INAT (ver folio 187), por lo que, para efectos de la liquidación del contrato se tendrá como término de finalización del mismo, el día 23de marzo de 1999, fecha en que se suscribió el acta de recibo definitivo de la obra.*

*A partir de allí, según lo estipulado en la cláusula n.° 4 del contrato, la vigencia de este se extendió por cuatro meses más para llevar a cabo su liquidación, esto es julio 23 de 1999, y como quiera que las partes contratantes no hicieron uso del plazo convenido de común acuerdo, la administración (INAT) contaba con dos meses, desde el 23 de julio de 1999, para hacer uso de la facultad establecida en el artículo 61 de la Ley 80 de 1993 y liquidar el contrato unilateralmente (…).*

*Como el incumplimiento de la obligación de liquidar por parte de la administración se verificó el 23 de septiembre de 1999, día en que vencieron los dos meses para liquidar unilateralmente el contrato, el demandante contaba desde esa fecha con dos años para iniciar la acción, es decir, hasta el 23 de septiembre de 2001, siendo recibida la demanda en la Oficina Judicial de Sincelejo el día 19 de septiembre de 2001 (ver folio 11), según consta en certificación expedida por el Director de Administración Judicial-Seccional Sucre (ver folio 971). Luego, no operó la caducidad por cuanto la acción se ejercitó dentro de los dos años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar.*

Al pronunciarse sobre las cuestiones de fondo, el *a quo* señaló (i) que el desembolso del anticipo se produjo dentro de los ciento treinta y cinco días que se estipuló contractualmente, razón por la cual no había lugar al reconocimiento de ninguna mora en su cumplimiento; (ii) sobre las suspensiones del contrato, aclaró que estas se produjeron por la situación de orden público en la zona en que se realizaba la obra, la cual fue imprevisible porque desbordó toda previsión razonable sobre el alcance del conflicto y, por consiguiente, los perjuicios causados deben ser asumidos por la demandada; (iii) en cuanto a las modificaciones de *ítems* y suministro de equipos adicionales, señaló que no aparecen respaldadas por el contrato original ni por uno adicional, por consiguiente deben desestimarse; (iv) en relación con el sobreacarreo de materiales sostuvo que de conformidad con los pliegos de condiciones y el contrato estaba a cargo del contratista; (v) frente al cobro de vigilancia aclaró que la obra no se terminó por circunstancias imputables al contratista, luego debía asumir los sobrecostos generados por esa demora, y (vi) sobre los reajustes consideró que fueron reconocidos por la demandada en las respectivas actas.

Asimismo, el *a quo* determinó que las pruebas obrantes daban cuenta de que la obra no se terminó, razón por la cual se debían compensar los reconocimientos ordenados al contratista con las obras faltantes; finalmente, fijó las pautas para la liquidación judicial en abstracto.

**IV. SEGUNDA INSTANCIA**

**1. RECURSO DE APELACIÓN**

Inconformes con la decisión de primera instancia, las partes apelaron así:

1.1. La parte actora insistió en que debía accederse a todas las pretensiones de la demanda, en tanto están demostradas con las pruebas aportadas al proceso, para lo cual reiteró los argumentos de su demanda (fls. 1413 a 1430, 1461 a 1495, c. ppal, segunda instancia).

1.2. La demandada (fls. 1507 a 1511, c. ppal, segunda instancia) sostuvo que estaba configurada la caducidad de la acción, en tanto el contrato terminó el 5 de mayo de 1998, día en que finalizó el plazo contractual pactado, y no como lo afirmó el *a quo*, el día en que se levantó el acta de recibo final de las obras, el 23 de marzo de 1999. En esos términos, al tomar la primera fecha, los seis meses para liquidar bilateral y unilateralmente vencían, de acuerdo con el cómputo de la apelante, el 6 de noviembre de 1998. Desde esta última fecha, la parte actora contaba con dos años más para presentar la acción, los cuales expiraban el 6 de noviembre de 2000. En esos términos, como la demanda se presentó el 19 de septiembre de 2001, es claro que lo fue de forma extemporánea; de la misma forma, la demandada mostró su inconformidad por la condena impuesta por las suspensiones de la obra, en tanto estimó que la situación de orden público de la zona en que se realizó la obra era de pleno conocimiento del contratista.

**2. LOS ALEGATOS**

En esta oportunidad, las partes presentaron sus alegaciones, en el sentido de reiterar las argumentaciones de sus intervenciones (fls1531 a 1571, 1579 a 1618, 1619 a 1623, c. ppal, segunda instancia).

El Ministerio Público (fls. 1624 a 1645, c. ppal 3), frente a la caducidad de la acción compartió la postura del *a quo* de contar la caducidad de la acción desde la suscripción del acta de recibo definitivo de la obra, y no desde la terminación del plazo contractual. En consecuencia, estimó no probada la excepción propuesta, en los términos expuestos por la sentencia de primera instancia.

En relación con las suspensiones, solicitó mantener la condena, en tanto la situación de orden público desbordó toda previsibilidad y los ciudadanos no deben asumir las cargas públicas; frente a las modificaciones de los diferentes *ítems* recomendó decretar una prueba pericial para condenar en concreto o hacerlo en abstracto fijando los parámetros al perito para proceder a su reconocimiento; en cuanto a las obras y equipos adicionales sostuvo que la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido la posibilidad de reclamar las mayores cantidades de obras, aún sin contrato. En esos términos, solicitó se accediera a esta pretensión de acuerdo con lo probado en el proceso; en lo relativo al sobreacarreo señaló que los mismos fueron reconocidos por la demandada, sin que el contratista manifestara su oposición; en cuanto a la vigilancia, afirmó que era carga del contratista mientras no terminara la obra, y, finalmente, en lo relacionado con los reajustes, deberá estarse a lo reconocido por la entidad, toda vez que el contratista aceptó esos documentos sin ninguna salvedad.

Por último, reiteró que debe declararse el incumplimiento del contratista por no entregar finalizada toda la obra.

**V. CONSIDERACIONES**

**1. PRESUPUESTOS PROCESALES**

**1.1. Jurisdicción, competencia y acción procedente**

Atendiendo a la naturaleza de entidad estatal[[3]](#footnote-3) del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, en liquidación, en tanto es un establecimiento público de orden nacional[[4]](#footnote-4), sus controversias son de conocimiento de esta jurisdicción, en los términos del artículo 75 de la Ley 80 de 1993[[5]](#footnote-5), siendo esta Corporación la competente para conocer del presente asunto, toda vez que el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo le asigna el conocimiento en segunda instancia, entre otros asuntos, de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por parte de los tribunales administrativos[[6]](#footnote-6).

