**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Objeto - Pertinencia de la acción**

La acción de controversias contractuales debe impetrarse cuando se persigue la declaratoria de existencia de un contrato estatal, su nulidad, revisión, incumplimiento o la nulidad de los actos proferidos con ocasión de su celebración o ejecución y conforme a ello se efectúen las condenas indemnizatorias a que haya lugar ; en esta medida, la escogencia de este tipo de acción está determinada por la causa del daño, cuya génesis proviene de la actividad contractual del Estado, ya sea materializado en un acto administrativo, en el cuerpo del texto contractual, en su incumplimiento, ejecución o inejecución, o en la etapa de la liquidación.

**ACTOS ADMINISTRATIVOS - Actos contractuales**

Los actos administrativos expedidos con ocasión de la actividad contractual son los propiamente contractuales, y que los expedidos en la actividad contractual son los separables o precontractuales.

CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL - Requisito de procedibilidad

En cuanto a la verificación del cumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en derecho para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A., se tiene que para la época de presentación de la demanda (diciembre 10 de 2004), no era exigible el trámite establecido en la Ley 640 de 2001 en sus artículos 35 y 37, por cuanto la aplicabilidad de esta disposición legal se encontraba sometida a condición del legislador, la cual se cumplió con suma posterioridad y es entonces a partir de la vigencia de la Ley 1285 del 23 de enero de 2009 que es de obligatorio cumplimiento agotar previamente dicho trámite.

**APELACIÓN - Congruencia**

Sólo la constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y se esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente se excluyen del debate en la instancia superior." "Dijo también la Sala Plena de la Sección Tercera en la referida sentencia de unificación, que la regla general según la cual el Juez únicamente tiene permitido decidir acerca de los puntos que fueron materia de la apelación, NO ES ABSOLUTA NI ILIMITADA, comoquiera que su aplicación encuentra restricción que se deriva, por ejemplo, de las normas legales de carácter imperativo, dentro de las cuales se encuentran aquellos temas procesales que, de configurarse, el juez de la causa debe decretar de manera oficiosa: i) los casos en los que el juez encuentre probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda ii) eventos en que se acredite una falta de legitimación en la causa iii) aquellos en los que hubiese operado el fenómeno de la caducidad de la acción”.

**CONTRATOS ADICIONALES – Prórrogas - Régimen legal aplicable - Desarrollo jurisprudencial**

La Sala traer a colación las distintas posturas jurisprudenciales que se han creado en relación con el régimen jurídico que debe imperar en los contratos adicionales, prórrogas u otrosíes, cuando quiera que el contrato inicial se suscribe bajo una normativa y el que le sigue se celebra bajo una regencia legal distinta, situación fáctica que solo a nivel de ejemplo, se infiere hipotéticamente, es la planteada por el actor respecto de sus reclamadas prorrogas contractuales. (…) Del derrotero jurisprudencial más reciente se extrae que la línea imperante en materia del régimen legal aplicable a los contratos adicionales y a las prórrogas y otrosíes, será el que gobierne la celebración del contrato inicial.

 **CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

Popayán (Cauca), D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2005-00191-01(38786)**

**Actor: TRUNKING Y CELULARES LTDA**

**Demandado: MINISTERIO DE COMUNICACIONES**

**Referencia: ACCIÓN CONTRACTUAL**

**Tema:** Las prórrogas contractuales después del vencimiento del plazo de ejecución.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el 10 de diciembre de 2009 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual negó las pretensiones de la demanda.

**I.-ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

El 10 de diciembre de 2004, la sociedad TRUNKING Y CELULARES LTDA., mediante apoderado judicial debidamente constituido, presentó demanda en ejercicio de la acción de controversias contractuales contra del Ministerio de Comunicaciones[[1]](#footnote-1). El escrito de demanda planteó las siguientes pretensiones (transcripción textual)[[2]](#footnote-2):

*“DECLARACIONES Y CONDENAS:*

*1. Es nula la resolución 001297 del 30 de agosto de 2002, por medio de la cual la Directora de Servicios del Ministerio de Comunicaciones dispuso:*

*‘ARTICULO 1º Negar las solicitudes de prórroga elevadas por TRUNKING Y CELULARES LTDA.*

*ARTICULO 2º Ordenar al Grupo Financiero que no se reciban pagos de contraprestaciones efectuadas por la sociedad TRUNKING Y CELULARES LTDA.*

*ARTICULO 3º Ordenar a la Dirección Técnica, el registro como disponibles de las frecuencias consignadas en los cuadros de características técnicas No. 095 de marzo 17 de 1992 y No. 07637 de junio 26 de 1997, y a la Dirección de Control y Vigilancia, el monitoreo de las mismas.*

*ARTICULO 4º Proceder al archivo del expediente’*

*2. Que se declare que la sociedad TRUNKING Y CELULARES LTDA, tenía derecho a la prórroga del contrato No. 4948 del 6 de agosto de 1990, celebrado entre LUIS ONOFRE REDONDO NIÑO y el Ministerio de Comunicaciones, en los términos del contrato que con el mismo número 4948 se celebró entre dicho Ministerio y aquella sociedad.*

*3. Que se condene a la NACION COLOMBIANA – MINISTERIO DE COMUNICACIONES, a pagar a la sociedad TRUNKING Y CELULARES LTDA., el valor de los perjuicios que le fueron ocasionados por la no prórroga del aludido contrato.*

*4. Las sumas a que sea condenada la parte demandada, serán actualizadas en su valor de conformidad con los índices de precios al consumidor certificados por el DANE, e igualmente devengarán intereses de conformidad con las artículos 177 y 178 del C.C.A.”*

**2. Hechos**

En su escrito de demanda la parte actora narró, en síntesis, los siguientes hechos:

*“1. Entre el señor LUIS ONOFRE REDONDO NIÑO y la Nación – Ministerio de Comunicaciones, se celebró el contrato No. 4948 del 06 de agosto de 1990, cuyo objeto principal era el siguiente: ‘…En desarrollo de esta concesión LA NACION – MINISTERIO DE COMUNICACIONES, otorga licencia de CONCESIONARIO para operar frecuencias radioeléctricas en el servicio de radio comunicaciones para correspondencia pública vía radio’. Es de anotar que para esa fecha aún no se encontraba vigente el Decreto 1900 de 1990.*

*2. La duración del contrato quedó pactada hasta el día 14 de julio de 1991 y su prórroga quedó a voluntad de las partes, solicitud que debería hacer el concesionario con una antelación de seis (6) meses al vencimiento del mismo.*

*3. El concesionario desarrolló sus obligaciones pactadas en el contrato de forma normal.*

*4. Desde el 21 de octubre de 1991, por radicado No. 86111, el señor LUIS ONOFRE REDONDO persona natural, solicitó ampliación de la red de concesión amparada en el contrato 4948, pues para esa fecha aún no se había establecido la obligatoriedad que los concesionarios para operar frecuencias radioeléctricas debían necesariamente ser personas jurídicas que como empresas especializadas desarrollaran dicha actividad, en términos del Decreto Ley 1900 de 1990.*

*5. La solicitud que en la época se había efectuado por LUIS REDONDO para la transmisión de voz y datos de buscapersonas, en forma genérica, por cuanto no existían las modalidades específicas sólo hasta la expedición del Decreto 1448 de 1994* (sic)*, no fue atendida.*

*6. Por escrito del 11 de febrero de 1992 el señor REDONDO NIÑO insistió en el trámite de la ampliación; pero la administración procedió a preparar nuevo contrato, sin atender su petición.*

*7. El 9 de julio de 1993, se renovó y prorrogó el contrato No. 4948, con una duración hasta el 14 de julio de 1993. Es decir por cinco (5) días.*

*8. Por causas imputables a la administración, dicho contrato no fue perfeccionado por cuanto la aprobación de las pólizas se cumplió el 11 de agosto de 1993, cuando ya el contrato estaba vencido, como consta en el memorando AG 362 de la División Jurídica.*

*9. El 14 de julio de 1993, la sociedad demandante presentó solicitud en el sentido que ‘se disponga de inmediato la iniciación de los trámites de prórroga del citado contrato, pues es mi voluntad como concesionario continuar con la prestación del servicio autorizado con dicho contrato’, solicitud que no fue atendida por el Ministerio pese a la existencia del concepto jurídico de agosto 4 de 1995, en el que se indica que el trámite debe seguir, conforme a la siguiente constancia: ‘verificar folio 198 sobre el recobro de frecuencias. De ser negativo el recobro, proyectar contrato desde el 15 de julio de 1993 hasta el 14 de julio de 1998’.*

*10. Mediante oficio 167205 del 22 de septiembre de 1997 el Jefe de División de Redes del Ministerio le comunicó ‘que a la fecha de solicitud tenida en cuenta para la elaboración del cuadro de características técnicas No. 007637 del 26 de junio de 1997 corresponde a la solicitud de prórroga elevada inmediatamente después del último acta administrativo. El día 24 de mayo de 1994 se elevó petición de ampliación de frecuencias para utilizar en una nueva red de modalidad de buscapersonas. No obstante, usted renuncia a las frecuencias de V.H.F. con el fin de obtener frecuencias en U.H.F. mediante oficio radicado ante el Ministerio el día 02 de octubre de 1996 bajo el número 125429, fecha en la que consideramos se dejó de operar la red de V.H.F. Con base en lo anterior el cuadro de características técnicas no será modificado’*

*11. El 26 de junio de 1997 el Ministerio asigna frecuencias a TRUNKING Y CELULARES LTDA, mediante ‘Cuadro de Asignaciones de Frecuencias’ y producen una liquidación de los costos contenidos en documento de Liquidación de Derechos No. 5682 por una suma de $17.197.256.*

*12. Mediante comprobante de ingreso No. 004281 del Ministerio de Comunicaciones, la sociedad demandante pagó la suma de $17.197.256, por concepto de los derechos que son la contraprestación contenidos en la factura No. 5682 antes mencionada.*

*13. Con el pago de la suma antes mencionada, se le están reconociendo a la sociedad demandante unos derechos que son la contraprestación financiera por el uso de la concesión.*

*14. Teniendo en cuenta el pago realizado por la sociedad demandante por los derechos de telecomunicaciones, pues ya estaba asignada una frecuencia, ésta queda en espera a que se produzca o se elabore el respectivo contrato por parte del Ministerio de Comunicaciones.*

*15. Al no tenerse noticia por parte del Ministerio en relación con la suscripción del respectivo contrato, el señor LUIS ONOFRE REDONDO, representante legal de la sociedad TRUNKING Y CELULARES LTDA, solicita mediante comunicación del 09 de febrero de 1998, la continuación del trámite para la firma del contrato de prórroga de concesión del expediente de la referencia.*

*16. El 24 de diciembre de 1999, el Ministerio ordenó la apertura del auto de trámite y pliego de cargos a TRUNKING Y CELULARES LTDA por infracción al artículo 52 numerales 1 y 2 del Decreto 1900 de 1990, es decir por utilización de una frecuencia sin autorización del Ministerio.*

*17. Mediante resolución 1297 del 30 de agosto de 2002 el Ministerio resolvió negar las solicitudes de prórroga elevadas por TRUNCKING Y CELULARES LTDA.*

*18. El 25 de marzo de 1998 dos asesoras de la Dirección de Telecomunicaciones del ministerio emitieron concepto en sentido que se debía proyectar contrato de prórroga desde el 15 de julio de 1991 hasta el 14 de julio de 1999 teniendo en cuenta que el contrato celebrado en julio de 1993 no nació a la vida jurídica y no puede ser tenido en cuenta para contar fecha de prórroga.*

*19. El acto administrativo cuya nulidad se demandada fue expedido con violación a la ley, en forma irregular y falsamente motivado.*

*20. La negativa de prórroga del contrato determinó que la sociedad demandante no pudiera cumplir con el objeto social específico para lo cual fue creada en cumplimiento de la ley, lo que le ha ocasionado perjuicios patrimoniales por gastos, pagos y utilidades dejadas de percibir”.*

**3. Normas violadas y concepto de violación**

La parte demandante expuso como normatividad violada los artículos 84 del C.C.A; 16, 80, 181 a 183 del Decreto 222 de 1983; 32 a 38 de la Ley 80 de 1993; 41 y siguientes del Decreto 1900 de 1990; 1602 y 1603 del C.C. en cuanto establecen que todo contrato es ley para los contratantes, que no puede ser invalidado sino por consentimiento mutuo y causas legales, que debe ser ejecutado de buena fe y que puede ser prorrogado hasta por 20 años; 845 y 854 del C.Co. argumentando que sus solicitudes de prórroga envolvían una propuesta de contrato y que hubo aceptación.

Señala que los actos administrativos son nulos cuando han sido expedidos con violación de la ley, o por funcionarios incompetentes, o en forma irregular, falsamente motivados o con desviación de las atribuciones propias del funcionario que los profiere.

**4. Actuación procesal**

La demanda presentada el 10 de diciembre de 2004[[3]](#footnote-3), fue admitida mediante auto del 27 de octubre de 2005[[4]](#footnote-4), previo requerimiento efectuado por el Magistrado Ponente según auto del 07 de abril de 2005 ante el Ministerio de Comunicaciones a fin de que allegara copia auténtica de la Resolución No. 001297 del 30 de agosto de 2002 por la cual se negaron las solicitudes de prórroga elevadas por la sociedad TRUNKING Y CELULARES LTDA., con constancias de notificación y ejecutoria[[5]](#footnote-5). El 31 de enero de 2006 se notificó en legal forma al Ministerio de Comunicaciones.

