**EXCEPCIONES PREVIAS – Objeto**

Las excepciones previas también denominadas dilatorias o de forma son las que buscan atacar el ejercicio del medio de control, por presentarse alguna inconsistencia en la manera como fue presentada la demanda, vale decir, por alguna deficiencia externa.

**EXCEPCIONES PREVIAS – Finalidad**

En principio, la finalidad de las excepciones previas es la de conjurar vicios formales en procura de evitar decisiones inhibitorias o, dada la entidad de las falencias, impedir que continúe el curso del proceso ab initio, ya que no sería posible, ante su existencia, llegar a la sentencia por sustracción de materia; de igual forma, se han establecido las excepciones mixtas que tienen naturaleza de excepción previa y de acuerdo con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo son las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva las cuales se deben resolver en la audiencia inicial.

**CONTRATOS COLIGADOS – Contratos conexos**

Son aquellos contratos donde existe un nexo de dependencia entre sí. (…) la coligación contractual puede ser voluntaria o funcional, “se dice voluntaria cuando se prevé específicamente, es decir cuando así resulta de la intención específica de las partes, de modo que se subordina la suerte de un contrato a la de otro (120) . Y se dice funcional cuando resulta de la función unitaria que se persigue, esto es cuando las varias relaciones negociales a las que se ha dado vida tienden a realizar un fin práctico unitario. En tal caso, cada contrato en particular persigue un interés inmediato, que es instrumental respecto del interés final de la operación (121) ; interés final que concurre a determinar la causa concreta del contrato toda vez que es ese el interés que el contrato pretende satisfacer.

**CONTRATOS COLIGADOS – Contratos conexos – Definición**

Los contratos coligados son aquellos negocios jurídicos que se celebran bajo un régimen de dependencia, pero que guardan su singularidad estructural y funcional, sin que de esta manera se trate de uno solo y que tienen como finalidad la concreción definitiva de un interés único y realizable con la reunión de los varios contratos, cada uno con su identidad, tipología, disciplina y función propia, de manera que las prestaciones que surgen de uno y otro se interrelacionan entre sí.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – Controversias contractuales – Propósito**

El fenómeno de la caducidad es un presupuesto procesal de carácter negativo que opera en algunos medios de control contenciosos por el transcurso de un término establecido expresamente en la ley, término que una vez cumplido restringe la posibilidad de acceder a la administración de justicia. De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que el propósito esencial de la caducidad es evitar que las diversas situaciones generadoras de responsabilidad se extiendan de manera indefinida en el tiempo, brindando así seguridad jurídica al transformarlas en situaciones jurídicas consolidadas.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – Opera de pleno derecho**

La caducidad opera de pleno derecho, pues su plazo no es susceptible de interrupción ni de suspensión por pacto entre las partes, su configuración implica que el demandante pierde la facultad de accionar ante la jurisdicción por no haber ejercido oportunamente su derecho y concurrir dos supuestos: i) el transcurso del tiempo y ii) el no ejercicio de la acción.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – Contrato estatal – Necesidad de liquidación**

De conformidad con la citada disposición para establecer si una demanda donde se ventilen asuntos relacionados con controversias contractuales fue presentada dentro del término legal, en principio, lo primero que correspondería determinar sería si el mismo requería o no de liquidación, dado que el término para presentar el medio de control varía dependiendo si es o no necesaria esta formalidad.

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Contrato de tracto sucesivo**

Según el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, por regla general requieren de liquidación “los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo necesiten”. Al respecto, se debe recordar que los contratos de ejecución sucesiva o de tracto sucesivo son aquellos que poseen prestaciones periódicas que se prolongan en el tiempo, dicho de otro modo que no se agotan en un solo acto; mientras que los contratos de ejecución instantánea son aquellos que se ejecutan en un único momento.