De otro lado, la acción de controversias contractuales es la procedente para reclamar las pretensiones formuladas.

**1.2. La legitimación en la causa**

Las partes se encuentran legitimadas, toda vez que son extremos de la relación contractual cuestionada (fls. 89 y rev., c. ppal).

**1.3. La caducidad**

1.3.1. De entrada debe recordarse que la figura de la caducidad está orientada a estabilizar las situaciones jurídicas, en tanto *“cierra toda posibilidad al debate jurisdiccional y acaba así con la incertidumbre que representa para la administración la eventualidad de revocación o anulación de sus actos en cualquier tiempo”[[7]](#footnote-7).*

1.3.2. La naturaleza procesal de esa figura, impone que las normas aplicables para su cómputo sean las vigentes al momento en que se inició su cómputo[[8]](#footnote-8). En ese orden, debe tenerse en cuenta que los contratos de tracto sucesivo, como ocurre con el contrato de obra pública, que corresponde a la tipología aquí analizada, deben liquidarse, en los términos del artículo 60 de la Ley 80 de 1993[[9]](#footnote-9), que corresponde al régimen jurídico aplicable al contrato en estudio, en tanto además de estar vigente al momento de su suscripción[[10]](#footnote-10), es un contrato estatal por estar suscrito por un establecimiento público del orden nacional, como lo era el INAT, sin que frente a este última exista una norma especial que la sustraiga de la aplicación de la referida ley, al menos en lo que respecto al contrato en estudio.

En tal sentido, precisa determinar el momento a partir del cual empezó a computarse la caducidad de la acción.

1.3.2.1. El citado artículo 60 de la Ley 80 de 1993 disponía que la liquidación debía iniciaba desde *“la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga”*. Para el efecto, conviene precisar el alcance de la finalización del contrato o, en otras palabras, como parece equipararlo la norma en comento, su terminación.

En tal sentido, conviene recordar que la terminación de los contratos puede ser normal o anormal. Frente a la primera, la jurisprudencia ha señalado que ocurre en los siguientes eventos: *“a) cumplimiento del objeto; b) vencimiento del plazo extintivo de duración del contrato; y c) acaecimiento de la condición resolutoria expresa, pactada por las partes”*[[11]](#footnote-11). Al tiempo, la segunda, es propia de las siguientes situaciones *“a) desaparición sobreviniente del objeto o imposibilidad de ejecución del objeto contratado; b) terminación unilateral propiamente dicha; c) declaratoria de caducidad administrativa del contrato; d) terminación unilateral del contrato por violación del régimen de inhabilidades o incompatibilidades; e) desistimiento -o renuncia-, del contratista por la modificación unilateral del contrato en cuantía que afecte más del 20% del valor original del mismo; f) declaratoria judicial de terminación del contrato; y h)* (sic) *declaratoria judicial de nulidad del contrato”*[[12]](#footnote-12).

Ahora, como quedó visto pareciera que el plazo contractual sólo da al traste con la terminación o finalización del contrato, cuando el mismo es extintivo. Para el efecto, precisa revisar el desarrollo jurisprudencial sobre el particular, desarrollado alrededor del límite temporal para el ejercicio de las potestades exorbitantes, excepcionales en la actualidad. La Sección ha sostenido[[13]](#footnote-13):

|  |  |
| --- | --- |
| PROVIDENCIA | **TESIS** |
| Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 29 de enero de 1988, exp. 3.615, M.P. Carlos Betancur Jaramillo; 15 de febrero de 1991, exp. 5.973, M.P. Carlos Betancur Jaramillo; 2 de abril de 1992, exp. 1.875, M.P. Julio César Uribe Acosta; 9 de abril de 1992, exp. 6491, M.P. Carlos Betancur Jaramillo; 6 de mayo de 1992, exp. 6.661, Carlos Betancur Jaramillo, y el 25 de septiembre de 1993, exp. 6.437; y, entre muchas otras. | En una primera época, esta Corporación consideró que la exorbitancia que puede ejercer la Administración presentaba límites temporales y que, en tal virtud, no se podía terminar o caducar el contrato, interpretarlo o modificarlo después de su vencimiento, so pena de que el acto quedara viciado de nulidad.  De igual manera se precisó que la liquidación sí era procedente, después de finalizado el plazo contractual, por razones obvias. |
| Consejo de Estado, sección Tercera, sentencias del 6 de junio de 1996, exp. 2.240, M.P. Juan de Dios Montes Hernández, y de 18 de julio de 1997, exp. 10.103. | La postura anterior se hizo extensiva incluso en vigencia de la Ley 80 de 1993, al señalar que se “*anota que los límites temporales de los poderes exorbitantes de la administración, estudiados atrás y con referencia al régimen anterior, se conservan frente a la ley 80, ya que así lo dan a entender en forma inequívoca sus artículos 14, 15, 16, 17 y 18. // (…) En suma, pues, sólo podrán ejercerse esos poderes antes del vencimiento del contrato, excepción hecha de la liquidación unilateral del mismo en los casos en que ésta proceda, ya que, como es obvio, será una medida posterior a la terminación normal o anormal del convenio”[[14]](#footnote-14).* |
| Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de junio de 1996, exp. 10.833, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros. | En oportunidad se dijo: *“Para el sentenciador tampoco es argumento válido que lleve a desvirtuar la legalidad del acto administrativo demandado, que la caducidad se haya producido cuando ya había expirado el plazo del contrato. Y no lo es pues una cosa es el vencimiento del plazo, y otra la terminación de la relación negocial. Y es claro que los poderes de la administración pueden ser utilizados mientras esta siga produciendo efectos, y mientras haya que salvaguardar los intereses de la comunidad, vrg, cuando vencidos los contratos las partes los renuevan tácitamente”.* |
| Consejo de Estado, sentencia del 13 de septiembre de 1999, exp. 10.264, M.P. Ricardo Hoyos Duque; reiterada, entre otras: sentencia del 18 de marzo de 2004, exp. 15.936, M.P. Ricardo Hoyos Duque. | La postura anterior fue precisada, en el sentido de sostener que el plazo de ejecución pactado en el contrato no generaba la extinción de las obligaciones sino que hacía imposible su exigibilidad antes de su ocurrencia. Así, se concluyó que en el contrato celebrado por la Administración existía un plazo de ejecución, que una vez transcurrido permitía conocer el real cumplimiento del mismo; y otro plazo para su liquidación, siendo este último el que terminaba jurídicamente el contrato y durante el cual, por tanto, podía la entidad pública sancionar al contratista con la caducidad del contrato, pues en esta etapa se encontraba aún vigente y, por ende, no estaba ausente la potestad de autotutela para declarar su incumplimiento. Se distinguió entre plazo de ejecución y vigencia del contrato. |
| Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de noviembre de 2008, exp. 17.031, M.P. Ruth Stella Correa Palacio. Reiterada, entre otras, Subsección B, sentencia del 10 de marzo de 2011, exp. 16.856, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo; Subsección A, sentencia del 25 de agosto de 2011, exp. 16.435, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. | En esta oportunidad, se precisó que si bien los plazos de los contratos de las entidades estatales eran suspensivos, lo cierto es que la facultad de caducidad sólo se puede ejercer cuando el plazo de ejecución esté vigente. De igual manera, se precisó que la liquidación procedía una vez terminado el plazo de ejecución. |
| Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 12 de julio de 2012, exp. 15.024, M.P. Danilo Rojas Betancourth. Igualmente ver: Subsección C, sentencia del 24 octubre de 2013, exp. 24.697, M.P. Enrique Gil Botero; Subsección C, sentencia del 12 de junio de 2014, exp. 29.203, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Subsección B, sentencia del 30 de junio de 2014, exp. 26.705, M.P. Ramiro Pazos Guerrero | En esta oportunidad se acogió la última precisión, pero se agregó en relación al plazo contractual que Como argumento final, el bien jurídico que se ampara, esto es, la ejecución del objeto contratado, no se puede proteger mediante la declaratoria de caducidad cuando el plazo para la ejecución del contrato –pactado originariamente en el contrato o en la adición u otro sí que para el respecto se suscriba– haya expirado. Si bien es cierto que en ocasiones el contratista ejecuta obras pactadas después de expirado el plazo, incluso con la aquiescencia de la entidad, tal comportamiento no genera jurídicamente extensión alguna del plazo de ejecución, puesto que un contrato que es solemne por prescripción legal –como el contrato estatal y dentro de este, por supuesto, la cláusula que establece el plazo de ejecución–, solo se puede modificar a través de un acuerdo o convención que se ajuste a las mismas formalidades requeridas para la creación del contrato originario, dado que la convención modificatoria está tomando el lugar del contrato originario y la solemnidad que se predica legalmente de éste, se exige para reconocer existencia, validez y eficacia a la convención que lo modifica. |