**5. Contestación de la demanda**

El Ministerio de Comunicaciones contestó oportunamente la demanda oponiéndose a las pretensiones[[6]](#footnote-6) y, como fundamento de su inconformidad, sostuvo:

 *“En cuanto a los hechos 1 a 6, respecto del contrato de 1990, téngase por aceptado por la contraparte que no hubo solicitud de prórroga en tiempo y en todo caso culminó en 1991.*

*Al 7. Ni hubo contrato, ni pudo ser prórroga porque el contrato de 1990 estaba a nombre de persona distinta y ya estaba terminado, por ende cualquier petición de prórroga era ilegal.*

*Al 8. Si bien el contrato se elaboró con una duración sorprendentemente corta y a sabiendas fue suscrito por Trunking y Celulares, pero NUNCA nació a la vida jurídica como lo reconoce el demandante, por lo que cualquier relación posterior ocurre por fuera de la normatividad legal.*

*Al 9. A la época el demandante era consciente que carecía de contrato y en vez de favorecerse de una relación de hecho con el ministerio debió solicitar su archivo y esperar el nuevo trámite.*

*10 al 16. Irrelevantes ya que solo demuestran errores de la Administración que no generan derecho alguno, máxime si el actor era consciente que tramitaba peticiones improcedentes. Los derechos que sostiene haber pagado lo fueron por explotación de un bien estatal, y si los pagó, únicamente podría reclamar perjuicios si no estaba explotando el espectro, tema no probado.*

*Al 17. Se atiene al texto de la resolución que nunca fue objeto de recurso por el demandante.*

*Al 18. El concepto aludido por la parte es una fotocopia y hay otros conceptos contrarios.*

*Al 19. No es cierto. Ilegal hubiese sido tramitar la prórroga de un contrato expirado. Nunca hubo solicitud de cesión ni menos existió pronunciamiento al respecto.*

*Al 20. No es cierto. Si hubo algún perjuicio ocurrió por falta de cuidado del demandante. No se puede reclamar perjuicios con base en una acción contractual cuando el contrato nunca existió.”*

Planteó como excepciones, las siguientes:

1. *“Falta legitimación por activa: Trunking y Celulares nunca fue titular del contrato de 1990.*
2. *Falta de legitimación por activa que ocasiona indebida integración del contradictorio por activo: Trunking y Celulares nunca tuvo una relación contractual con el ministerio.*
3. *Inepta demanda: No se han demostrado los perjuicios.*
4. *Inexistencia de acción: La parte demandante nunca agotó la vía gubernativa.*
5. *El contrato de 1990 se ejecutó legalmente y terminó, a diferencia del contrato de 1993 que ni siquiera obtuvo fenecimiento de plano.*
6. *Inepta demanda: El contrato de 1993 a nombre de Trunking y Celulares es nuevo contrato con duración expresa, la cual habría expirado el 29 de julio de 1993.*
7. *La parte demandante suscribió a sabiendas de su duración del contrato de 1993, ahora no puede alegar su propia torpeza.*
8. *Inepta demanda: El contrato de 1993 nunca nació a la vida jurídica, tal y como es reconocido ante el Ministerio de Comunicaciones por la parte demandante.*
9. *Inepta demanda: Legalmente es imposible el contrato de 1993 fuera el mismo de 1990.*
10. *Indebida elección de la acción: Los presuntos perjuicios, si los hubiera, tendrían origen en hechos de la administración, y no en un contrato.*
11. *Caducidad de la acción: La única relación legal del Ministerio de Comunicaciones, que lo fue con Luis Onofre Redondo, terminó en 1991, ya no hay acción alguna vigente.”*

El traslado de las excepciones se surtió mediante fijación en lista del 14 de marzo de 2006 por cinco (5) días, término en el cual, la parte actora guardó silencio.

**6. Los alegatos de conclusión**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto del 30 de noviembre de 2007[[7]](#footnote-7) abrió el proceso a pruebas, entre las que se ordenó librar oficio a la entidad demandada para que remitiera copia auténtica de todas las actuaciones referentes al Contrato 4948 del 06 de agosto de 1990[[8]](#footnote-8), a lo cual se dio cumplimiento según escrito del 15 de febrero de 2008[[9]](#footnote-9).

Por proveído del 24 de abril de 2008 se dispuso correr traslado para alegar de conclusión[[10]](#footnote-10), oportunidad procesal en la que se pronunció la entidad demandada para reiterar los argumentos expuestos en su acto de contestación de demanda. La parte actora y el Ministerio Público no se pronunciaron en esta etapa procesal.

**7. La sentencia de primera instancia**

Como se expuso al inicio de esta providencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia proferida el 10 de diciembre de 2009[[11]](#footnote-11), declaró no probadas las excepciones de indebida escogencia de la acción, falta de agotamiento de la vía gubernativa y caducidad de la acción propuestas por el Ministerio de Comunicaciones. Negó las pretensiones de la demanda, sin costas.

Desestimó la “indebida escogencia de la acción” habida cuenta la correspondencia de la acción con los fundamentos fácticos y las pretensiones formuladas, pues al verificarse la existencia de un contrato celebrado con el Estado y de un acto administrativo proferido con ocasión del mismo, no está llamada a prosperar.

Tampoco fueron de recibo los argumentos según los cuales “la fuente del presunto daño son los hechos de la administración y no un acto administrativo”, máxime cuando la pretensión principal es obtener la declaratoria de nulidad de la resolución por la cual se negaron las prórrogas elevadas por el actor, lo cual necesariamente conlleva a controvertir la legalidad del acto contentivo de la negativa.

Frente a la “falta de agotamiento de la vía gubernativa” en lo concerniente a la resolución demandada al no haberse interpuesto en su contra los recursos previstos, arguyó que el numeral 5º de la parte resolutiva de la Resolución 001297 de 2002[[12]](#footnote-12) proferida por el Ministerio de Comunicaciones, por la cual se negaron las solicitudes de prórroga elevadas por la Sociedad Trunking y Celulares Ltda. y cuya declaratoria de nulidad constituye el objeto principal de la acción, señaló:

*“ARTICULO 5. Notificar personalmente o en su defecto por edicto, el presente acto al representante legal o a su apoderado, informándole que procede el recurso de reposición interpuesto dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.”*

Dado que contra la referida resolución solo procedía el recurso de reposición y no siendo éste el obligatorio para agotar la vía gubernativa, la sociedad demandante bien podía acudir ante la jurisdicción directamente a demandar la nulidad de la Resolución 001297 de 2002, razón por la cual determinó infundada la excepción.

Respecto a la excepción “caducidad”, la desestimó en razón a que la Resolución 001297 del 30 de agosto de 2002 quedó debidamente notificada el 13 de diciembre 2002, según constancia de desfijación de edicto[[13]](#footnote-13) y la demanda fue presentada el 10 de diciembre de 2002, encontrándose en el término de 2 años señalados en el numeral 10 del artículo 136 del C.C.A. para la acción de controversias contractuales

En cuanto a la “falta de legitimación en la causa por activa de la Sociedad Trunking y Celulares Ltda.” por no haber sido titular del contrato de concesión celebrado en 1990 con LUIS ONOFRE REDONDO NIÑO y por no haber nacido a la vida jurídica el contrato de concesión de 1993, el Tribunal estableció que las pretensiones de la demanda persiguen la declaratoria de nulidad de un acto administrativo proferido con ocasión de un contrato de concesión, por ende la sociedad actora está legitimada en la causa por activa, por cuanto la Resolución No. 001297 del 30 de agosto de 2002 está negando una solicitud de prórroga del contrato de concesión suscrito en 1993 elevada precisamente por la sociedad demandante, y en consecuencia por ser dicho acto desfavorable a sus intereses, es en virtud de esta última circunstancia de donde le asiste legitimación para demandar su nulidad, máxime si LUIS ONOFRE REDONDO NIÑO, además de actuar como representante legal de la Sociedad Trunking y Celulares Ltda., también lo hace a nombre propio.

Por último, el Tribunal, luego de efectuar un análisis sobre el contrato de concesión y sus normas reguladoras vigentes a la época en que se celebraron los contratos de 1990 y 1993, es decir bajo el estatuto de contratación contenido en el Decreto 222 de 1983, concluyó que si bien el concesionario informó al Ministerio su deseo de ajustarse a los parámetros del nuevo decreto 1900 del 19 de agosto de 1990 con el fin de continuar la explotación del objeto contractual, para lo cual había constituido la persona jurídica denominada TRUNKING Y CELULARES LTDA. y así mismo solicitó la renovación del citado contrato, es decir, presentó por primera vez su solicitud de prórroga (agosto 13 de 1991) y demostró su sujeción a la nueva normatividad aplicable para continuar con la ejecución del contrato, lo hizo cuando el plazo contractual ya había expirado (julio 14 de 1991), con lo cual se calificó la solicitud como tardía y contraria al clausulado negocial, el cual en su cláusula relativa a la duración condicionaba que el plazo podría prorrogarse a voluntad de las partes siempre y cuando el concesionario así lo solicitase por lo menos con SEIS (6) MESES antes del vencimiento del contrato.

Así mismo determinó la inviabilidad de la prórroga pretendida por cuanto el contrato inicialmente había sido suscrito por una persona natural, en calidad de concesionario, y que posteriormente se convirtió en persona jurídica, circunstancia que impedía que la prórroga se diera en legal forma al variar los sujetos procesales del negocio jurídico, siendo necesaria la suscripción de un nuevo contrato.

Advirtió que si bien el Ministerio de Comunicaciones a partir del vencimiento del plazo contractual comenzó a realizar actuaciones tendientes a seguir el curso de la relación contractual, sin mediar contrato vigente, ello de ninguna manera puede generar derechos a las partes implicadas en tal relación, y menos aún implica la prolongación de la existencia del contrato estatal por haber una relación de hecho en donde se realizaron actos de ejecución, pues el contrato finalizó el 14 de julio de 1991 por expiración del plazo inicialmente pactado, sin que se hubiese prorrogado en debida forma, circunstancia que no permite aceptar que el contrato de concesión No. 4948 del 06 de agosto de 1990 pudiera prorrogarse tácitamente, pues aceptarlo sería ir en contra de los fines y principios de la contratación estatal, ya que no es aceptada la renovación implícita de contratos de explotación de un bien estatal como lo es el espectro electromagnético, en cuyo desarrollo debe primar el interés público o interés general y no el particular del concesionario.

En cuanto al enriquecimiento sin causa alegado por la sociedad demandante estableció que esta figura no tiene operancia en el caso concreto por acreditarse un beneficio de ambas partes en la explotación del objeto concedido, es decir, no existió un empobrecimiento de ninguna de las partes en litigio.

**8. El recurso de apelación**

De manera oportuna[[14]](#footnote-14), Trunking y Celulares Ltda., interpuso recurso de apelación contra la providencia de primera instancia y lo sustentó dentro del término de traslado concedido por el Consejo de Estado según auto del 24 de junio de 2010[[15]](#footnote-15).

Como fundamento de su inconformidad, sostuvo que:

 *“El término contractual al pactarse hasta el 07 de julio de 1991, solo tenía una duración de 11 meses y 20 días y que el proceso de constitución de la persona jurídica especializada no podía superar el plazo contractual, por ende esgrime que no es cierto que el plazo contractual se encontrara expirado en el momento en que se presentaron las solicitudes de prórroga y se acreditó la sujeción a la nueva normatividad.*

 *Que los demandantes presentaron diferentes solicitudes de prórroga que necesariamente envolvían una propuesta de contrato o de continuación de un contrato que se encontraba amparada por las normas del Código de Comercio referentes a la oferta contenidas en los artículos 845 a 854, por lo tanto hay que entender que al realizarse por el Ministerio hechos inequívocos de ejecución del contrato propuesto ha de entenderse que hubo una aceptación de la oferta de prórroga.*

 *Que desde el 21 de octubre de 1991, mediante escrito radicado con el No. 86111, el señor REDONDO NIÑO, solicitó la ampliación de la red de concesión amparada en el contrato 4948, pues para esa fecha aún no se había establecido la obligatoriedad que los concesionarios para operar frecuencias radioeléctricas debían ser personas jurídicas que como empresas especializadas desarrollaran dicha actividad, solicitud a la que no se le dio trámite alguno por el ministerio”*.

Reitera que no fue analizada ni estimada por el Tribunal, la situación plasmada en los hechos 6 a 16 de la demanda, que dan cuenta del comportamiento de la administración y de los demandantes respecto de la continuación de la relación contractual y tampoco el concepto rendido por los directores de la Oficina de Telecomunicaciones (hecho 18 de la demanda) en el cual se concluye que *“por causas ajenas a la voluntad del concesionario no ha sido posible definirle su situación y que por lo tanto considera que se debe proyectar contrato de prórroga desde el 15 de julio de 1991 hasta el 14 de julio de 1999”.*

Discrepa de las conclusiones del fallo apelado en lo relativo al enriquecimiento sin justa causa, pues sostiene que la conducta anómala del ministerio le determinó la causación de perjuicios, conforme la liquidación expuesta en la demanda. Con fundamento en estas apreciaciones solicita se revoque la sentencia recurrida y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda.

**9. El trámite de segunda instancia**

El recurso interpuesto fue admitido a través de auto del 22 de julio de 2010[[16]](#footnote-16) sin oposiciones en su traslado procesal[[17]](#footnote-17) y mediante proveído del 17 de agosto del mismo año se corrió traslado a las partes[[18]](#footnote-18) para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, solicitase traslado especial previsto en el inciso segundo del artículo 59 de la Ley 446 de 1998. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.[[19]](#footnote-19)

La Sala, al no encontrar causal de nulidad alguna que pudiera invalidar lo actuado, procede a resolver de fondo el asunto.

**II.- CONSIDERACIONES**

Para efectos de exponer las razones que sustentan la decisión, se abordará el estudio de los siguientes aspectos: 1) la competencia, 2) el ejercicio oportuno de la acción, 3) delimitación de la apelación, 4) los hechos probados en el proceso, 5) régimen jurídico aplicable a los contratos 4948 del 06 de agosto de 1990 y 4948 del 09 de julio de 1993, 6) análisis del caso concreto, y 7) condena en costas.

**1. La competencia**

La Sala es funcionalmente competente en los términos del artículo 129 del C.C.A. para conocer del presente asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia proferida el 10 de diciembre de 2009 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en un proceso con vocación de doble instancia ante esta Corporación, dado que en la demanda la pretensión mayor se estimó en la suma de dos mil doscientos diez millones de pesos ($2’210.000.000)[[20]](#footnote-20), la que supera el monto de quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la presentación de la acción – 10 de diciembre de 2004[[21]](#footnote-21) $179’000.000 – así como también al momento de la interposición del recurso de apelación – 18 de diciembre de 2009[[22]](#footnote-22) $248’450.000.oo –.

Adicionalmente, el artículo 82 del C.C.A., 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.

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. 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[[23]](#footnote-23) (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.