**CONTRATO ESTATAL – Obligaciones del contrato – Forma de ejecución**

Para determinar si un contrato estatal es de ejecución instantánea o de tracto sucesivo debe observarse el contenido jurídico de las obligaciones suscritas por los extremos contractuales, pues son estas las que fijan el alcance del acuerdo y de las cuales se desprende cómo se ejecutará. Entonces, como el literal j) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 dispone que en los contratos de ejecución instantánea el término para interponer la demanda de controversias contractuales es de dos (2) años, contados a partir del día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato, es decir, no se debe tener en cuenta la liquidación del contrato por no ser relevante para efectos de determinar la caducidad del medio de control de controversias contractuales. Cuando el contrato requiere liquidación, una vez vencido el plazo de ejecución contractual se debe proceder a liquidarlo en la forma convenida en el contrato y, a falta de estipulación, el señalado por la ley, como lo preceptúa el inciso v) del literal j) del numeral 2º del artículo 164 ídem. Es decir que los contratos que requirieran de liquidación deben ser liquidados bilateralmente dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su terminación y si ésta no se hace en esa oportunidad, la entidad estatal debe liquidarlo unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término anterior y, una vez finalizados estos términos el interesado podrá acudir ante la jurisdicción dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento de los seis (6) meses antes referidos.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D.C., dos (02) de marzo del año dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01801-01(51689)**

**Actor: EMPRESA DE CABLES AÉREOS S.A. - ECA S.A.**

**Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**

**Referencia: MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra la decisión adoptada el 18 de junio de 2014 en la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A., donde el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró probada la excepción previa de caducidad del medio de control respecto de unas pretensiones (fol. 136 a 140 c.ppl.).

1. **ANTECEDENTES**
2. Mediante escrito presentado ante el Tribunal Administrativo de Antioquia el 8 de noviembre de 2013, la sociedad Empresa de Cables Aéreos S.A. - ECA S.A. formuló demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales en contra del departamento de Antioquia, con el propósito de que se declare entre otros aspectos, la existencia de un solo negocio jurídico entre varios contratos coligados celebrados entre las partes del presente proceso, además del incumplimiento de los contratos nº. 2007-CO-20-8395, 2007-CO-20-8433 y 2007-CC-20-8460 (fol. 1 a 67 c.ppl.). En el escrito de la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

***PRIMERA.*** *Declárese la existencia de un solo negocio jurídico entre el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA y ECA constituido por los siguientes contratos conexos o coligados: (i) contrato de préstamo No. 1825/OC-CO, el contrato social celebrado para la constitución de ECA; (iii) el convenio interadministrativo No. 20-72A2007 celebrado entre la GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA y el IDEA y (iv) los Convenios 2007-CO-20-8395, 2007-CO-20-8433 y 2007-CO-20-8460 celebrados entre el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA y ECA.*

***SEGUNDA.*** *Declárese que el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA incumplió la obligación de contratar con ECA el diseño, desarrollo y construcción de ocho (8) STCA.*

***TERCERA.*** *Declárese que el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA incumplió los contratos No. 2007-CO-20-8395, 2007-CO-20-8433 y 2007-CO-20-8460 celebrados con ECA.*

***CUARTA.*** *Declárese que (sic) DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA es responsable de los perjuicios sufridos por ECA como consecuencia de los incumplimientos contractuales.*