De lo expuesto, se tiene que frente al plazo de ejecución como punto de finalización o terminación de la relación contractual, la Sala, en principio, respaldó ese entendimiento, hasta el punto que confirmó que la liquidación del contrato procedía fenecido el plazo de ejecución. Después, modificó su postura alrededor de la distinción entre el plazo de ejecución y el de vigencia del contrato. Finalmente, se ha afirmado que por regla general los plazos del contrato estatal son suspensivos[[15]](#footnote-15); sin embargo, ese entendimiento sólo se extiende frente a la exigibilidad de las obligaciones, en tanto es claro el efecto extintivo que tiene el plazo sobre la relación contractual, como se ha dejado expuesto, así[[16]](#footnote-16):

***(i) La inviabilidad de prórrogas automáticas en materia de contratación estatal.*** La Sala ha recordado que respecto de la posibilidad de prórroga del contrato *“la administración deberá definir su conveniencia, bajo criterios de proporcionalidad, que no de arbitrariedad”*[[17]](#footnote-17). Más adelante precisó que lo *“contrario supondría el aval para prórrogas automáticas, las cuales pretermiten tales análisis (…). De suerte que son las necesidades que se pretenden satisfacer las llamadas a definir la extensión temporal en que deben cumplirse los contratos[[18]](#footnote-18)”*[[19]](#footnote-19).

En la misma línea, la Corte Constitucional al declarar inexequibles las expresiones *“automáticamente”* y “*dentro del año siguiente a la prórroga automática, se procederá a la formalización de la concesión”* del inciso primero del artículo 36 y del parágrafo de esta misma disposición de la Ley 80 de 1993, precisó*:*

*Con todo, no puede desconocerse que la prórroga de los contratos a los que alude el artículo 36 bajo análisis, puede ser aconsejable para la administración desde el punto de vista técnico y financiero. Por ello, la entidad competente debe contar la posibilidad de evaluar los beneficios que produciría para el Estado y para el interés público la ampliación del término inicial del contrato, sin estar atada a la camisa de fuerza que implica la prórroga automática. De ahí que para la Corte la inconstitucionalidad radica en el carácter automático de la prórroga y no en la prórroga misma que, según se anotó, puede ser una herramienta muy útil en determinados casos*[[20]](#footnote-20).

Igualmente, esta Corporación ha reiterado el anterior entendimiento, en un contrato cuyo término de duración quedó sujeto a una “*prórroga automática*” por el silencio de ambas partes, al señalar que ese tipo de pactos *“sea en vigencia del Decreto Ley 222 de 1983 o en vigencia de la Ley 80 de 1993, resulta*[n] *abiertamente ilegal*[es]*, en el primer evento, en virtud de la prohibición expresa de que trata el artículo 58 de la norma[[21]](#footnote-21), en el segundo, por cuanto, además de que en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública no existe norma alguna que autorice pactar prórrogas automáticas que favorezcan a un determinado contratista, resulta violatorio de los principios generales de libre concurrencia, de igualdad, de imparcialidad, de prevalencia del interés general y de transparencia que rigen todas las actuaciones contractuales de las entidades estatales, principios que se encuentran consignados positivamente tanto en la Constitución Política de 1991 - artículos 1, 2, 13, 209 - como en la Ley 80 de 1993 - artículos 24 y 25–”[[22]](#footnote-22)*.

En esta oportunidad, es preciso reiterar, en línea con lo expuesto, que la entidad estatal contratante determinará la viabilidad de las prórrogas, junto con su contratista, de acuerdo con las necesidades del servicio, bien u obra que se pretenda satisfacer, en la forma y términos que prescribe el artículo 16 de la Ley 80 de 1993, al señalar que cuando fuere necesario introducir variaciones al contrato, estas deberán *“evitar la paralización del contrato o la afectación grave del servicio público”*. Tampoco puede pasarse por alto que si esas prórrogas suponen un incremento del valor del contrato, las mismas se sujetarán a los límites impuestos en el inciso segundo del parágrafo del artículo 40 de la citada ley.

En caso contrario, si las partes dejan vencer el plazo contractual, la intención de ellas quedará puesta de manifiesto en el sentido de finalizar el contrato, en tanto es inconveniente su prórroga, siempre que satisfagan los términos arriba expuestos.