**2. El ejercicio oportuno de la acción**

Según lo previsto en el numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, norma que resulta aplicable al presente asunto[[24]](#footnote-24), la acción contractual caduca en dos años contados *“a partir de la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento”*; igual término bianual opera para los contratos que incumben trámite de liquidación en sus diversas modalidades, dependiendo de la forma de su ejecución.

En el presente caso, observa la Sala que las pretensiones de la sociedad demandante se centran en buscar la nulidad de la Resolución No. 001297 del 30 de agosto de 2002 expedida por el Ministerio de Comunicaciones, por la cual se dispuso negar las solicitudes de prórroga elevadas por la sociedad TRUNKING Y CELULARES LTDA. y se procedió al archivo del expediente, acto administrativo derivable de tramites conexos a los contratos de concesión números 4948 del 06 de agosto de 1990 cuyo plazo de ejecución se encontraba establecido hasta el 14 de julio de 1991 y 4948 del 09 de julio de 1993 con plazo de ejecución hasta el 14 de julio de 1993 suscritos entre las partes y debidamente obrantes en el expediente procesal.

En tal sentido, la acción de controversias contractuales debe impetrarse cuando se persigue la declaratoria de existencia de un contrato estatal, su nulidad, revisión, incumplimiento o la nulidad de los actos proferidos con ocasión de su celebración o ejecución y conforme a ello se efectúen las condenas indemnizatorias a que haya lugar[[25]](#footnote-25); en esta medida, la escogencia de este tipo de acción está determinada por la causa del daño, cuya génesis proviene de la actividad contractual del Estado, ya sea materializado en un acto administrativo, en el cuerpo del texto contractual, en su incumplimiento, ejecución o inejecución, o en la etapa de la liquidación.

Es preciso resaltar que la Resolución 001297 del 30 de agosto de 2002 en su parte motiva, hace alusión a las solicitudes de renovación o prórrogas contractuales de fechas “13 de agosto de 1991”, la primera, y “14 de julio de 1993”, la segunda, las que finalmente fueron resueltas desfavorablemente por el mismo acto enjuiciado.

En este contexto, es necesario reiterar la línea jurisprudencial de esta Corporación en el entendido que los actos administrativos expedidos con ocasión de la actividad contractual son los propiamente contractuales, y que los expedidos en la actividad contractual son los separables o precontractuales:

“Precisó la Sala, que bajo la interpretación restrictiva son ACTOS CONTRACTUALES los que se expiden con posterioridad a la celebración del contrato, esto es en la etapa de ejecución; que son demandables únicamente a través de la acción contractual y a través de la persona legitimada propia, es decir que sea *‘parte del contrato’;* concluyó que los actos contractuales no son susceptibles de control por vía de simple nulidad y que por lo tanto, los ACTOS PREVIOS A LA CELEBRACIÓN o SEPARABLES o PREVIOS DEL CONTRATO se someten al contencioso *de nulidad* y *de nulidad y restablecimiento del derecho*, y que pueden ser demandados por la persona legitimada: en primer término por cualquiera y en segundo término por la afectada.

Y advirtió, de una parte, que las providencias de la Sala anteriores a la sentencia que se dicta, en el proceso 9118, predicaban la interpretación amplia e incluían a todos los actos administrativos expedidos con ocasión de la actividad contractual, salvo en los tres eventos de ley mencionados, que sólo podían demandarse mediante las acciones impugnatorias dirigidas contra la presunción de legalidad. Y, de otra parte, indicó la variación jurisprudencial, para dictar la sentencia (proceso 9118), al aceptar la impugnación de los ACTOS ADMINISTRATIVOS PREVIOS, como el de apertura de la licitación, a través de la acción de simple nulidad (art. 84 C. C. A.). En apoyo de esta consideración reiteró el **auto de 6 de agosto de 1997** (Exp. 13.495) y concluyó que en esta oportunidad la Sala optó por la interpretación restrictiva de la expresión “actividad contractual” contenida en la ley 80 de 1993, que implica que dicha actividad sólo cobija a los actos que se expidan con posterioridad a la celebración del contrato y se fundamentó en el preámbulo de Carta Política sobre el derecho de participación, el numeral 6 del artículo 40 y el artículo 85 ibídem sobre el derecho inmediato de todo ciudadano a participar en el control del poder político a través de las acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley, en armonía con la previsión legal de ese control político al que aluden los artículos 45 y 66 de la ley 80 de 1993.

Luego, la Sala al descender a lo particular de ese caso y a las normas específicas de la contratación, trajo, a título explicativo, las disposiciones de la ley 80 de 1993 que plasman la interpretación restrictiva de las expresiones de *actividad contractual*;”[[26]](#footnote-26)

Se tiene entonces que la atacada Resolución No. 001297 del 30 de agosto de 2002 expedida por el Ministerio de Comunicaciones, por la cual se dispuso negar las solicitudes de prórroga elevadas por la sociedad TRUNKING Y CELULARES LTDA. se enmarca dentro de los denominados actos administrativos propiamente contractuales y en virtud de ello la acción procedente no es otra que la de controversias contractuales prevista en el artículo 87 del C.C.A. para la cual su término de caducidad se encuentra establecido en dos (2) años de ocurridos los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento.[[27]](#footnote-27)

Obra en el expediente prueba que evidencia la notificación de la Resolución No. 001297 del 30 de agosto de 2002 mediante constancia de desfijación de edicto del 13 de diciembre de 2002 y que la demanda fue presentada el 10 de diciembre del mismo año, conforme a lo cual resulta razonable concluir que la acción se propuso dentro del término previsto en la Ley.

Ahora bien, en cuanto a la verificación del cumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en derecho para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A., se tiene que para la época de presentación de la demanda (diciembre 10 de 2004), no era exigible el trámite establecido en la Ley 640 de 2001 en sus artículos 35 y 37, por cuanto la aplicabilidad de esta disposición legal se encontraba sometida a condición del legislador, la cual se cumplió con suma posterioridad y es entonces a partir de la vigencia de la Ley 1285 del 23 de enero de 2009 que es de obligatorio cumplimiento agotar previamente dicho trámite.

La Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación en pronunciamiento dentro del proceso de acción de reparación directa del 24 de mayo de 2012[[28]](#footnote-28) trajo a remembranza el análisis legal de la exigibilidad del requisito de procedibilidad respecto de las acciones previas en los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A., donde expresó:

“2.1. El artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, que adicionó la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia, con el artículo 42A, estableció como requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.

2.3. La Ley 1285 de 2009 que entró en vigencia, según lo dispuesto en el artículo 28 de la misma, el 23 de enero de ese mismo año, por haber sido publicada en el Diario Oficial 47.240 del 22 de enero de 2009 fue reglamentada por el Decreto 1716 de 2009, vigente desde el 14 de mayo de 2009.

Antes que la ley 1285, la Ley 640 de 2001 había consagrado la conciliación extrajudicial, como requisito de procedibilidad de la demanda para las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del C.C.A., requisito cuya vigencia quedó sometida a condición, en los siguientes términos:

‘Las normas previstas en el presente capítulo entrarán en vigencia gradualmente, atendiendo al número de conciliadores existentes en cada distrito judicial para cada área de jurisdicción.

En consecuencia, con base en el último reporte anualizado disponible expedido por el Consejo Superior de la Judicatura sobre número de procesos ingresados a las jurisdicciones civil, laboral, de familia y contencioso administrativa, independientemente, el Ministerio de Justicia y del Derecho determinará la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad para cada Distrito Judicial y para cada área de la jurisdicción una vez aquel cuente con un número de conciliadores equivalente a por lo menos el dos por ciento (2%) del número total de procesos anuales que por área entren a cada Distrito.

PARAGRAFO. Para la determinación del índice de que trata este artículo, no se tendrá en cuenta el número de estudiantes que actúen como conciliadores en los centros de conciliación de los consultorios jurídicos de facultades de derecho’.

Recuerda la Sala que la conciliación extrajudicial prevista en esa ley no llegó a adquirir la categoría de requisito de procedibilidad, porque el Ministerio de Justicia y del Derecho (hoy Ministerio de Justicia), no expidió la certificación sobre la suficiencia del número de funcionarios conciliadores, que determinaba la entrada en vigencia de dicho requisito”.

3. Delimitación de la apelación

Es necesario establecer con claridad que la competencia de la Corporación para resolver la apelación formulada por la parte actora, solamente se centrará en los aspectos debidamente sustentados por el recurrente en su acto de alzada, posición jurisprudencial decantada por la Sección Tercera y reiterada recientemente:

"Sólo la constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y se esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente se excluyen del debate en la instancia superior."

"Dijo también la Sala Plena de la Sección Tercera en la referida sentencia de unificación, que la regla general según la cual el Juez únicamente tiene permitido decidir acerca de los puntos que fueron materia de la apelación, NO ES ABSOLUTA NI ILIMITADA, comoquiera que su aplicación encuentra restricción que se deriva, por ejemplo, de las normas legales de carácter imperativo, dentro de las cuales se encuentran aquellos temas procesales que, de configurarse, el juez de la causa debe decretar de manera oficiosa:

**i)** los casos en los que el juez encuentre probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda.

**ii)** eventos en que se acredite una falta de legitimación en la causa

**iii)** aquellos en los que hubiese operado el fenómeno de la caducidad de la acción”. [[29]](#footnote-29)

**4. Los hechos probados**

Ahora bien, procede la Sala a determinar los hechos más relevantes que se encuentran acreditados en el proceso, conforme al material probatorio allegado, y que sirven de fundamento para resolver el asunto en sede de apelación, así:

1. El 06 de agosto de 1990 el Ministerio de Comunicaciones celebró Contrato de Concesión No. 4948[[30]](#footnote-30) con Luis Onofre Redondo Niño, persona natural, en calidad de concesionario, cuyo objeto era *“radiocomunicaciones para correspondencia pública vía radio”*, con duración hasta el 14 de julio de 1991 pudiendo prorrogarse por las partes, bajo las condiciones pactadas.
2. Por telegrama del 15 de julio de 1991[[31]](#footnote-31), el Ministerio advirtió a Luis Onofre Redondo que el permiso para el uso de frecuencias radioeléctricas otorgado por Contrato No. 4948 de 1990 había vencido el 14 de julio de 1991 y por ende no las podía seguir utilizando so pena de incurrir en sanciones legales.
3. El 13 de agosto de 1991[[32]](#footnote-32), Luis Onofre Redondo acusó recibido de telegrama, manifestó haber constituido la sociedad especializada denominada “Trunking y Celulares Ltda.” y solicitó la renovación de Contrato 4948 de agosto de 1990.
4. El 09 de julio de 1993 la Sociedad Trunking y Celulares Ltda. y el Ministerio de Comunicaciones celebraron Contrato de Concesión No. 4948[[33]](#footnote-33) cuyo objeto era la *“prestación de servicios básicos de telecomunicaciones para cursar correspondencia pública con utilización del espacio electromagnético”* por valor de $1.354.345.oo y adicionalmente un 5% de los ingresos provenientes de la prestación del servicio pagaderos de forma semestral, con duración hasta el 14 de julio de 1993, el cual en su cláusula décima novena estipuló que *“el contrato requiere para su perfeccionamiento, además de la suscripción de las partes, la aprobación de las pólizas de garantía de que trata la cláusula décima primera y de su publicación en el DIARIO OFICIAL, requisito que se entenderá cumplido con el pago de los derechos correspondientes por el CONCESIONARIO”.*
5. El 15 de julio de 1993, con radicación de correspondencia No. 170082 y sello visible de la jefatura de la Oficina Jurídica del Ministerio, Luis Onofre Redondo presentó las pólizas Nos. 9352636 y 9352637 garantes de lo dispuesto en el contrato, así como la constancia de publicación de aquel en el diario oficial y solicitó la iniciación de los trámites relativos a la prórroga del mismo.[[34]](#footnote-34)
6. El 16 de mayo de 1995 la sociedad Trunking y Celulares Ltda. solicitó al Ministerio de Comunicaciones la renovación del Contrato No. 4948 de 1993 frente a lo cual se le otorgó respuesta en los siguientes términos: “*Desde agosto de 1994, en este Ministerio, no se ha firmado ningún contrato de concesión de servicios de correspondencia pública, ya que la Ley 80 establece otros parámetros de contratación que cambian el acto administrativo que se venía otorgando. Afortunadamente ya nos encontramos próximos a tener definido legalmente la forma de otorgar la concesión y en su momento le estaremos informando”.*[[35]](#footnote-35)
7. El 25 de febrero de 1998 la Oficina Jurídica del Ministerio de Comunicaciones expidió concepto sobre la situación de la Sociedad Trunking y Celulares Ltda.:[[36]](#footnote-36)

*“(…) La solicitud de prórroga del contrato se presentó el trece (13) de agosto de 1991, radicado 083103, en fecha posterior al vencimiento del contrato. La solicitud de prórroga es extemporánea según lo dispone la cláusula décima cuarta del contrato de concesión, y no procedió su trámite.*

*En conclusión, el contrato del 6 de agosto de 1990 no se encuentra vigente y no hay situación jurídica o administrativa pendiente por definir.*

*2. El 9 de julio de 1993, se suscribió un nuevo contrato a nombre de Trunking & Celulares Ltda., con vigencia hasta el 14 de julio de 1993. El artículo 299 del anterior estatuto de contratación, decreto 222 de 1983, prohíbe la ejecución de los contratos que no estuviesen debidamente perfeccionados. Las pólizas del contrato en estudio fueron aprobadas después del vencimiento de la vigencia, por lo tanto, el contrato no pudo ejecutarse por expresa prohibición legal.*

*En conclusión el contrato con la empresa Trunking & Celulares Ltda., no nació a la vida jurídica, no creó derecho alguno y no hay solicitud o acto administrativo que dependa de él”*

1. Existe pronunciamiento del 25 de marzo de 1998[[37]](#footnote-37), emanado por dos asesoras de la Dirección de Telecomunicaciones del Ministerio de Comunicaciones que también conceptúan sobre el caso Trunking y Celulares Ltda., así:

*“(…) Por lo anterior y como quiera que el Ministerio de Comunicaciones continuó una relación contractual con el concesionario por un lapso aproximado de seis años y medio, contados desde la fecha de terminación del contrato en 1991 hasta nuestros días, no consideramos que el trámite sea el de archivar el expediente, pues ello implica un agravio injustificado para la otra parte puesto que el Ministerio no fue diligente al no haber definido años atrás la situación jurídica del expediente. (…) Otra de las manifestaciones del Ministerio se concreta en la suscripción del contrato por parte del Viceministro de Comunicaciones y el concesionario, en julio 9 de 1993. Sin embargo, por causas ajenas al concesionario, el contrato no nace a la vida jurídica por cuanto al aprobarse las pólizas por parte de la Oficina Jurídica del Ministerio, el contrato ya se encontraba vencido”*

1. Finalmente el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Comunicaciones expide concepto jurídico[[38]](#footnote-38) en relación con el expediente No. 4948, en el siguiente sentido:

*“(…) 3.- Con el mismo número de contrato, el Ministerio de Comunicaciones otorga a Trunking y Celulares Ltda. la concesión para prestar el servicio básico de telecomunicaciones para cursar correspondencia pública el 9 de julio de 1993 y hasta el 14 de julio de ese año. Se trata de un contrato nuevo, además de su tenor expreso y que las partes son diferentes porque el primer negocio jurídico ya carecía de vida jurídica.*

*En lo que tiene que ver con las actuaciones surtidas en el lapso de tiempo transcurrido entre el primer contrato y el segundo, es evidente que los errores cometidos no implican enriquecimiento sin causa en contra de nadie, pues ambas partes se beneficiaron en términos económicos.*

*Contra lo que se afirma en el oficio 00361 del 25 de marzo de 1998, no puede el Ministerio de Comunicaciones predicar la existencia de una suerte de ‘contrato presunto’ entre las partes, puesto que por ningún lado aparece prueba de que el competente para comprometer a esta entidad la haya hecho comprometido contractualmente. Distinto es que por negligencia de ambas partes se hayan surtido actuaciones que ignoraban olímpicamente tal hecho, de lo cual deberá darse traslado al grupo de control disciplinario para lo de su competencia. Recuérdese que no estamos hablando de contratos de derecho privado, sino de contratos de derecho público, y que menos puede pensarse en alguna especie de título precario respecto de un bien inajenable e imprescriptible como es el espacio electromagnético.*

*Como consecuencia de lo anterior y teniendo a la vista entre otros, el artículo 39 del Decreto Ley 1900 de 1990, el Ministerio de Comunicaciones debe cerrar mediante resolución motivada la actuación relativa a las solicitudes de prórroga del expediente 4948, las cuales deben negarse según lo expuesto con anterioridad.”*

1. El Ministerio de Comunicaciones mediante Resolución No. 001297 del 30 de agosto de 2002, debidamente notificada según constancia de desfijación de edicto[[39]](#footnote-39), negó las solicitudes de prórroga elevadas por la Sociedad Trunking y Celulares Ltda. y ordenó el archivo del expediente.

**5. Régimen jurídico aplicable a los contratos Nos. 4948 del 06 de agosto de 1990 y 4948 del 09 de julio de 1993**

El contrato 4948 del 06 de agosto de 1990 se suscribió entre el Ministerio de Comunicaciones y el señor Luis Onofre Redondo Niño, persona natural, en calidad de concesionario, cuyo objeto era *“radiocomunicaciones para correspondencia pública vía radio”* y estableció plazo de ejecución hasta el 14 de julio de 1991.

El contrato 4948 del 09 de julio de 1993 se suscribió entre el Ministerio de Comunicaciones y la Sociedad Trunking y Celulares Ltda. en calidad de concesionario, cuyo representante legal era el señor Luis Onofre Redondo Niño, con objeto *“prestación de servicios básicos de telecomunicaciones para cursar correspondencia pública con utilización del espacio electromagnético”* yestableció plazo de ejecución hasta el 14 de julio de 1993.

Conforme a las fechas de celebración de los referidos contratos de concesión, sus vigencias y las prórrogas reclamadas por el hoy demandante, procede la Sala a determinar el régimen contractual que los regía en su momento.

El Decreto 222 del 02 de febrero de 1983 “por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones” mantuvo su vigencia hasta la expedición de la Ley 80 del 28 de octubre de 1993 “p**or la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”,** la cual para el caso que nos ocupa la atención, en materia de concesiones y comunicaciones, entró en vigencia a partir de su misma promulgación, por así disponerlo el artículo 81 inciso 2º donde igualmente estableció la derogatoria del Decreto ley 222 de 1983, excepto sus artículos 108, 109, 110, 111, 112 y 113.

Estima conveniente la Sala traer a colación las distintas posturas jurisprudenciales que se han creado en relación con el régimen jurídico que debe imperar en los contratos adicionales, prórrogas u otrosíes, cuando quiera que el contrato inicial se suscribe bajo una normativa y el que le sigue se celebra bajo una regencia legal distinta, situación fáctica que solo a nivel de ejemplo, se infiere hipotéticamente, es la planteada por el actor respecto de sus reclamadas prorrogas contractuales.

En concepto rendido el 17 de mayo de 1994, la Sala de Consulta y del Servicio Civil[[40]](#footnote-40) se refirió a la ley que debía regir las modificaciones a los contratos, ya fuera sobre su plazo y precio, celebrados bajo una vigencia legal distinta, en los siguientes términos:

“La modificación, en cuanto al plazo o el precio, y la adición de los contratos celebrados durante la vigencia del Decreto ley 222 de 1989, deben efectuarse con fundamento en la Ley 80 de 1993. Se trata de nuevos acuerdos de voluntades que deben celebrarse con fundamento en la nueva legislación”.

En la década siguiente, la Sala de Consulta y del Servicio Civil del Consejo de Estado[[41]](#footnote-41) nuevamente se pronunció frente a las dudas generadas alrededor del tránsito de legislación entre el Decreto Ley 222 de 1983 y la Ley 80 de 1993, pero que esta vez se centraron en la viabilidad de continuar celebrando prórrogas al contrato de fiducia mercantil dentro del límite de 20 años fijado en el artículo 1230 del Código de Comercio. En esta ocasión, la Sala reiteró su posición y concluyó:

“El contrato de fiducia mercantil del Fondo, al vencimiento de la prórroga pactada en la escritura No. 1736 del 18 de junio de 1993, esto es, el 20 de junio de 1996, no ha debido seguir prorrogándose para proceder en cambio, a la celebración de un contrato nuevo, que podía ser también de fiducia mercantil, como se verá más adelante, con sujeción a las disposiciones de la Ley 80 de 1993.

Cumplido el plazo entonces, había necesidad de ajustar el contrato de acuerdo con las limitaciones de la ley 80 de 1993, esto es, adicionarlo en no más del 50% de su valor inicial (inciso 2º del parágrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993). De no ser posible lo anterior, lo procedente será celebrar un nuevo contrato.

El hecho de que la disposición establezca que se entienden incorporadas las normas existentes al tiempo de celebración del contrato, significa que éstas se aplican durante la vigencia del contrato, esto es, hasta su terminación, que se produce con el vencimiento del plazo acordado y sus prórrogas válidamente celebradas. Luego de este momento, hay lugar a aplicar la nueva normatividad y realizar un nuevo contrato”.

Posteriormente, este enfoque fue modificado en concepto rendido por la Sala de Consulta y del Servicio Civil del 13 de diciembre de 2004[[42]](#footnote-42), de conformidad con el cual sostuvo:

“De las decisiones judiciales y arbitrales se desprende, en relación con el asunto que interesa a la consulta, que las modificaciones realizadas en torno a las obligaciones de las partes –que no implican cambio del objeto–, las prórrogas del plazo de ejecución y el reconocimiento del mayor valor del contrato que se genera con ocasión de las mismas, dependen del contrato principal al que pertenecen, por ende, no es dable predicar que éstas son independientes y que por su celebración se extinguió el negocio jurídico que les dio origen. (…)

Acorde con lo anterior, en opinión de esta Sala, la Ley 80 de 1993 no modificó lo dispuesto en el artículo 38 de la ley 153 de 1887, por el contrario, su artículo 78 de manera general –para todos los contratos en curso– y el inciso cuarto del numeral 5º del artículo 32 –de manera particular para los negocios fiduciarios suscritos a la fecha de la promulgación de la Ley 80 por las entidades estatales–, consagran que ellos se rigen por la ley vigente al momento de su celebración, y por tanto no hay lugar a la aplicación de un régimen distinto para las modificaciones o sus prórrogas. El principio de sujeción de los contratos a la ley vigente al momento de su celebración es de aplicación general y al interprete no le es dable hacer este tipo de distinciones.

Por lo mismo resulta improcedente entender que la modificación de las obligaciones contractuales y la prórroga del plazo y del valor del contrato varían el régimen inicialmente pactado en el contrato, pues esto sería tanto como invertir el principio general, según el cual, lo principal sigue la suerte de lo accesorio e ir en contravía de las disposiciones sobre la interpretación de la ley en el tiempo que consagra la ley 153 de 1887, cuya vigencia es indiscutible”.

La jurisprudencia de la Sección Tercera ha precisado que los contratos adicionales deben seguir la suerte normativa vigente al momento de la celebración del contrato principal que se adiciona o se prorroga:

“Con el nuevo Estatuto de Contratación, Ley 80 de 1993, el legislador determinó que los contratos como los procedimientos tanto de selección como judiciales en curso, se regirán por la norma anterior y además limitó, en forma expresa, el inicio de la entrada en vigencia de determinados artículos. Pero en este caso surge el interrogante ¿qué pasa con los contratos adicionales suscritos en vigencia de la Ley 80 de 1993 pero que adicionan un contrato principal celebrado bajo la vigencia del decreto ley 222 de 1983? ¿cuál es el régimen contractual aplicable a esos contratos adicionales si éste se concibe como un nuevo contrato? La respuesta a dichos interrogantes la suministran las mismas disposiciones de los distintos estatutos contractuales precitados porque ambos ordenamientos claramente disponen y coinciden en que los contratos que se estuvieren tramitando continuarían contractualmente sometidos a la norma anterior vigente o que los contratos en curso continuarían sujetos a las normas vigentes en el momento de su celebración o iniciación.

Queda claro entonces que frente a los contratos adicionales, sin perjuicio de su independencia frente al contrato principal, se rigen por el estatuto contractual vigente al momento de la celebración del contrato principal del cual derivan su existencia – mas no su validez – como contratos adicionales a aquel que se encuentra en curso o en trámite; por lo tanto, como se observa en materia de existencia y regulación contractual es obvio que los contratos adicionales deben ir bajo la misma norma que reguló el inicial, con mayor razón si se tiene en cuenta que por regla general el contrato adicional se sigue por las estipulaciones del contrato principal en aquellas cláusulas en las cuales no se adicionó”[[43]](#footnote-43)

Más adelante, la Sala afianzó la misma perspectiva frente al régimen legal aplicable a los contratos adicionales:

“Conviene mencionar que el régimen aplicable a los contratos adicionales suscritos en vigencia de la Ley 80 de 1993, pero que adicionan un contrato principal celebrado bajo la vigencia del Decreto Ley 222 de 1983 – o incluso otra normativa –, es aquel vigente al momento de la celebración del contrato principal del cual derivan su existencia”[[44]](#footnote-44)

Pues bien, del derrotero jurisprudencial más reciente se extrae que la línea imperante en materia del régimen legal aplicable a los contratos adicionales y a las prórrogas y otrosíes, será el que gobierne la celebración del contrato inicial.

Se tiene entonces en el sub judice, que tanto la suscripción como el plazo de ejecución de los contratos Nos. 4948 del 06 de agosto de 1990 y 4948 del 09 de julio de 1993 **se desarrollaron con plenitud en la vigencia del Decreto 222 de 1983** y dado que las solicitudes de prórrogas contractuales insistidas por el (los) concesionario (s) no llegaron en momento alguno a materializarse en forma legal por parte del Ministerio de Comunicaciones, no se configura necesario la aplicabilidad de la referida línea jurisprudencial, obligada su exposición por la inmediatez de las vigencias legales enunciadas en los contratos objeto de análisis.

Establecida la normatividad que rigió los referidos contratos, es necesario resaltar las circunstancias legales-contractuales específicas que le eran aplicables a su ejecución:

***“DECRETO 222 DE 1983[[45]](#footnote-45)***

***TITULO I. CAMPO DE APLICACIÓN***

***ARTICULO 1o. DE LAS ENTIDADES A LAS CUALES SE APLICA ESTE ESTATUTO.****Los contratos previstos en este decreto que celebren la Nación (Ministerios y Departamentos Administrativos), y los Establecimientos Públicos se someten a las reglas contenidas en el presente estatuto. Así mismo, se aplicarán a los que celebren las Superintendencias por conducto de los Ministerios a los cuales se hallen adscritas.*

***TIUTULO II. CAPACIDAD PARA CONTRATAR***

***ARTICULO 6o. DE LA PROHIBICION DE CEDER EL CONTRATO.****Celebrado el contrato no podrá cederse sino con autorización previa de la entidad contratante. En ningún caso podrá haber cesión del contrato entre quienes integran el consorcio.*

***TITULO III.***

***CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y DEL DERECHO PRIVADO DE LA ADMINISTRACION***

***ARTICULO 16. DE LA CLASIFICACION Y DE LA NATURALEZA DE LOS CONTRATOS.****Son contratos administrativos: 1. Los de concesión de servicios públicos. (…) 6. Los de explotación de bienes del Estado. (…)* ***PARAGRAFO.****Los contratos de explotación de bienes del Estado se rigen por las normas especiales de la materia.*

***ARTICULO 17. DE LA JURISDICCION COMPETENTE.****La calificación de contratos administrativos determina que los litigios que de ellos surjan son del conocimiento de la justicia contencioso administrativa; los que se susciten con ocasión de los contratos de derecho privado, serán de conocimiento de la justicia ordinaria. (…)*