***(ii) La forma escrita del contrato estatal.*** La Sección ha exigido la forma escrita para predicar la existencia de la prolongación del plazo contractual[[23]](#footnote-23).

***(iii) La distinción entre terminación y liquidación.*** La Sección ha sostenido que entre la primera y la segunda *“existen marcadas diferencias que impiden que dichas figuras puedan confundirse entre sí. Dentro de un orden lógico y secuencial, la liquidación, cuando a ella hay lugar, debe seguir a la terminación del correspondiente vínculo contractual”* [[24]](#footnote-24). En una oportunidad posterior, precisó que la liquidación del contrato *“es una actuación administrativa posterior a la culminación de su plazo de ejecución o a la declaratoria de terminación unilateral o caducidad (artículos 17 y 18 de la Ley 80 de 1993), que tiene por objeto definir cómo quedó la realización de las prestaciones mutuas a las que se comprometieron las partes”[[25]](#footnote-25)*.

***(iv) El acta de recibo final como punto excepcional para el cómputo del término para liquidar el contrato.*** La Corporación, en sede de consulta, ha distinguido entre finalización del contrato, atada al vencimiento del plazo de ejecución, y su extinción, supeditada a la liquidación unilateral. Además, aclaró que el término para liquidar el contrato empieza a correr desde la finalización del contrato, a menos que las partes condicionen ese cómputo a la suscripción del acta de recibo final, evento en el cual será este último momento en que empiece a computarse el término de liquidación, so pena de verse afectada en su legalidad. En efecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil así lo explicó[[26]](#footnote-26):

*Liquidación y acta de recibo*

*Se tiene en cuenta como uno de los supuestos de hecho de la procedencia de la liquidación de común acuerdo cuando no hay previsión contractual del término, la de realizarla “a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato” (art. 60), de lo cual infiere la Sala que la finalización del contrato es tratada por la ley como un presupuesto previo para la procedencia de esta primera etapa de la liquidación y, por contera, de las subsiguientes, de tal manera que mal podría empezar a correr el termino para dicha liquidación si no se ha producido la finalización del contrato, de acuerdo con los términos pactados, ya sea por concluir su ejecución, por el vencimiento del plazo fijado o por cualquier otra causa.*

*La oportunidad de realizar la entrega y recibo es una materia fáctica acordada por las partes - y no de regulación por el legislador -, la cual ha de tener lugar en la oportunidad pactada en el contrato o dentro del plazo máximo previsto en él para el cumplimiento de las obligaciones principales 5. Aquí la finalización del contrato, prevista en la ley, no equivale a la extinción de la relación contractual, la cual sólo ocurre con la liquidación del contrato, pues precisamente con la finalización de éste empieza a correr el término para la liquidación. En consecuencia, el plazo para suscribir el acta de recibo no hace parte del término para liquidarlo, pues éste no empieza a correr sino después de la finalización del mismo.*

*Sin embargo, debe aclararse que si las partes establecen contractualmente la obligación de suscribir Acta de recibo definitivo o final de obra como condición para empezar a contabilizar el término de liquidación del contrato, tal acuerdo debe cumplirse. De esta manera, aún finalizado el contrato, la iniciación del plazo para liquidar se sujeta a dicha condición de procedibilidad. De no haberse hecho tal estipulación, el término de liquidación empezará a correr desde que acaezca la finalización del contrato.*

*Frente a la hipótesis planteada en la consulta, según la cual si una entidad del Estado contabiliza el término de treinta meses para liquidar un contrato a partir de la fecha en que se suscribe el acta de recibo definitivo de obra, la Sala debe advertir que la acumulación de los tiempos previstos para las distintas modalidades de liquidación (de común acuerdo, unilateral y judicial), debe encuadrarse considerando si existe o no la condición de iniciar a contabilizar el término de liquidación una vez suscrita el acta de recibo definitivo de obra, pues a ello habrán de estar las partes; de lo contrario, los términos para la liquidación se contarán a partir de la finalización del contrato y, una vez en curso, la suscripción del acta de recibo final de obra no los interfiere ni los reinicia.*

*En consecuencia, adolecerá de vicios de ilegalidad todo trámite de liquidación que se realice por fuera de los términos legales para efectuarla voluntaria o unilateralmente, así como la petición de liquidación presentada por fuera de los términos previstos en el art. 136 del C.C.A., por falta de competencia de la administración en los dos primeros casos y, en el último, por vencimiento del término de caducidad.*

En esa dirección, recientemente la Sala señaló que el acta de recibo final constituye un elemento de verificación de la ejecución contractual, esto es, de lo cumplido dentro del plazo de ejecución. Así lo precisó[[27]](#footnote-27):

*21. A lo largo de la ejecución de los contratos celebrados por las entidades estatales, suelen presentarse diversas situaciones cuya documentación se lleva a cabo a través de actas suscritas por las partes. Es así como se levanta acta de cada reunión que se lleva a cabo con la intervención de los representantes de la entidad y el contratista, con la participación o no de otros funcionarios y el interventor; también se registran en acta los nuevos acuerdos surgidos entre las partes y relacionados con diversos aspectos de la ejecución contractual –como la suspensión temporal de la ejecución del contrato, la realización de mayores cantidades de obra, etc.-, así como la verificación del cumplimiento de las prestaciones a cargo de los contratantes, entre otros asuntos. Entre las que se suelen levantar durante la ejecución de los contratos, se hallan i) las actas parciales de avance, que se suscriben periódicamente para registrar en ellas el progreso en la ejecución de las prestaciones y ii) el acta de recibo final.*

*22. Es usual que en contratos de tracto sucesivo, en los que se pactan entregas periódicas de obras, bienes o servicios, se acuerde la elaboración de actas parciales de recibo cada cierto tiempo, que servirán como soporte para la elaboración de las respectivas cuentas de cobro y por lo tanto, constituyen uno de los requisitos acordados para su presentación, de tal manera que, dichas actas, representan cortes parciales de la ejecución del objeto contractual, que va avanzando conforme transcurre el plazo acordado y su finalidad básicamente es la de permitir el cálculo del avance de la ejecución en relación con lo pactado así como el valor de lo que se ejecutó en ese periodo de tiempo, para efectos de realizar el respectivo cobro parcial.*

*23. En relación con el acta de recibo final –sobre la cual versa el problema jurídico a resolver en el sub-lite-, la ley, como en el caso de las actas parciales, tampoco regula concretamente esta clase de elemento accidental del contrato, que se deja al libre acuerdo de voluntades de las partes contratantes. Pero la doctrina se refiere a ellas al analizar el tema de la terminación de los contratos por cumplimiento del objeto contractual, caso en el cual[[28]](#footnote-28), las partes suscriben un acta en la que conste la recepción provisional o definitiva de los bienes, servicios o trabajos realizados, por cuanto “Tanto la recepción provisional como definitiva deben instrumentalizarse con intervención del cocontratante, expidiéndose por los funcionarios responsables de aquellas los certificados correspondientes de recepción para su pago (…)”[[29]](#footnote-29).*

*24. Es decir que dicha acta de recibo final es concebida como un medio de verificación de la ejecución del objeto contractual, para determinar si el mismo se efectuó cabalmente y de acuerdo con las especificaciones pactadas en el contrato, lo que significa que dicha acta constituye un elemento anterior y útil para la liquidación de los contratos, puesto que a través de ella se constata cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista como paso previo para efectuar el respectivo corte de cuentas que implica la liquidación del contrato -aunque en algunas ocasiones, las partes de hecho liquidan el contrato en la que denominan acta de recibo final-* (se destaca)*.*

De lo expuesto puede concluirse que es el fenecimiento del plazo contractual, el que da lugar a la iniciación del trámite de liquidación, salvo, claro está, que las partes lo condicionen en una forma distinta.

1.3.2.2. Definido que el vencimiento del plazo de ejecución contractual dio lugar a la terminación del contrato, precisa establecer el momento en que empezó a computarse el término de caducidad de la acción, en tanto para el efecto, el legislador, al recoger el desarrollo jurisprudencial sobre el particular, ha distinguido los contratos que se liquidan de los que no están sometidos a dicho trámite[[30]](#footnote-30).

En tal sentido, las pruebas obrantes del proceso dan cuenta:

(i) El 1 de septiembre de 1994, mediante Circular 008424, el Director del INAT informó a todos los funcionarios las cláusulas que debían contener los contratos suscritos por esa entidad (fls. 124, c. 16). Para lo que aquí interesa, se consignó (fls. 3, 11, 15 y 19, c. 16):

*1. CLÁUSULAS GENERALES: Las cláusulas generales para todos los contratos serán las siguientes: (…)*

*1.7 Plazo. El CONTRATISTA cumplirá sus obligaciones dentro del plazo de ejecución indicado en la minuta, plazo que se contará a partir de la aprobación de la garantía o de la fecha posterior en que sea suscrita el acta de iniciación.*

*Este documento será firmado dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la aprobación de las garantías. (…) Desde su perfeccionamiento el contrato permanecerá vigente hasta los cuatro meses (4) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución. En este último término se llevará a cabo su liquidación (…).*

*1.32. Liquidación de contrato. En los casos previstos en el art. 60 de la Ley 80 de 1993 se procederá a la liquidación del contrato. La liquidación se efectuará dentro del plazo establecido en los términos de referencia, dentro del que se exprese en el contrato o más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes* ***a la terminación del plazo para la ejecución de las obligaciones*** *o a la ejecutoria del acto administrativo que ordene la terminación (…).*

*2. CLÁUSULAS PARA LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA (…).*

*2.1.4. Recibo obra. Dentro del plazo de entrega de la obra y con no menos de quince (15) días calendario de antelación, el CONTRATISTA deberá avisar al interventor la fecha y hora en que se entregará definitivamente la obra concluida y, llegado el momento, suscribirán el acta de recibo final donde consignarán las observaciones y constancias a que haya lugar. Los recibos parciales de obra no eximen al CONTRATISTA de la responsabilidad por defectos en la construcción (…).*

*2.10. Entrega y recibo definitivo de las obras. El INAT considerará entregadas y recibidas definitivamente las obras objeto del contrato, una vez el CONTRATISTA las haya terminado en su totalidad y se encuentren ajustadas a las exigencias de la entidad. Para este fin se suscribirá entre el interventor y el CONTRATISTA el acta de recibo final de obra.*

(ii) Dentro de los pliegos de condiciones de la Licitación Pública n.° R-18-03-1996, para la construcción de las instalaciones del Centro Piloto de Investigación de Majagual, en el departamento de Sucre, se estableció que haría parte de los documentos del referido proceso de selección la circular n.° 8420 del 1 de septiembre de 1994 (numeral 1.08, fl. 21, c. 15); el plazo de ejecución sería de seis meses, contados a partir de la fecha de iniciación de la obra (numeral 1.02, fl. 17, c. 15); la vigencia del contrato se extendería desde la firma hasta la liquidación, con el fin de que en ese lapso se pudieran imponer las cláusulas excepcionales (numeral 2.14, fl. 44, c. 15), y la liquidación del contrato se haría en un término no superior a los cuatro meses después de la terminación del plazo de ejecución (numeral 2.16, fl. 45, c. 15).

(iii) El 31 de diciembre de 1996, previo agotamiento del procedimiento de selección, identificado como Licitación Pública n.° R-18-03-1996, el INAT y el consorcio Plinio José Molina Ramos-Edmundo Molina Ramos suscribieron el contrato de obra pública n.° 357 para la construcción de las instalaciones del Centro Piloto de Investigación de Majagual, en el departamento de Sucre (fls. 89 y rev., c. ppal). Pasa la Sala a transcribir las cláusulas pertinentes, así:

*PRIMERA: OBJETO. El objeto del presente es la construcción de las INSTALACIONES DEL CENTRO PILOTO DE INVESTIGACIÓN DE MAJAGUAL EN LA REGIÓN DE LA MOJANA DEPARTAMENTO DE SUCRE REGIONAL N.° 18 de conformidad con las condiciones y especificaciones establecidas por el INAT y a lo ofrecido en la propuesta del contratista la cual forma parte integral del presente contrato. SEGUNDA: VALOR DEL CONTRATO. El valor del presente contrato es la suma de OCHOCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS ($899.999.954) M/CTE (…). CUARTA: TÉRMINO DEL CONTRATO Y PLAZO DE EJECUCIÓN. El CONTRATISTA se compromete a entregar las obras objeto del contrato en un término de seis (6) meses. El contrato permanecerá vigente por cuatro (4) meses más para su liquidación (…). OCTAVA: CIRCULAR CLÁUSULAS GENERALES. Forma parte del presente contrato la Circular n.° 008420 del 1 de septiembre de 1994 y las que la modifiquen o adicionen. El CONTRATISTA acepta tanto el contenido de este o estos actos, como haber recibo una copia de él o ellos.*

(iv) El 15 de abril de 1997, las partes dieron por iniciada la ejecución de la obra y como fecha de terminación el 15 de octubre del mismo año (fl. 26, c. ppal).