***TITULO V. NORMAS DE CONTRATACION***

***ARTICULO 58. DE LOS CONTRATOS ADICIONALES.****Salvo lo dispuesto en el título IV, cuando haya necesidad de modificar el plazo o el valor convenido y no se tratare de la revisión de precios prevista en este estatuto, se suscribirá un contrato adicional que no podrá exceder la cifra resultante de sumar la mitad de la cuantía originalmente pactada más el valor de los reajustes que se hubieren efectuado a la fecha de acordarse la suscripción del contrato adicional. Las adiciones relacionadas con el valor quedarán perfeccionadas una vez suscrito el contrato y efectuado el registro presupuestal. Las relacionadas con el plazo sólo requerirán la firma del jefe de la entidad contratante y prórroga de las garantías. Serán requisitos para que pueda iniciarse la ejecución del contrato, la adición, y prórroga de las garantías y el pago de los impuestos correspondientes. Los contratos de interventoría, administración delegada, y consultoría previstos en este estatuto, podrán adicionarse sin el límite fijado en el presente artículo 90. Las adiciones deberán publicarse en el Diario Oficial. En ningún caso podrá modificarse el objeto de los contratos, ni prorrogarse su plazo si estuviera vencido, so pretexto de la celebración de contratos adicionales, ni pactarse prórrogas automáticas.*

***TITULO VI. CLAUSULAS OBLIGATORIAS***

***ARTICULO 74. DE LA SUJECION A LA LEY COLOMBIANA Y DE LA RENUNCIA A******RECLAMACION DIPLOMATICA.****Los contratos que se celebren con personas extranjeras están sometidos a la ley colombiana y a la jurisdicción de los tribunales colombianos. En ellos debe constar la renuncia del contratista extranjero a intentar reclamación diplomática en lo tocante a las obligaciones y derechos originados en el contrato, salvo el caso de denegación de justicia. Se entiende que no hay denegación de justicia cuando el contratista ha tenido expeditos los recursos y medios de acción que, conforme a las leyes Colombianas, puedan emplearse ante las jurisdicciones ordinaria o contencioso administrativa. La ejecución de los contratos celebrados en el exterior, que deben cumplirse en el país, se regirá por la ley colombiana. Los contratos no podrán cederse a personas extranjeras que no renuncien expresamente a dicha reclamación diplomática.*

***TITULO VIII. CONTRATOS***

***ARTICULO 80. DE LOS DISTINTOS CONTRATOS.****El presente estatuto trata de los siguientes contratos: de obras públicas, de consultoría, de suministro, compraventa y permuta de muebles, compraventa y permuta de inmuebles, arrendamiento, prestación de servicios, donación, para recuperación de bienes ocultos, concesión de servicios públicos, de correos, acuñación de moneda metálica y de billetes, empréstito y seguros. Los demás contratos continuarán rigiéndose por las normas generales o especiales vigentes para los mismos.*

***CAPITULO 14.***

***DE LOS CONTRATOS DE CONCESION DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES***

***ARTICULO 181. NATURALEZA DE LOS CONTRATOS.****Los contratos de concesión de servicios de telecomunicaciones son administrativos. Tienen por objeto la concesión de los medios de transmisión en el ramo de telecomunicaciones que son propiedad del Estado, con una finalidad de interés público.*

***ARTICULO 182. DEL OBJETO.****Los contratos de concesión de telecomunicaciones son aquellos por medio de los cuales el Estado permite a las personas naturales o jurídicas, en forma temporal, la explotación de frecuencias, bandas y canales, por líneas físicas o de radio que le pertenecen, con o sin utilización de sus instalaciones.*

***ARTICULO 183. DE LAS CLASES DE CONTRATOS.****Los contratos de concesión de servicios de telecomunicaciones son los siguientes: Concesión de servicios de correspondencia públicos y privados; (…)*

***DE LOS CONTRATOS DE CONCESION PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS DE CORRESPONDENCIA PÚBLICA Y PRIVADA:***

***ARTICULO 184. DEL OBJETO DEL CONTRATO DE CONCESION PARA LA PRESTACION DE******SERVICIOS DE CORRESPONDENCIA.*** *Mediante el contrato para la prestación de servicios de correspondencia pública, a través de estaciones fijas o móviles, que pueden ser por línea física o por radio, el Estado permite a personas naturales o jurídicas establecer conexión con las redes nacionales e internacionales con el objeto de recibir del público mensajes telegráficos, telefónicos, de facsímil, de télex y de transmisión de datos, mediante el pago de los derechos que determinen los reglamentos del Gobierno.*

***ARTICULO 186. AUTORIZACION PARA CONTRATOS DE CORRESPONDENCIA PÚBLICA Y******PRIVADA.****Los contratos de concesión de estaciones de correspondencia pública o privada sólo se podrán celebrar cuando impliquen una cooperación importante para la extensión y desarrollo de los servicios radioeléctricos y no constituyan duplicación de los servicios del Gobierno o de las empresas en las cuales tenga parte principal el Estado. (…)*

***ARTICULO 188. DE LA DURACION Y PRORROGA.****El término de duración del contrato de concesión para la prestación del servicio de correspondencia pública y privada no podrá exceder de CINCO (5) AÑOS, pero podrá ser prorrogado antes de su vencimiento por igual término.*

***TITULO XIV. DISPOSICIONES VARIAS***

***ARTICULO 299. DE LA PROHIBICION DE EJECUTAR CONTRATOS NO PERFECCIONADOS.****Sólo podrá iniciarse la ejecución de los contratos que estuvieron debidamente perfeccionados. En consecuencia, con cargo a los convenios a que se refiere el presente estatuto no podrá pagarse o desembolsarle suma alguna de dinero ni el contratista iniciar labores, mientras no se haya dado cumplimiento a los requisitos y formalidades que en este estatuto se establecer.”* (SUBRAYAS FUERA DE TEXTO)

De igual manera es aplicable a los referidos contratos, la Ley 72 de 1989 ***"por la cual se definen nuevos conceptos y principios sobre la organización de las telecomunicaciones en Colombia y sobre el régimen de concesión de los servicios y se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República",*** disposición que asimismo determinaba la preexistencia de acto administrativo del Ministerio de Comunicaciones que autorizase toda explotación y uso de las redes y servicios de telecomunicaciones, concretamente su **ampliación, modificación o** **renovación** de concesiones otorgadas mediante contratos o licencias previamente suscritos.

***“Artículo 7o.******Las concesiones podrán otorgarse por medio de contratos o en virtud de licencias****, según lo disponga el Gobierno, y darán lugar al pago de derechos, tasas o tarifas que fije el Ministerio de Comunicaciones, a excepción las que corresponda fijar a Inravisión y a las organizaciones regionales de Televisión.*

***Artículo 8o.****El establecimiento,* ***explotación*** *y uso en el país, de redes, sistemas y* ***servicios de telecomunicaciones*** *nacionales e internacionales, así como su* ***ampliación, modificación y renovación, requieren la autorización previa del Ministerio de Comunicaciones****, y atenderán las normas y recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y sus organismos normalizadores CCIR y CCITT.*

***Artículo 10.****Cualquier servicio de telecomunicaciones que opere sin previa autorización del Gobierno es considerado clandestino y el Ministerio de Comunicaciones y las autoridades Militares y de Policía procederán a suspenderlo y a decomisar los equipos, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones de orden administrativo o penal a que hubiere lugar conforme a las normas legales y reglamentarias vigentes.”*

Y finalmente, para los efectos de prórroga pretendidos por el demandante respecto del contrato 4948 del 06 de agosto de 1990 y en forma concreta para la existencia y ejecución del contrato 4948 del 09 de julio de 1993 suscrito con la persona jurídica Trunking y Celulares Ltda., también es aplicable el Decreto 1900 de 19 de agosto de 1990 ***"Por el cual se reforman las normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de telecomunicaciones y afines"*, análisis de su integralidad en relación con el presente asunto, que se efectuará al momento de abordar el estudio específico del marco contractual de los citados contratos.**

**6. Análisis del caso concreto**

Es el punto principal desde la óptica contractual, verificar y establecer si las solicitudes de prórrogas contractuales presentadas por Luis Onofre Redondo Niño, como persona natural y como representante legal de Trunking y Celulares Ltda. ante el Ministerio de Comunicaciones, fueron o no oportunas, solo partiendo de ese presupuesto podría determinarse si le asistía razón al actor en su alegado “derecho a ampliación del plazo” y por ende sus pretensiones sustanciales y derivables resarcitorias.

Del renombrado **Contrato de Concesión No. 4948[[46]](#footnote-46) del 06 de agosto de 1990**, con el objeto de *“radiocomunicaciones para correspondencia pública vía radio”* y con plazo fijo al 14 de julio de 1991, debidamente allegado al expediente, la Sala resalta el contenido de la cláusula “décima cuarta” denominada “DURACION DEL CONTRATO”, advertida por el mismo actor en el numeral 2º de los hechos, así:

*“El término del presente contrato es desde el perfeccionamiento del mismo hasta el 14 de 07 de 1.991 y podrá prorrogarse a voluntad de las partes. El CONCESIONARIO deberá solicitar su prórroga por lo menos SEIS (6) MESES antes del vencimiento de contrato. Vencido el contrato de concesión de un servicio de correspondencia pública vía radio sin que se hubiese solicitado su prórroga, se entenderá terminada la concesión y el Ministerio de Comunicaciones declarará la disponibilidad de las frecuencias”*.

La cláusula “vigésima quinta” ibídem, estableció los “REQUISITOS DE VALIDEZ”:

*“El presente contrato requiere para su perfeccionamiento de la aprobación de las pólizas y de la publicación en el DIARIO OFICIAL, requisito que se entiende cumplido con el pago de los derechos correspondientes, por cuenta del CONCESIONARIO.”*

El recibo 486412 del 07 de septiembre de 1990 expedido por la Imprenta Nacional hace constar el pago por concepto de *“Publicación en el Diario Oficial del Contrato No. 4948 suscrito entre el Ministerio de Comunicaciones y Luis Onofre Redondo”[[47]](#footnote-47)*

En cuanto a la aprobación de las pólizas, si bien no obra en el expediente el documento por el cual la entidad pública haya procedido a su aprobación, el mismo contrato en su cláusula séptima hace referencia a que el concesionario había constituido con anterioridad póliza de cumplimiento No. 71386 de 9-2-90 expedida por Seguros Caribe S.A., la cual se encuentra acreditada en el expediente.[[48]](#footnote-48) Así mismo se evidencia en el Auto de Fenecimiento de Plano No. 0561 del 02 de noviembre de 1990 expedido por la Contraloría General de la República en la auditoría ante el Ministerio de Comunicaciones respecto del expediente y contrato No. 4948 de 1990[[49]](#footnote-49), que su perfeccionamiento se surtió el 17 de agosto de 1990, razón por la cual para la Sala, ésta será la fecha que se tomará como el perfeccionamiento del contrato con duración o plazo de ejecución expreso, definido por las partes, hasta el 14 de julio de 1991.

Conforme a lo anterior, se estima acertada la actuación administrativa desplegada por el Ministerio de Comunicaciones al haberle notificado por telegrama del 15 de julio de 1991[[50]](#footnote-50) al señor Luis Onofre Redondo que su permiso de uso de frecuencias radioeléctricas otorgado por contrato 4948 de 1990 había vencido el día anterior y por ende no podría seguir utilizándolas so pena de incurrir en su uso clandestino.

Entonces, sin lugar a dudas probatorias, es tardía contractualmente, la solicitud de prórroga elevada por escrito con radicación de ingreso al Ministerio de Comunicaciones No. 083103 del 13 de agosto de 1991[[51]](#footnote-51) signada por Luis Onofre Redondo, por la cual acusó recibido del referido telegrama y *“solicitó la renovación del citado contrato”*, oportunidad en la que también manifestó haber constituido una sociedad especializada denominada “Trunking y Celulares Ltda.” para la prestación de los servicios en virtud del contrato 4948 de 1990, anexando el respectivo certificado de existencia y representación legal de la Cámara y Comercio Bogotá.

Para la Sala es claro el hecho que la solicitud de prórroga invocada por el concesionario en fecha 13 de agosto de 1991, no pudo tener otra categorización por el Ministerio de Comunicaciones diferente a la extemporaneidad, y por ende no podía predicarse su prórroga automática ni tácita del contrato estatal ni de sus efectos, máxime cuando los sujetos contractuales en el ejercicio de la libertad y autonomía de sus voluntades negociales establecieron en el clausulado convencional que en el evento de intención de prórroga del plazo de ejecución, debían materializarse dos (2) condiciones a saber: i) la voluntad bilateral, y ii) el sujeto activo de la intención inicial se encontraba en cabeza del concesionario, quien además de activar la actuación administrativa, debía efectuarlo “por lo menos SEIS (6) MESES antes del vencimiento de contrato”, condiciones que el señor LUIS ONOFRE REDONDO no cumplió en términos de oportunidad contractual, omisión que en consecuencia configuró de plano la terminación del plazo de ejecución y terminada la concesión otorgada expresamente, inclusive, valga la pena resaltarlo, iguales efectos de legalidad se hubiesen generado si el Ministerio hubiese accedido a la pretensión de prórroga planteada extemporáneamente por el concesionario.

En concreto, el concesionario materializó solicitud de la prórroga contractual cuando el plazo del negocio jurídico se encontraba vencido, es decir pretendía que se prorrogara en el tiempo una relación obligacional cuando el vínculo que la revestía había fenecido por vencimiento del plazo. Esta Corporación ha sido enfática en sostener que “sólo pueden prorrogarse los plazos contractuales que se encuentren vigentes”[[52]](#footnote-52)

En efecto, frente a la inviabilidad de prorrogar un plazo vencido, la Subsección B, en pronunciamiento del 31 de julio de 2014[[53]](#footnote-53), se pronunció en los siguientes términos:

“En esos términos, en el sublite está demostrado que la ejecución del contrato en estudio inició el 2 de noviembre de 1993 (fl.75, c 2 pruebas), razón por la cual los 120 días calendario que las partes pactaron como plazo (cláusula sexta, fl.4 rev.,c. 2 pruebas) vencieron el 1 de marzo de 1994; asimismo, según se dejó expuesto en las consideraciones de la resolución 9458 del 30 de diciembre de 1994 (fl.38, c. 2 pruebas), el contratista solicitó la prórroga del contrato, empero, además de que el interventor la estimó improcedente, toda vez que no se configuraban las causales de fuerza mayor o caso fortuito que la justificaran, según lo imponía el parágrafo segundo de la cláusula sexta (fl.4 rev., c. 2 pruebas), la Oficina Jurídica conceptuó que resultaba imposible ante el vencimiento del plazo contractual.