(v) El 14 de julio de 1997, con 2 meses y 29 días de ejecución, las partes suspendieron el contrato, por 30 días calendario, esto es, hasta el 14 de agosto siguiente, como consecuencia de la grave situación de orden público en la zona donde se adelanta la obra (fls. 91 y 92, c. ppal).

(vi) El 15 de agosto de 1997 se reinició la obra y se fijó como nueva fecha de terminación el 15 de noviembre de 1997 (fl. 29, c. ppal).

(vii) El 31 de octubre de 1997, con un total de 4 meses y 15 días de ejecución[[31]](#footnote-31), se volvió a suspender el contrato a partir del 1 de noviembre hasta el 15 del mismo mes de 1997 (fl. 30, c. ppal).

(viii) El 15 de noviembre de 1997 se volvió a suspender el contrato hasta el 30 del mismo mes de 1997 (fl. 31, c. ppal).

(ix) El 1 de diciembre de 1997 se reinició la obra (fl. 32, c. ppal).

(x) El mismo 1 de diciembre de 1997 se suspendió la obra hasta el 10 del mismo mes de 1997 (fl. 33, c. ppal).

(xi) El 12 de diciembre de 1997, con 4 meses y 16 días de ejecución, sumado el 11 de diciembre que la obra reinició, se volvió a suspender el contrato hasta que el INAT, sede Bogotá, aprobara la prórroga del contrato (fls. 95 y 96, c. ppal).

(xii) El 20 de abril de 1998 se reiniciaron las obras (fl. 34, c. ppal). En consecuencia, como se llevaban 4 meses y 16 días de ejecución, aún faltaban 1 mes y 14 días para terminar el contrato, es decir, la ejecución iba hasta al 9 de junio de 1998. En este último cómputo, se hizo como si los 14 días fueran hábiles, aun cuando el plazo fue fijado en términos de meses. Esto con el ánimo de analizar de la forma más favorable el conteo de la caducidad de la acción.

(xiii) El 21 de abril de 1998, las partes adicionaron el plazo del contrato por tres meses más (fl. 57, c. ppal), lo cual indicaba que el contrato terminaba su ejecución el 9 de septiembre de ese mismo año.

(xiv) El 23 de marzo de 1999, el interventor y el contratista, sin la firma del funcionario del INAT, suscribieron el acta de recibo definitivo de la obra. En la misma se dejó constancia de que el contratista no entregó la totalidad de las obras contratadas (fls. 187 a 191, c. ppal).

De lo anterior se desprende que el contrato terminó su plazo de ejecución el 9 de septiembre de 1998. Desde el día siguiente, tal como se dispuso en la circular n.° 8420 del 1 de septiembre de 1994 (numeral 1.32, fl. 11, c. 16), los pliegos de condiciones (numeral 2.16, fl. 45, c. 15) y el contrato (cláusula 4, fl. 89, c. ppal), empezó a correr el término para liquidar el contrato.

En ese orden, el literal d) del numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 23 de la Ley 446 de 1998, norma procesal vigente al momento en que inició el cómputo de la caducidad de la acción, estableció que en los contratos sometidos al trámite de liquidación, la administración contaba con el término fijado por las partes, en este caso, tanto la circular citada, como los pliegos y el contrato fijaron que la liquidación se haría cuatro meses después de finalizado el plazo para la ejecución de las obligaciones (se remite a los folios citados en el párrafo precedente). Lo anterior significa que entre el 10 de septiembre de 1998 y el 10 de enero de 1999, las partes podían liquidar bilateralmente.

Ahora, desde el 11 de enero hasta el 11 de marzo de 1999, la entidad contratante tenía la facultad para liquidar unilateralmente. Desde el 12 de marzo de 1999, de acuerdo con el citado literal d) del numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 23 de la Ley 446 de 1998, los interesados, en este caso las partes del contrato, podían acudir a esta jurisdicción dentro de los dos años siguientes, es decir, hasta el 12 de marzo de 2001.

En esos términos, el plazo máximo con que contaba el contratista para demandar vencía el 12 de marzo de 2001, al tiempo que la demanda sólo fue presentada el 19 de septiembre de ese mismo año (fl. 11, c. ppal). En esos términos, está demostrada con suficiencia la extemporaneidad en la presentación de la demanda.

Ahora, no puede computarse la caducidad en la forma en que lo hizo el *a quo* y el Ministerio Público, en tanto ello habilitaría la prórroga automática del contrato y contrariaría el entendimiento extintivo del plazo contractual.

Además, en ningún momento las partes condicionaron el cómputo del término de caducidad al levantamiento del acta de recibo final; por el contrario, según la circular n.° 8420, esa acta debía suscribirse 15 días antes del vencimiento del plazo contractual (numeral 2.1.4, fl. 15, c. 16). Sin perjuicio de que el INAT sólo recibiera la obra hasta cuando estuviera totalmente terminada (numeral 2.10, fl. 19); sin embargo, el contrato, así como los documentos integrantes del mismo, fueron claros en definir que el momento para el cómputo de la liquidación y, por ende, de la caducidad, era la terminación del plazo contractual.

Ahora, aun si se interpretara que la vigencia del contrato se extendió por el término de la liquidación, en aras de honrar el acceso a la administración de justicia, la acción también estaría caducada. En efecto, al adicionar el plazo de cuatro meses de liquidación, como disponía la cláusula cuarta del contrato, según la cual durante ese término se mantendría vigente la relación contractual, el plazo máximo para presentar la acción vencería el 12 de junio de 2001. Ni siquiera si se adiciona el plazo de la liquidación unilateral de dos meses, se enerva la excepción de caducidad, toda vez que aun así el plazo finalizaría el 12 agosto de 2001, al tiempo que la demanda fue presentada el 19 de septiembre de ese mismo año, es decir, de forma extemporánea.

Finalmente, tampoco está demostrado que se hubiera agotado el trámite conciliatorio, para que diera lugar a la suspensión del término de caducidad[[32]](#footnote-32).

En los términos expuestos, la Sala declarará probada la excepción de caducidad de la acción y, en consecuencia, negará las pretensiones de la demanda.