Entonces, mal haría la entidad pública en prorrogar un plazo contractual vencido, con mayor razón si en su momento, el interventor no dio su visto bueno para el efecto; (…)

Sin embargo, cualquiera sea el escenario, cuando el acreedor permite que las obligaciones se cumplan después del vencimiento del plazo contractual, como ocurrió en el sublite, (…), a lo sumo podrá purgar la mora del deudor, sin que dé lugar a la prórroga del contrato, puesto que, como quedó visto, para el efecto se necesita de un contrato adicional que así lo disponga …”

En un asunto semejante al que ocupa la atención de la Sala, esta Subsección consideró que la acción se encontraba caducada en la medida en que la ampliación del plazo contractual dispuesta a través de un contrato adicional suscrito cuando ya el término inicial se hallaba vencido, no tenía vigor para extenderlo:[[54]](#footnote-54)

“De lo anterior, es necesario precisar que para que proceda la prórroga de un contrato resulta imprescindible que el negocio jurídico sobre el cual ésta ha de recaer, a la fecha en que se celebre el acuerdo de voluntades en ese sentido, aún se encuentre vigente, toda vez que es fáctica y jurídicamente imposible revivir, por vía de un acuerdo, aquel que ya ha terminado”

En oportunidad posterior esta misma Subsección decidió un caso análogo a la luz de la misma línea de pensamiento, como se sigue:

“Advierte la Sala que las partes suscribieron una prórroga al contrato con el fin de ampliar el término de duración del mismo, sin embargo, dado que ésta fue suscrita el 6 de abril de 2001, es decir, con posterioridad a la fecha de terminación del contrato, lo que ocurrió el 4 de abril de 2001, no podrá entenderse sujeta a él y por consiguiente no incidirá en manera alguna en los términos de liquidación del contrato No. 296”.[[55]](#footnote-55) [[56]](#footnote-56)

Ahora bien, analizado el clausulado del vínculo consensual establecido libre y voluntariamente por los sujetos contratantes, el cual es ley para las partes, siempre y cuando lo pactado se encuentre en consonancia con la constitución y la normatividad legal vigente que rige la materia de un determinado acuerdo, lo cual para el caso en estudio lo constituye el ya desagregado DECRETO 222 DE 1983, se observa que las disposiciones condensadas en el Contrato No. 4948 del 06 de agosto de 1990 no se encuentran en contravía a lo regido por dicha legislación, puesto que las concesiones TEMPORALES de servicios públicos constituyen en efecto **un contrato administrativo sometido a las reglas de tal estatuto**, el cual en la temática “permitida” de los **contratos adicionales** exige que cuando haya necesidad de modificar su plazo o el valor convenido deberá **“suscribirse antes de su vencimiento inicial”** un contrato adicional o el comúnmente denominado prórroga u otrosí y que específicamente para los relativos a la ampliación del plazo, requerirán **la firma del jefe de la entidad contratante, la prórroga de las garantías, el pago de los impuestos correspondientes** para la iniciación de la ejecución **y su publicación** en el Diario Oficial, circunstancias legales resaltadas que no lograron configurarse por cuanto no nació a la vida jurídica ni menos aún se perfeccionó contrato alguno de adición en plazo al contrato principal, ámbito situacional que conlleva, sin excepción, a la aplicación del postulado previsto en el artículo 299 relativo a la imposibilidad que la administración permita el inicio de la ejecución de un contrato no perfeccionado, y para el contratista, así mismo la prohibición expresa de iniciar cualquier tipo de ejecución por fuera del marco contractual debidamente formalizado que lo faculte en tal sentido, máxime cuando se es perfectamente conocedor de tales falencias administrativo-contractuales para con posterioridad erróneamente pretender alegar a su favor su propio dolo y formular pretensiones económicas resarcitorias.[[57]](#footnote-57)

Siendo el contrato ley para las partes y en él definidas con claridad los requisitos para la existencia y validez de contratos adicionales en plazo, es imperativo al presente asunto la aplicación de la regla prevista en el artículo 58 del anterior estatuto contractual el cual respecto a los CONTRATOS ADICONALES establecía que *“En ningún caso podrá modificarse el objeto de los contratos,* ***ni prorrogarse su plazo si estuviera vencido, so pretexto de la celebración de contratos adicionales, ni pactarse prórrogas automáticas****”*, razón por la cual, incólume su régimen contractual aplicable, no le asiste razón al apelante en su reclamada inclusión analógica de normas del Código de Comercio relativas a la “oferta o propuesta” en ámbitos diferentes al contractual, que por principio de especificidad, cuenta con régimen especial, y menos aun cuando la propuesta del concesionario no cumplía “contractualmente” con los requisitos pactados en el contrato ni con los de la ley que lo regía para la época, formalidad que se reitera, no la suplen legalmente los presuntos hechos en que por fuera del marco contractual hubiese incurrido el ente público, sobretodo i) existiendo comunicación oficial del Ministerio del 15 de julio de 1991[[58]](#footnote-58) donde contundentemente informa al señor Onofre Redondo que su permiso de uso de frecuencias radioeléctricas otorgado por contrato 4948 de 1990 había vencido el día anterior y por ende no podría seguir utilizándolas so pena de incurrir en su uso clandestino, ii) siendo imperativa la disposición establecida en el artículo 8º de la Ley 72 de 1989 en el sentido que toda ampliación, modificación y renovación de la explotación de servicios de telecomunicaciones requieren AUTORIZACIÓN PREVIA del Ministerio de Comunicaciones, y iii) habiéndose suscrito nuevo contrato el 09 de julio de 1993 con la persona jurídica representada por igual persona lo que deja sin sustento de reclamo los supuestos “actos de hecho” surtidos entre julio 15 de 1991 y julio 09 de 1993.

Ahora bien, corresponde analizar el argumento del apelante relativo al hecho de *“haber acreditado la sujeción a la nueva normatividad en el momento en que se presentaron las solicitudes de prórroga”*.

Es preciso realizar contextualización a esta hipótesis, en el entendido que hace referencia al Decreto 1900 del 19 de agosto de 1990 *“por el cual se reforman las normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de telecomunicaciones afines”*, expedido en ejecución del contrato 4948 del 06 de agosto de 1990 siendo concesionario Luis Onofre Redondo, hasta el 14 de julio de 1991.

**Esta normativa tiene como** objeto el ordenamiento general de las telecomunicaciones y de las potestades del Estado en relación con su planeación, regulación y control, así como el régimen de derechos y deberes de los operadores y de los usuarios[[59]](#footnote-59); establece que EL MINISTERIO DE COMUNICACIONES ejercerá las funciones de **administración, gestión,** **regulación y control** de las telecomunicaciones[[60]](#footnote-60) y reitera que el espectro electromagnético es de propiedad exclusiva del Estado y como tal constituye un bien de dominio público, inajenable e imprescriptible[[61]](#footnote-61); determina por telecomunicación toda emisión, transmisión o recepción de señales, escritura, imágenes, signos, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por hilo, radio, u otros sistemas ópticos o electromagnéticos[[62]](#footnote-62); propugna que las concesiones de servicios de telecomunicaciones deberán otorgarse promoviendo la eficiencia, la libre iniciativa y competencia, la igualdad de condiciones en la utilización de los servicios y la realización plena de los derechos a la información y a su libre acceso[[63]](#footnote-63); define al OPERADOR como la persona natural o jurídica, pública o privada, que es responsable de la gestión de un servicio de telecomunicaciones **en virtud de autorización o concesión, o por ministerio de la ley[[64]](#footnote-64)** y los clasifica **en básicos**, de difusión, telemáticos y de valor agregado, auxiliares de ayuda y especiales[[65]](#footnote-65).

El objeto contractual del contrato 4948 del 06 de agosto de 1990 se definió como “*radiocomunicaciones para correspondencia pública vía radio”*, el cual conforme al Decreto 1900 de 1990 se entendería inmerso dentro de los SERVICIOS BÁSICOS, concesión para la cual esta norma señaló que a partir de su entrada en vigencia, **solo podría otorgarse a sociedades especializadas debidamente constituidas[[66]](#footnote-66)**, su modalidad de contratación la preestableció como “administrativos” que se rigen por las normas del Decreto 222 de 1983 o por las disposiciones que lo sustituyan, modifiquen o adicionen o por la misma analizada[[67]](#footnote-67) y determinó que *“sin perjuicio de los derechos adquiridos, los servicios de telecomunicaciones que se encuentren operando actualmente en el país, deberán ajustarse a lo dispuesto en el presente Decreto* ***dentro del término máximo de un año contado a partir de su vigencia”.***

Establecida la entrada en vigencia del Decreto 1900 el día 19 de agosto de 1990, el concesionario Luis Onofre Redondo Niño, persona natural, tenía plazo para ajustare a las nuevas disposiciones normativas en materia de telecomunicaciones, hasta el 19 de agosto de 1991, para poder optar por continuar ostentando la calidad de concesionario de “*radiocomunicaciones para correspondencia pública vía radio”* a través de una nueva contratación con el Ministerio de Comunicaciones, como efectivamente así lo condujo acertadamente el ente público, puesto que así el concesionario hubiese, en sentido figurado, cumplido con los requisitos contractuales convenidos para que procediese la prórroga del plazo de ejecución inicialmente pactado hasta el 14 de julio de 1991, legalmente no hubiese sido viable que se procediera a la suscripción de una prórroga en plazo debido a que las condiciones legales y de los sujetos intervinientes en el contrato inicial, por expresa disposición legal debían cambiar y no podían seguirse manteniendo en la órbita temporal-contractual, esto es i) no podía extenderse una contratación con un concesionario persona natural y ii) las condiciones legales contractuales que debía regir y fundamentar todo contrato relativo a las concesiones de servicios de telecomunicaciones debían cimentarse en el Decreto 1900 del 19 de agosto de 1990; en otras palabras, el concesionario persona natural, contractualmente, tenía plazo hasta el 14 de enero de 1991 (6 meses antes del vencimiento del plazo contractual pactado al 14 de julio de 1991) para haber solicitado a su propia iniciativa expresa la intención de prórroga del contrato suscrito el 06 de agosto de 1990, pero como a los 19 días del mismo agosto y año entró en vigencia el Decreto 1900 de 1990, que se repite, varió las condiciones para el otorgamiento en adelante de esta clase de concesiones, la respuesta del Ministerio, por las razones expuestas, no pudo haber sido otra que, en su momento, haberse abstenido de resolver favorablemente dicha propuesta contractual, y en todo caso, de contarse con la intención bilateral de sostener las relaciones contractuales, el interesado debió cumplir oportunamente con el requisito formal de constituirse debidamente en SOCIEDAD ESPECIALIZADA y presentar propuesta en el ámbito de la libre concurrencia de proponentes y la selección objetiva para ser adjudicatario de una **nueva concesión** de esta naturaleza, previamente autorizada mediante acto administrativo o contrato de concesión como lo exige el artículo 8º de la Ley 72 de 1989.

Solo hasta agosto 13 de 1991[[68]](#footnote-68), Luis Onofre Redondo manifestó por radicación de ingreso No. 083103 al Ministerio, haber constituido sociedad especializada denominada “Trunking y Celulares Ltda.” y solicitó en ese mismo acto la renovación del Contrato No. 4948 de agosto 06 de 1990, petición que a todas luces debe catalogarse como **extemporánea** **contractualmente con fines de prórroga** e igualmente merece el calificativo de **extemporánea legalmente** por cuanto fue en esa misma actuación cuando anexó el certificado de existencia y representación legal de la “Sociedad Trunking y Celulares Ltda.” No. 37 80472 del 09 de agosto de 1991[[69]](#footnote-69) expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, del cual se observa que su acto formal de **inscripción** comercial se surtió el 08 DE AGOSTO DE 1991, fecha para la cual ya no se encontraba vigente el plazo de ejecución del contrato 4948 de 1990 puesto que había fenecido el 14 de julio de 1991 lo que tornaba en inviable legalmente cualquier pretensión de prórroga contractual y menos aún con concesionario distinto.

Siempre debe indagarse acerca del alcance y el contenido de un determinado Otrosí, con el fin de escudriñar si en realidad constituye un acuerdo subordinado al inicial o si su celebración da lugar al nacimiento de un nuevo arreglo. Si no tiene la virtualidad de mutar el objeto del contrato original, porque sus elementos esenciales permanecieron indemnes aun después de la suscripción del otrosí objeto de análisis, ello conduce a concluir que la existencia del último se encuentra íntimamente ligada al contrato original, en cuanto fue de allí de donde derivó los elementos de su esencia. Dicho en otras palabras, sin la previa existencia de las condiciones del contrato original, el contrato adicional, su prórroga o su otrosí no estarían llamados a subsistir.

Producto de la referida solicitud extemporánea de prórroga y de otras de igual denominación elevadas por el concesionario persona natural luego mutado a persona jurídica, incluidas las relativas a la ampliación de la red de concesión que amparaba el extinto contrato 4948 de 1990, respecto de las cuales la Sala es categórica en resaltar que en ningún momento éstas podrían sustituir la formalidad de solicitud de prórroga contractual, el Ministerio de Comunicaciones y la Sociedad Trunking y Celulares Ltda. celebraron Contrato de Concesión No. 4948 del 09 de julio de 1993[[70]](#footnote-70) cuyo objeto era la *“prestación de servicios básicos de telecomunicaciones para cursar correspondencia pública con utilización del espacio electromagnético”* con duración hasta el 14 de julio de 1993 (6 días), el cual en su cláusula décima novena estipuló que *“el contrato requiere para su perfeccionamiento, además de la suscripción de las partes, la aprobación de las pólizas de garantía de que trata la cláusula décima primera y de su publicación en el DIARIO OFICIAL, requisito que se entenderá cumplido con el pago de los derechos correspondientes por el CONCESIONARIO”.*

El Contrato 4948 de 1993 se rige por los Decretos 222 de 1983 y 1900 de 1990.

Al respecto, concuerda el Tribunal[[71]](#footnote-71) y esta Sala[[72]](#footnote-72) en la estipulación del hecho consistente en que el 15 de julio de 1993, con radicación de correspondencia No. 170082 y sello visible de la jefatura de la Oficina Jurídica del Ministerio, Luis Onofre Redondo allegó, por escrito signado con fecha 14 de julio de 1993, las pólizas Nos. 9352636 y 9352637 garantes de lo dispuesto en el contrato, así como la constancia de publicación de aquel en el diario oficial y solicitó la iniciación de los trámites relativos a la prórroga del mismo.[[73]](#footnote-73)

Sobre esta nueva situación, consistente en que no logró perfeccionarse el contrato No. 4948 de 1993 y por ende no se dio trámite a la referida solicitud de prórroga formulada por la Sociedad Trunking y Celulares Ltda., debe darse igual aplicación a: i) al postulado previsto en el artículo 299 del Decreto 222 de 1983 relativo a la imposibilidad que la administración permita el inicio de la ejecución de un contrato **no perfeccionado**, y para el contratista, así mismo la prohibición expresa de iniciar cualquier tipo de ejecución por fuera del marco contractual debidamente formalizado que lo faculte en tal sentido, máxime cuando se es sin duda conocedor de tales falencias administrativo-contractuales; ii) la regla prevista en el artículo 58 ibídem el cual respecto a los CONTRATOS ADICIONALES establecía que *“en ningún caso podrá modificarse el objeto de los contratos,* ***ni prorrogarse su plazo si estuviera vencido, so pretexto de la celebración de contratos adicionales, ni pactarse prórrogas automáticas****”*, y iii) a los argumentos expuestos por la Sala en líneas anteriores de esta providencia sobre la tesis que “sólo pueden prorrogarse los plazos contractuales que se encuentren vigentes”[[74]](#footnote-74) sin necesidad de exponerlos de nuevo.

Inculpa el apelante en su referenciado hecho 8º que “*Por causas imputables a la administración, dicho contrato no fue perfeccionado por cuanto la aprobación de las pólizas se cumplió el 11 de agosto de 1993, cuando ya el contrato estaba vencido”.* Verificada la documentación aportada en julio 15 de 1993 por la nueva persona jurídica, se encuentra lo siguiente:

* Sin duda es una situación bilateralmente aceptada el hecho que el contrato No. 4948 suscrito el **09 de julio** de 1993 solo tuviera un plazo de ejecución de 6 días calendario, es decir hasta el 14 de julio de la misma anualidad.
* Las pólizas Nos. 9352636 y 9352637 garantes de lo dispuesto en el contrato se expidieron el **29 de junio** de 1993 con duración de amparos de cumplimiento y calidad desde su expedición hasta el 29 de julio de 1993.
* La publicación del contrato se realizó el **13 de julio** de 1993 según recibo No. 660007 expedido por la Imprenta Nacional.[[75]](#footnote-75)

De lo anterior se observa que no le asiste razón al apelante en que el contrato no se haya perfeccionado por causas imputables a la administración, pues si el futuro concesionario consintió el ínfimo plazo de ejecución sin objeción alguna, debió haber sido al máximo previsible en el manejo de los términos y si bien contaba con las pólizas desde el 29 de junio, debió realizar la publicación el mismo día 09 de julio de suscripción del contrato y no esperar que transcurrieran cinco (5) días para proceder el 13 de julio a realizarla y aportar la documentación el 15 de julio de 1993 mediante correspondencia No. 170082 según el sello visible de la jefatura de la Oficina Jurídica del Ministerio de Comunicaciones cuando el plazo ya se encontraba vencido, lo cual conllevó a que el contrato no se perfeccionara conforme a los términos para el efecto estipulados por las partes en la cláusula decima novena y que por ende la Contraloría General no impartiera fenecimiento de plano.[[76]](#footnote-76)

Se suma a lo anterior la circunstancia administrativa que la aprobación de pólizas, según manifestaciones del actor[[77]](#footnote-77) y de la entidad[[78]](#footnote-78) obrantes en el expediente, se surtió el 11 de agosto de 1993, puesto que no obra en el mismo dicho acto administrativo, lo cual genera, en todo caso, que este requisito de perfeccionamiento insubsanable de forma distinta para esta clase de contratación[[79]](#footnote-79), se dio cuando ya había fenecido el plazo de ejecución, como bien lo dispuso la mencionada Oficina Jurídica al devolverlo mediante memorando, situación contractual que a todas luces impedía que el contrato hubiese surtido los efectos que permitieran la iniciación de la ejecución y por ende la imposibilidad que fuese procedente la figura de la prórroga o de contrato adicional en plazo de un contrato principal que nunca inició legalmente.

En conclusión, respecto del Contrato No. 4948 del 09 de julio de 1993 y todo su clausulado, que también se constituye en ley para las partes respetando las disposiciones del Decreto 222 de 1983, se trata de una concesión temporal de servicios públicos catalogada como **un contrato administrativo sometido a las reglas de tal estatuto** el cual permite los **contratos adicionales** cuando haya necesidad de modificar su plazo o el valor convenido siempre y cuando se **“suscriban antes de su vencimiento inicial”** y que específicamente para los relativos a la ampliación del plazo, requieren de **la firma del jefe de la entidad contratante, la prórroga de las garantías, el pago de los impuestos correspondientes** para la iniciación de la ejecución **y su publicación** en el Diario Oficial, circunstancias legales resaltadas que tampoco lograron configurarse por cuanto el enunciado contrato principal no alcanzó a perfeccionarse y por ende era totalmente inviable pregonar la existencia de cualquier modalidad de prórroga contractual respecto del mismo, situación que en consonancia con las citadas normativas de la Ley 72 de 1989, lo que pudo optarse hacia futuro era establecer bilateralmente bajo acto contractual una nueva concesión con nuevos términos, condiciones y frecuencias para su explotación.

Ahora bien, no puede perderse de vista que con posterioridad al año 1993, la sociedad Trunking y Celulares Ltda. pretendió en múltiples ocasiones ante el Ministerio de Comunicaciones la “modificación” de las redes respecto las cuales en un comienzo y bajo el amparo contractual obtuvo su autorización de uso, inclusive, pretendiendo “nuevas redes” renunció a frecuencias V.H.F. con el fin de obtener frecuencias bajo la modalidad U.H.F.[[80]](#footnote-80), actuaciones del particular que desde la óptica normativa estudiada en la presente providencia (Decreto 222 de 1983, Ley 72 de 1989 y Decreto 1900 de 1990) se enmarcaban en actos de “ampliación, modificación y/o renovación” de las condiciones inmersas en los objetos contractuales iniciales ya vencidos, lo que nos lleva a concluir que no es procedente establecer la viabilidad de una prórroga contractual, tratándose de concesiones vencidas y de posteriores solicitudes de servicios y frecuencias distintas.

De otra parte, es necesario señalar que tampoco obra en el expediente el denominado “*concepto jurídico de agosto 4 de 1995, en el que se indica que el trámite debe seguir, conforme a la siguiente constancia: verificar folio 198 sobre el recobro de frecuencias. De ser negativo el recobro, proyectar contrato desde el 15 de julio de 1993 hasta el 14 de julio de 1998”* (subrayas fuera de texto)*.* En todo caso y sin mayores explicaciones, desde la óptica legal no es pertinente recomendar ni menos aún acoger conceptos que estén orientados a inducir contrataciones retroactivas. Igual apreciación le amerita a la Sala el escrito denominado “concepto” del 25 de marzo de 1998[[81]](#footnote-81) al parecer, signado por dos asesoras de la Dirección de Telecomunicaciones del Ministerio de Comunicaciones, quienes frente a las peticiones de la sociedad Trunking y Celulares Ltda. y aduciendo las diversas situaciones de hecho que el Ministerio indirectamente generó como expectativa de suscripción de una nueva y formal relación contractual posterior a la de 1993[[82]](#footnote-82) *“por no haber sido diligente en haber definido la situación jurídica del expediente años atrás”*, lo que se aclara, no puede suplir en forma alguna el contrato estatal sin su existencia formal y/o la declaratoria judicial de su existencia, señalaron que *“se debía proyectar contrato de prórroga desde el 15 de julio de 1991 hasta el 14 de julio de 1999”*, pero al mismo tiempo aciertan en que *“el contrato celebrado en julio de 1993 no nació a la vida jurídica y no puede ser tenido como base para contar la fecha de la prórroga”*; como se observa, estos criterios son considerados contradictorios, amén que el documento no se encuentra firmado por quienes se enuncian lo han suscrito.

En otrora, con la salvedad de la evidente tardanza de la entidad en resolver de fondo y en debida forma las situaciones de derecho y las de hecho engendradas con el actor Trunking y Celulares Ltda., se estima aceptable el concepto emitido por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Comunicaciones[[83]](#footnote-83), en tal sentido:

*“(…) 3.- Con el mismo número de contrato, el Ministerio de Comunicaciones otorga a Trunking y Celulares Ltda. la concesión para prestar el servicio básico de telecomunicaciones para cursar correspondencia pública el 9 de julio de 1993 y hasta el 14 de julio de ese año. Se trata de un contrato nuevo, además de su tenor expreso y que las partes son diferentes porque el primer negocio jurídico ya carecía de vida jurídica.*

*En lo que tiene que ver con las actuaciones surtidas en el lapso de tiempo transcurrido entre el primer contrato y el segundo, es evidente que los errores cometidos no implican enriquecimiento sin causa en contra de nadie, pues ambas partes se beneficiaron en términos económicos.*

*Contra lo que se afirma en el oficio 00361 del 25 de marzo de 1998, no puede el Ministerio de Comunicaciones predicar la existencia de una suerte de ‘contrato presunto’ entre las partes, puesto que por ningún lado aparece prueba de que el competente para comprometer a esta entidad la haya hecho comprometido contractualmente. Distinto es que por negligencia de ambas partes se hayan surtido actuaciones que ignoraban olímpicamente tal hecho, de lo cual deberá darse traslado al grupo de control disciplinario para lo de su competencia. Recuérdese que no estamos hablando de contratos de derecho privado, sino de contratos de derecho público, y que menos puede pensarse en alguna especie de título precario respecto de bien inajenable e imprescriptible como es el espacio electromagnético.*

*Como consecuencia de lo anterior y teniendo a la vista entre otros, el artículo 39 del Decreto Ley 1900 de 1990, el Ministerio de Comunicaciones debe cerrar mediante resolución motivada la actuación relativa a las solicitudes de prórroga del expediente 4948, las cuales deben negarse según lo expuesto con anterioridad.”*

Similar concepto jurídico y del mismo despacho se evidenció en febrero 25 de 1998.

Dado que el único acto que se demanda resuelve en forma negativa y expresamente las solicitudes de prórroga de fechas *“13 de agosto de 1991”* relativa al Contrato No. 4948 del 06 de agosto de 1990 con plazo de ejecución hasta el 14 de julio de 1991 y *“14 de julio de 1993”* relativa al Contrato No. 4948 del 09 de julio de 1993 con plazo de ejecución hasta el 14 de julio de 1993, fechas así determinadas en la parte motiva de la Resolución No. 001297 del 30 de agosto de 2002 expedida por el Ministerio de Comunicaciones[[84]](#footnote-84), para la Sala no son de relevancia las solicitudes reiterativas en el mismo sentido y las de ampliaciones o modificaciones de redes o frecuencias radioeléctricas que existiesen por fuera del marco contractual, ya que por las razones expuestas a lo largo de la presente providencia éstas se tornan improcedentes legalmente y no han sido objeto de enjuiciamiento, entre ellas, las mencionadas en los hechos 10 al 15 de la demanda y la ampliación de red enunciada por el apelante de fecha 21 de octubre de 1991 y que reclama no se surtió trámite alguno por el Ministerio de Comunicaciones, sin embargo se evidencian en el expediente múltiples respuestas de la entidad[[85]](#footnote-85) determinando como improcedentes las solicitudes insistentes de “ampliaciones de redes” formuladas por el actor.

Sobre la formalidad del contrato estatal, esta Corporación ha reiterado:

“De conformidad con los hechos probados, debe afirmar la Sala que, a pesar de que la acción contractual, conforme a lo establecido en el artículo 87 del C.C.S, tiene dentro de sus finalidades que el juez declare la existencia del contrato, esta pretensión exige que se acredite la existencia del contrato, es decir, que el contrato haya nacido a la vida jurídica.

Así, la acción contractual donde se pretende que se declare la existencia de un contrato que de conformidad con la ley no tiene vocación para existir, pues no se perfeccionó, no puede estar llamada a prosperar. Recuérdese que todo contrato estatal debe observar el cumplimiento de la solemnidad de ser llevado a escrito y, en el presente caso, no hay contrato escrito.

Lo expresado ha sido reiterado en múltiples ocasiones por el Consejo de Estado quien ha sido enfático en manifestar que los contratos estatales nacen a la vida jurídica desde el momento en que se elevan a escrito. Solo así puede garantizarse el cumplimiento de los fines que le son propios a la función administrativa, particularmente aquellos establecidos en el artículo 209 constitucional.

Y es que la suscripción de un contrato que vincule a una entidad pública y que comprometa recursos públicos no puede ser una alternativa, dentro de muchas otras, para iniciar una relación contractual. Es una obligación impuesta por el ordenamiento jurídico, por regla general inexcusable, que busca nada más ni nada menos que la salvaguarda del interés general.”[[86]](#footnote-86)

Finalmente, en relación con la reclamación de los perjuicios del orden patrimonial planteados por el actor en la litis, éstos se formularon en el siguiente contexto:

*“Hecho No. 20. ‘La negativa de prórroga del contrato, determinó que la sociedad demandante no pudiera cumplir con el objeto social específico para lo cual fue creada en cumplimiento de la ley. En tal virtud, tal negativa le ha ocasionado a dicha sociedad perjuicios de orden patrimonial, que se puntualizan así: a) el valor de las pólizas, b) el valor de los derechos de concesión facturados por el Ministerio al concesionario, c) las utilidades dejadas de percibir desde el día en que se presentó la solicitud de prórroga hasta la fecha de presentación de la demanda (cuantía estimada $2.306.666.000.oo) y hasta cuando se produzca el fallo’[[87]](#footnote-87)*

*Concepto de la violación: ‘… Y la conducta negativa del Ministerio de negar la prórroga necesariamente compromete su responsabilidad y obliga a la nación a indemnizar los perjuicios causados’[[88]](#footnote-88)*

*Apelación: ‘7. … la conducta irregular o anómala del Ministerio que se pone de presente en los hechos de la demanda, determinó la causación de perjuicios a la parte demandante, según la liquidación que aparece en la misma’[[89]](#footnote-89)*

Ante la anterior evidencia, no hubo pretensión expresa en la demanda para que se declarase el enriquecimiento sin causa, sin embargo el Tribunal abordó en detalle esta instancia restaurativa, concluyendo acertadamente que no tiene operancia en el caso en concreto por acreditarse en el expediente un beneficio de ambas partes en la explotación del objeto concedido de hecho, es decir, no existió un empobrecimiento de ninguna de las partes en litigio puesto que la contraprestación o usufructo para el actor se causaba en el tiempo a medida que se iba ejecutando el uso del bien concedido y para la administración se generó un porcentaje del 5% de las utilidades ingresadas del concesionario, pagaderos de forma semestral, consideración que comparte la Sala.