2. No habrá lugar a condena en costas, por cuanto no se dan los supuestos de que trata el art. 171 del Código Contencioso Administrativo, reformado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, dispone que *“[e]n todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el Juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil”.*

Sobre el alcance de dicha norma, la Corte Constitucional[[33]](#footnote-33) señaló que *“el concepto jurídico indeterminado utilizado por el legislador en el artículo 171 del C.C.A no concede al juez una facultad absolutamente potestativa de decidir cuándo procede o no la condena en costas, sino que otorga una facultad discrecional que le permite hacer una evaluación razonable de la conducta procesal de la parte vencida,  dentro de cierto margen de apreciación personal. Esta aplicación razonable de la norma implica que solamente resulta posible condenar en costas a dicha parte* ***cuando ha procedido con notorio abuso del derecho de acceso a la justicia, por el ejercicio del derecho de acción o de defensa, de la facultad de solicitar o presentar pruebas, de interponer recursos o de promover incidentes, en forma claramente irrazonable, temeraria, infundada, dilatoria o desleal***(se destaca).

En consecuencia, como la conducta de las partes no da cuenta de temeridad sino del despliegue de su derecho de defensa y contradicción, se impone negar la condena en costas.

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

**F A L L A**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 12 de julio de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Segunda de Decisión.

**SEGUNDO: DECLARAR** probada la excepción de caducidad de la acción, en los términos expuestos en esta sentencia.

**TERCERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**CUARTO: SIN COSTAS**, toda vez que no están probadas.

**QUINTO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** la actuación al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**

**Presidenta**

**RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO DANILO ROJAS BETANCOURTH**

**Magistrado Magistrado**

1. Mediante auto del 1 de abril de 2002 (fl. 472, c. ppal), el a quo admitió la corrección de la demanda (fls. 63 a 88, c. ppal), frente a las pretensiones, hechos y fundamentos de los mismos. [↑](#footnote-ref-1)
2. Vale advertir que falta el folio 492 de la contestación de la demanda, donde al parecer iba la firma de ese documento. Con todo a folio 493 se observa el informe de la secretaría que da cuenta de la presentación oportuna del referido escrito y que se encuentra suscrito por el respectivo apoderado. [↑](#footnote-ref-2)
3. El literal a) del numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 dispuso: *“De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley: 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”* (se destaca). [↑](#footnote-ref-3)
4. El artículo 2 del Decreto 1278 de 1994 definió su naturaleza jurídica, en los siguientes términos: *“El Instituto Nacional de Adecuación de Tierras -INAT- es un establecimiento público del orden nacional, dotado, de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Agricultura”*. Vale recordar que a través del artículo 1 del Decreto 1291 de 2003 se suprimió el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras - INAT y se ordenó su liquidación. De conformidad con el artículo 12 del citado decreto, modificado por el artículo 10 del Decreto 2461 de 2006, concluido el plazo para la liquidación del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT en Liquidación, los bienes, derechos y obligaciones serían transferidos a la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien viene actuando en este proceso (fl. 1513, c. ppal, segunda instancia). [↑](#footnote-ref-4)
5. *“Del Juez Competente. 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 administrativo”.* [↑](#footnote-ref-5)
6. En la presente controversia contractual se tiene que los perjuicios materiales, por los valores dejados de cancelar al contratista, se calcularon en $1.287.926.935.90, siendo esta la mayor pretensión (fl. 87, c. ppal). En consecuencia, es claro que para el 2001 (fl. 11, c. ppal), cuando se presentó la demanda, la controversia contractual tenía un valor superior a $26.390.000 e incluso a los 500 slmv exigidos por el numeral 5 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 40 Ley 446 de 1998, y, por consiguiente, tenía vocación de doble instancia. [↑](#footnote-ref-6)
7. BETANCUR JARAMILLO, Carlos, *Derecho Procesal Administrativo,* Señal Editora Ltda., Séptima Edición, Medellín, 2009, pp. 178 y 179. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sobre el particular ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 11 de octubre de 2006, exp. 30.566, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. En esa oportunidad, la Sala precisó: *“Teniendo en cuenta lo anterior, se modifica lo dicho por la Sala en la providencia del 27 de mayo de 2005, en los términos de este proveído, de manera que, en todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración salvo cuando se trate de leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del mismo, entre las cuales se consideran incluidas las normas que establecen términos de caducidad para el ejercicio de las acciones, que por ser de carácter procesal, son de aplicación inmediata. // En este orden de ideas, se tiene que la norma de caducidad aplicable deberá ser la vigente al momento en que ya hubieren empezado a correr los términos contemplados en normas legales anteriores, las cuales se aplicarán de manera preferente”.* [↑](#footnote-ref-8)
9. Dicho artículo, en su aparte pertinente, prescribía: *“Los contratos de tracto sucesivo, aquéllos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación”*. El referido artículo fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, salvo en el aparte citado. Igualmente, fue modificado por el artículo 217 del Decreto Ley 19 de 2012.  [↑](#footnote-ref-9)
10. El contrato fue suscrito el 31 de diciembre de 1996, al tiempo que la Ley 80 de 1993 empezó a regir en su integridad el 1 de enero de 1994, según lo dispuesto su artículo 81. [↑](#footnote-ref-10)
11. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2006, exp. 15.239, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-11)
12. *Ibíd*. Sentencia del 4 de diciembre de 2006. [↑](#footnote-ref-12)
13. Fundamento del presente desarrollo en: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de noviembre de 2008, exp. 17.031, M.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-13)
14. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de junio de 1996, exp. 2.240. [↑](#footnote-ref-14)
15. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de noviembre de 2008, exp. 17.031, M.P. Ruth Stella Correa Palacio. En esa oportunidad, se recordó que los plazos pueden ser suspensivos y extintivos. Frente al alcance de esos conceptos, la Sala precisó: “*en el primer evento* [plazo suspensivo] *se suspenden el derecho y el deber de la obligación hasta que llegue el término fijado, vencido el cual se puede ejercer el primero y se torna exigible el último (por ejemplo, un contrato con pago a tantos días, meses o años); y en el segundo* [plazo extintivo]*, se acaban, expiran o desaparecen (por ejemplo, un contrato en el que se fija que llegada una fecha cierta fenecen los derechos y obligaciones derivados del mismo)”*. Igualmente, se dijo: *“El plazo general de ejecución del contrato suscrito por la Administración, de ordinario, es suspensivo, dado que es en una fecha cierta previamente estipulada cuando se hace exigible la totalidad del objeto contractual (art. 1551 C.C.); y de esta misma connotación son los plazos parciales que sin perjuicio del anterior se acuerdan y cuyo vencimiento torna exigibles algunas de las obligaciones y entregas parciales. La excepción, entonces, es que el plazo en el contrato estatal se pacte como resolutorio, esto es, que a su llegada se extingan las obligaciones”.*  [↑](#footnote-ref-15)
16. Una posición contraria en: DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo, *Régimen Jurídico de la Contratación Estatal,* Legis Editores S.A., Tercera Edición, 2016, Bogotá, pp. 575 a 586. Igualmente, ver: ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado Integral de los Contratos Administrativos*, Parte General I, Depalma, Buenos Aires, 1977, pp. 472 a 476. Sin embargo, este último autor, aunque sostiene que existen contratos que se mantienen vigentes hasta que se agote su objeto, mientras que otros se extinguen con el vencimiento del plazo de ejecución, más adelante concluye que *“Hemos visto en el parágrafo anterior que la expiración del término de duración del contrato administrativo previsto en él produce la conclusión normal de la relación contractual que había sido creada. Esa conclusión del contrato extingue las obligaciones de las partes, que quedan liberadas de ellas”.* En esa misma dirección, sostiene que un contrato vencido, en el cual se extienden las prestaciones más allá de ese vencimiento, no puede predicarse una prórroga automática del contrato original, en tanto *“no puede pensarse en la existencia de vínculos contractuales concertados en forma táctica por la administración pública, que está sujeta a procedimientos estrictos para la formación y concertación de los contratos administrativos que no pueden ser dejados de lado”*. En esos eventos, el autor considera que el contratista sólo tendrá derecho al pago del daño emergente, pero no así al lucro cesante, en tanto este último necesita de un contrato vigente, no así de uno vencido. [↑](#footnote-ref-16)
17. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de abril de 2015, exp. 28.205, M.P. Ramiro Pazos Guerrero. [↑](#footnote-ref-17)
18. Cita original: Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de julio de 2014, exp. 21.184, M.P. Ramiro Pazos Guerrero*.*  [↑](#footnote-ref-18)
19. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de abril de 2015, exp. 28.205, M.P. Ramiro Pazos Guerrero. [↑](#footnote-ref-19)
20. Sentencia C-949 del 5 de septiembre de 2001, exp. D-3277, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. [↑](#footnote-ref-20)
21. Cita original: Decreto 222 de 1983. Artículo 15: *“En ningún caso podrá modificarse el objeto de los contratos, ni prorrogarse su plazo si estuviere vencido, so pretexto de la celebración de contratos adicionales, ni pactarse prórrogas automáticas”.* [↑](#footnote-ref-21)
22. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 26 de febrero de 2015, exp. 30.834, M.P. Hernán Andrade Rincón. [↑](#footnote-ref-22)
23. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 12 de julio de 2012, exp. 15.024, M.P. Danilo Rojas Betancourth. La Sección sostuvo: *“14.10 Como argumento final, el bien jurídico que se ampara, esto es, la ejecución del objeto contratado, no se puede proteger mediante la declaratoria de caducidad cuando el plazo para la ejecución del contrato –pactado originariamente en el contrato o en la adición u otrosí que para el respecto se suscriba– haya expirado. Si bien es cierto que en ocasiones el contratista ejecuta obras pactadas después de expirado el plazo, incluso con la aquiescencia de la entidad, tal comportamiento no genera jurídicamente extensión alguna del plazo de ejecución, puesto que un contrato que es solemne por prescripción legal –como el contrato estatal y dentro de este, por supuesto, la cláusula que establece el plazo de ejecución–, solo se puede modificar a través de un acuerdo o convención que se ajuste a las mismas formalidades requeridas para la creación del contrato originario, dado que la convención modificatoria está tomando el lugar del contrato originario y la solemnidad que se predica legalmente de éste, se exige para reconocer existencia, validez y eficacia a la convención que lo modifica”.*