En tal sentido, adicionalmente, esta Corporación ha señalado que quien haya prestado servicios a la Administración por fuera de un contrato puede ser compensado como reconocimiento a las prestaciones ejecutadas. Sin embargo, este reconocimiento solo procede en casos excepcionales.

Así, en sentencia de unificación la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que “*resultaría procedente la actio de in rem verso sin que medie contrato alguno pero, se insiste, estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó”*. Estos casos, según la citada sentencia, son los siguientes:

“a) Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.

b) En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.

c) En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993. 12.3. El reconocimiento judicial del enriquecimiento sin causa y de la actio de in rem verso, en estos casos excepcionales deberá ir acompañada de la regla según la cual, el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio y por consiguiente el demandante, de prosperarle sus pretensiones, sólo tendrá derecho al monto del enriquecimiento. Ahora, de advertirse la comisión de algún ilícito, falta disciplinaria o fiscal, el juzgador, en la misma providencia que resuelva el asunto, deberá cumplir con la obligación de compulsar copias para las respectivas investigaciones penales, disciplinarias y/o fiscales”[[90]](#footnote-90).

Es claro para la Sala que en la presente controversia no se presenta ninguna de las excepciones previstas en la sentencia de unificación referenciada.

Ahora bien, más allá del análisis de la referida figura y teniendo en cuenta que las pretensiones indemnizatorias se derivan textualmente del hecho de no haberse procedido por parte del Ministerio de Comunicaciones a expedirse la prórroga del contrato suscrito en el año 1993 y que su estipulación liquidatoria meramente enunciativa se centra en la cuantificación del resultado de una expectativa contractual indefinida en el tiempo mas no en la reclamación de pagos por servicios desarrollados a favor el ente público sin el debido reconocimiento de su remuneración o contraprestación, se infiere que resuelto el interrogante sobre la configuración o no del derecho a prórroga reclamado por el actor, absuelto en el senito negativo como se ha argumentado en esta providencia, no le asiste criterio económico alguno razonable a su favor respecto de la explotación de frecuencias radioeléctricas por fuera del marco contractual que debe regir toda relación estatal y menos aun esgrimiendo su petitum en la base de una expectativa contractual, la cual, bajo órbita legal, no se configuraba por mandato expreso de la ley. La errónea exigencia pretendida por el actor en el entendido que se materializare a su beneficio una prórroga indefinida, se confundiría en la inviable y no permitida prórroga automática del contrato estatal.

Determinada con precisión la competencia del Ministerio de Comunicaciones en cuanto a sus facultades de gestión, administración, inspección, control y vigilancia del espectro electromagnético[[91]](#footnote-91) que comprenden, entre otras, **el otorgamiento de permisos previos para su utilización, la protección y defensa del espectro radioeléctrico, la detección de irregularidades y perturbaciones y la adopción de medidas tendientes a establecer el correcto y racional uso del espectro radioeléctrico, y a restablecerlo en caso de perturbación o irregularidades**, para lo cual cualquier ampliación, extensión, renovación o modificación de las condiciones, requiere de nuevo permiso, previo y expreso[[92]](#footnote-92) [[93]](#footnote-93) se tiene que el ente público puso fin, a las situaciones irregulares y de hecho que se habían suscitado con el hoy demandante para lo cual, aunque considerado tardíamente, expresó su decisión concreta mediante acto administrativo debidamente motivado, expedido y comunicado a la parte interesada contenido en la Resolución No. 1297 del 30 de agosto de 2002 por la cual se dispuso negar las solicitudes de prórroga de fechas *“13 de agosto de 1991”* relativa al Contrato No. 4948 de 1990 y *“14 de julio de 1993”* relativa al Contrato No. 4948 de 1993, respecto la cual se ha demandado su nulidad mediante acción contractual.

Así las cosas, las pretensiones del actor en lo que a este negocio jurídico se refiere, no están llamadas a prosperar.

**6. Costas del proceso.**

Toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, en el sub lite, debido a que ninguna procedió de esa forma, no habrá lugar a imponerlas.

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

**FALLA**

**PRIMERO. CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 10 de diciembre de 2009, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones de esta providencia.

**SEGUNDO.** Sin condena en costas.

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*.*

**HERNAN ANDRADE RINCON**

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

1. Folios 1 a 12 Cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-1)
2. Folios 2 a 3 Cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-2)
3. Folios 1 a 12 Cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-3)
4. Folio 19 Cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-4)
5. Folio 15 Cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-5)
6. Folios 22 a 71 Cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-6)
7. Folio 73 Cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-7)
8. Folio 74 Cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-8)
9. Folios 88 a 89 Cuaderno No. 1 y 14 al 347 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-9)
10. Folio 90 del Cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-10)
11. Folios 94 a 125 Cuaderno No. 3 [↑](#footnote-ref-11)
12. Folios 334 a 335 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-12)
13. Folio 11 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-13)
14. Folio 127 Cuaderno No. 3 [↑](#footnote-ref-14)
15. Folio 134 Cuaderno No. 3 [↑](#footnote-ref-15)
16. Folio 143 Cuaderno No. 3 [↑](#footnote-ref-16)
17. Folio 144 Cuaderno No. 3 [↑](#footnote-ref-17)
18. Folio 145 Cuaderno No. 3 [↑](#footnote-ref-18)
19. Folio 149 Cuaderno No. 3 [↑](#footnote-ref-19)
20. Folio 11 Cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-20)
21. Folio 1 Cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-21)
22. Folio 127 Cuaderno No. 3 [↑](#footnote-ref-22)
23. 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-23)
24. La demanda en ejercicio de la acción de controversias contractuales se presentó el día 10 de diciembre de 2004, esto es luego de que entrara a regir la Ley 446 de 1998. [↑](#footnote-ref-24)
25. C.C.A. (Decreto 01 de 1984) artículo 87 inciso primero, modificado por el artículo 17 del Decreto 2304 de 1989 y por el 32 de la Ley 446 de 1998. [↑](#footnote-ref-25)
26. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de abril de 2006, Exp. 15188 C.P. Maria Elena Giraldo Gómez. [↑](#footnote-ref-26)
27. C.C.A. artículo 136 modificado por el Decreto 2304 de 1989 artículo 23 y Ley 446 de 1998 artículo 44. [↑](#footnote-ref-27)
28. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 24 de mayo de 2012, Exp. 42254 C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-28)
29. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 13 de abril de 2016, Exp. 33792, C.P. Hernán Andrade Rincón. [↑](#footnote-ref-29)
30. Folios 86 a 87 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-30)
31. Folio 100 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-31)
32. Folio 101 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-32)
33. Folios 143 a 145 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-33)
34. Folios 149 a 153 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-34)
35. Folios 181 a 184 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-35)
36. Folios 299 a 301 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-36)
37. Folios 302 a 304 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-37)
38. Folios 327 a 328 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-38)
39. Folio 11 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-39)
40. Consejo de Estado, Sala de Consulta y del Servicio Civil, concepto del 17 de mayo de 1994, C.P. Jaime Betancur Cuartas. [↑](#footnote-ref-40)
41. Consejo de Estado, Sala de Consulta y del Servicio Civil, concepto No. 1391 del 25 de abril de 2002, C.P. César Hoyos Salazar. [↑](#footnote-ref-41)
42. Consejo de Estado, Sala de Consulta y del Servicio Civil, concepto No. 1614 del 13 de diciembre de 2004, C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. [↑](#footnote-ref-42)
43. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 30 de octubre de 2003, Exp. 17213, C.P. María Elena Giraldo Gómez. [↑](#footnote-ref-43)
44. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 11 de febrero de 2009, Exp. 16653, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Esta línea de pensamiento fue reiterada en sentencia proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación en providencia del 22 de agosto de 2013, exp. 22.947, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-44)
45. El Decreto 222 del 02 de febrero de 1983 “por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones” mantuvo su vigencia hasta la expedición de la Ley 80 del 28 de octubre de 1993 “p**or la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”,** y en materia de concesiones y comunicaciones, entró en vigencia a partir de la misma fecha de su promulgación por así disponerlo su artículo 81 inciso 2º donde igualmente estableció la derogatoria del Decreto ley 222 de 1983, excepto sus artículos 108, 109, 110, 111, 112 y 113. [↑](#footnote-ref-45)
46. Folios 86 a 87 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-46)
47. Folio 70 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-47)
48. Folios 50 a 52 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-48)
49. Folios 88 a 89 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-49)
50. Folio 100 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-50)
51. Folio 101 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-51)
52. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 29 de enero de 2014, Exp. 26.869, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-52)
53. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 31 de julio de 2014, Exp. 21.184, C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero. [↑](#footnote-ref-53)
54. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 9 de julio de 2014, Exp. 26.549, C.P. Hernán Andrade Rincón. [↑](#footnote-ref-54)
55. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 5 de octubre de 2016, Exp. 36.712, C.P. Hernán Andrade Rincón. [↑](#footnote-ref-55)
56. Sobre el particular también viene al caso la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 9 de septiembre de 2015 de 2016, Exp. 42.296, C.P. Hernán Andrade Rincón en la que se sostuvo: “A juicio de la Sala, aunque las partes hubieran querido prorrogar indefinidamente el contrato o extender su vigencia hasta la sentencia judicial, **esa intención no puede prevalecer sobre las disposiciones legales acerca de la terminación del contrato**, ni se le debe reconocer efecto para modificar los términos imperativos de caducidad de la acción judicial. Es evidente que la situación fáctica de la tenencia del bien no varió la regla según la cual el contrato terminó y tampoco afectó el cómputo de caducidad de la acción contractual”. [↑](#footnote-ref-56)
57. *“***DECRETO 222 DE 1983 ARTICULO 299. *DE LA PROHIBICION DE EJECUTAR CONTRATOS NO PERFECCIONADOS.****Sólo podrá iniciarse la ejecución de los contratos que estuvieron debidamente perfeccionados. En consecuencia, con cargo a los convenios a que se refiere el presente estatuto no podrá pagarse o desembolsarle suma alguna de dinero ni el contratista iniciar labores, mientras no se haya dado cumplimiento a los requisitos y formalidades que en este estatuto se establecer.”* [↑](#footnote-ref-57)
58. Folio 100 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-58)
59. Artículo 1 Decreto 1900 de 1990 [↑](#footnote-ref-59)
60. Artículo 5 Decreto 1900 de 1990 [↑](#footnote-ref-60)
61. Artículo 18 Decreto 1900 de 1990 [↑](#footnote-ref-61)
62. Artículo 2 Decreto 1900 de 1990 [↑](#footnote-ref-62)
63. Artículo 13 Decreto 1900 de 1990 [↑](#footnote-ref-63)
64. Artículo 2 Decreto 1900 de 1990 – Texto subrayado Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante [Sentencia C-189 de 1994](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8304#1). [↑](#footnote-ref-64)
65. Artículo 13 Decreto 1900 de 1990 [↑](#footnote-ref-65)
66. Artículo 40 Decreto 1900 de 1990 [↑](#footnote-ref-66)
67. Artículo 41 Decreto 1900 de 1990 [↑](#footnote-ref-67)
68. Folio 101 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-68)
69. Folios 102 a 103 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-69)
70. Folios 143 a 145 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-70)
71. Página 40 de la sentencia proferida el 10 de diciembre de 2009 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca “HECHOS PROBADOS”, el cual negó las pretensiones de la demanda. [↑](#footnote-ref-71)
72. Página 17 “Los hechos probados” literal e) de la presente providencia. [↑](#footnote-ref-72)
73. Folios 149 a 153 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-73)
74. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 29 de enero de 2014, Exp. 26.869, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-74)
75. Folio 148 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-75)
76. Folios 144 a 155 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-76)
77. Folio 4 Cuaderno No. 1 Escrito de demanda Hecho No. 8 [↑](#footnote-ref-77)
78. Folios 327 a 328 Cuaderno No. 2 Concepto Jefe de Oficina Jurídica Ministerio de Comunicaciones [↑](#footnote-ref-78)
79. Art. 51 Decreto 222 de 1983 El contrato se entiende perfeccionado con la aprobación de las fianzas. [↑](#footnote-ref-79)
80. Hechos 10 y 11 de la demanda [↑](#footnote-ref-80)
81. Folios 302 a 304 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-81)
82. Folio 5 Cuaderno No. 1 Escrito de demanda Hecho No. 14 *“Teniendo en cuenta el pago realizado por la sociedad demandante por los derechos de telecomunicaciones, pues ya estaba asignada una frecuencia, ésta queda en espera a que se produzca o elabore el respectivo contrato por parte del Ministerio de Comunicaciones”* [↑](#footnote-ref-82)
83. Folios 327 a 328 Cuaderno No. 2 Concepto Jurídico No. 3194 del 15 de octubre de 1999. [↑](#footnote-ref-83)
84. Folios 1 a 2 Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-84)
85. Folios 90, 92, 94, 98, 99, 105, 117, 119, 184, 185 a 186, 187 y 249 del Cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-85)
86. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 26 de junio de 2015, Exp. 29.057, C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero. [↑](#footnote-ref-86)
87. Folio 8 Cuaderno No. 1 Escrito de demanda Hecho No. 20 [↑](#footnote-ref-87)
88. Folio 8 y 9 Cuaderno No. 1 Normas violadas y concepto de violación [↑](#footnote-ref-88)
89. Folio 141 Cuaderno No. 3 Escrito de apelación [↑](#footnote-ref-89)
90. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, Exp. 24897. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa [↑](#footnote-ref-90)
91. Artículo 19 del Decreto 1900 de 1990 [↑](#footnote-ref-91)
92. Artículo 21 del Decreto 1900 de 1990 [↑](#footnote-ref-92)
93. Artículo 8 de la Ley 72 de 1989 [↑](#footnote-ref-93)