    [↑](#footnote-ref-23)
24. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2006, exp. 15.239, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-24)
25. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de noviembre de 2008, exp. 17.031, M.P. Ruth Stella Correa Palacio. Reiterada en: Subsección B, sentencia del 28 de febrero de 2013, exp. 25.199, M.P. Danilo Rojas Betancourth. En esta última ocasión se dijo: *“19. Es decir que la liquidación del contrato corresponde a una etapa posterior a su terminación cuya finalidad es la de establecer el resultado final de la ejecución de las prestaciones a cargo de las partes y determinar el estado económico final de la relación negocial, definiendo en últimas, quién le debe a quién y cuánto”.*  [↑](#footnote-ref-25)
26. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 6 de agosto de 2003, rad. 1453, M.P. Augusto Trejos Jaramillo. [↑](#footnote-ref-26)
27. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de febrero de 2013, exp. 25.199, M.P. Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-27)
28. Cita original: Escola, Héctor Jorge, *Tratado Integral de los Contratos Administrativos,* Vol. II, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1979,p. 285 y ss.; Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo,* T. III-B, *Contratos Administrativos,* 3ª ed., editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, p. 571 y ss. [↑](#footnote-ref-28)
29. Cita original: Bercaitz, Miguel Ángel, *Teoría General de los Contratos Administrativos,* 2ª ed., Ediciones Desalma, Buenos Aires, 1980, p. 484. [↑](#footnote-ref-29)
30. Entre otras, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 8 de junio de 1995, exp. 10.634, M.P. Daniel Suárez Hernández; autos del 8 de abril y 20 de mayo de 1999, exp. 15.872, M.P. Daniel Suárez Hernández; del 13 de julio de 2000, exp. 12.513, M.P. María Elena Giraldo Gómez; del 30 de agosto de 2001, exp. 16.256, M.P. Alier Hernández Enríquez, y del 31 de octubre de 2001, exp. 12.278, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros. [↑](#footnote-ref-30)
31. En efecto, ese es el resultado sumados los 2 meses y 29 días iniciales, más el 1 mes y 16 días, transcurridos entre el 15 de agosto y el 31 octubre de 1997.

    [↑](#footnote-ref-31)
32. Se precisa recordar que la Ley 640 de 2001, que estableció como obligatorio el requisito de la conciliación extrajudicial para los asuntos contencioso administrativos (artículo 37), sólo entró a regir un año después de su publicación, la cual se produjo el 24 de enero de 2001, en el Diario Oficial n.° 44.303, es decir, entró en vigencia después de presentada la demanda aquí en estudio. En todo caso, vale recordar que esa exigencia quedó condicionada por lo dispuesto en el artículo 42 y, por lo tanto, en esta materia nunca entró a regir el requisito dispuesto en dicha ley, sino hasta la entrada en

    vigencia de la Ley 1285 de 2009. [↑](#footnote-ref-32)
33. Sentencia C-043 del 27 de enero de 2004, exp. D-4695, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [↑](#footnote-ref-33)