*(…)*

1. Con el propósito de dar claridad sobre el caso objeto de estudio, se resumirán a continuación los hechos que sirvieron de fundamento para la presentación de la demanda:
   1. Adujo la parte demandante que el 07 de marzo de 2007 el departamento de Antioquia y el Banco Interamericano de Desarrollo – BID celebraron el contrato de préstamo n.º 1825/OC-CO, con el propósito de financiar el programa *“Vías para la Integración y la Equidad”* que tenía por objeto el mejoramiento de la infraestructura de transporte del mismo departamento, el cual incluía un plan tendiente a garantizar la accesibilidad veredal mediante diferentes mecanismos, dentro de los cuales se encontraba el denominado sistema de transporte por cables aéreos “STCA”.
   2. En virtud de lo anterior, el departamento se obligó a constituir una sociedad denominada Empresa de Cables Aéreos S.A. - ECA S.A., con el objeto de realizar el diseño, la construcción y la operación del “STCA”, así como la realización de actividades relacionadas con los cables rurales.
   3. Indicó que previo al cumplimiento de la obligación de constituir la Empresa de Cables Aéreos S.A. - ECA S.A., el departamento contrató a la sociedad Promotora de Proyectos S.A. para que realizara el estudio que determinara la viabilidad financiera de un modelo de negocio que permitiera proveer todos los productos y servicios necesarios para la construcción y puesta en marcha de los “STCA”.
   4. Así mismo, según el contrato de préstamo, el departamento se había obligado a contratar con la Empresa de Cables Aéreos S.A. – ECA S.A. el desarrollo de 17 “STCA” del programa *“Vías para la Integración y la Equidad”*, y con la finalidad de dar cumplimiento contrató directamente el diseño, construcción y puesta en marcha de 8 de los 17 “STCA”, para lo cual solo se celebraron contratos relacionados con 7 “STCA”, así:
2. Contrato n.º **2007-CO-20-8395** celebrado el 12 de octubre de 2007 para el diseño, construcción y puesta en marcha de los STCA en los municipios de Támesis, Yarumal y Nariño por valor de $8.726.886.500.
3. Contrato n.º **2007-CO-20-8433** celebrado el 27 de noviembre de 2007 para el diseño, construcción y puesta en marcha del STCA en el municipio de San Andrés de Cuerquia por valor de $2.534.542.500.
4. Contrato n.º **2007-CC-20-8460** celebrado el 26 de diciembre de 2007 para la ejecución de diseños de los STCA en los municipios de Olaya, Urrao y Guatapé.
   1. Manifestó el demandante que el departamento incumplió su obligación de contratar de manera directa con la sociedad el desarrollo, construcción y operación de los primeros 8 “STCA” del programa, puesto que solo se contrató el diseño, construcción y puesta en marcha de 4 “STCA” (Tamesis, Yarumal, Nariño y San Andrés de Cuerquia) y la ejecución de los diseños de 3 “STCA” (Olaya, Urrao y Guatapé).
   2. Expresó que se incumplieron los tres contratos celebrados y respecto al contrato n.º 2007-CO-20-8460 que tenía por objeto el diseño de los “STCA” en los municipio de Olaya, Urrao y Guatapé, el departamento de Antioquia nunca pagó a la demandante el valor del anticipo, ni dio la orden de inicio de la ejecución del contrato, ni lo término unilateralmente.
   3. Finalmente, el 29 de mayo de 2012 la demandante se enteró que la gobernación de Antioquia se abstuvo de ejecutar el contrato n.º 2007-CO-20-8460, mediante respuesta a una petición por ellos elevada.
   4. El 03 de abril de 2013 se celebró audiencia de conciliación prejudicial, la cual se declaró fallida ante la Procuraduría 143 Judicial II para Asuntos Administrativos.
5. **TRAMITE EN PRIMERA INSTANCIA**
6. La demanda correspondió por reparto al despacho de la magistrada Beatriz Elena Jaramillo Muñoz, integrante de la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, quien mediante providencia del 14 de enero de 2014 la admitió (fol. 80 y 81 c.1). Esta decisión fue notificada a la parte demandante por anotación en estado -16 de enero de 2014-, y electrónicamente al departamento de Antioquia -05 de febrero de 2014- (fol. 96 y 97 c.1).
7. Dentro de la oportunidad legal[[1]](#footnote-1), la apoderada del departamento de Antioquia contestó la demanda y formuló como excepción previa la caducidad del medio de control en relación con las pretensiones derivadas del contrato n.º 2007-CO-20-8460 (fol. 101 a 113 c.1).
   1. Al respecto, indicó que el plazo del contrato estaba señalado en el clausulado del mismo -numerales 2.2. y 2.3. del clausulado especial-, con fecha de inicio en enero de 2008 y plazo de ejecución de 3 meses, es decir el contrato se terminó el 30 de mayo de 2008.
   2. Así las cosas, manifestó que si el plazo para la ejecución del contrato venció el 30 de mayo de 2008, debió liquidarse hasta el 30 de septiembre de 2008, más los dos meses siguientes para la liquidación unilateral sería hasta el 30 de noviembre de 2008, concluyendo que la demanda se presentó por fuera del término de caducidad de los dos años.
8. Finalmente, el 18 de junio de 2014 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. y en la etapa para resolver sobre la excepción previa de caducidad propuesta por la parte demandada, el *a quo* la declaró probada en relación con la pretensión derivada del contrato n.º 2007-CO-20-8460 (minuto 02:26 a 13:27 del registro magnético de la audiencia inicial, fol. 140 c.ppl.), lo anterior bajó los siguientes argumentos:
   1. El Tribunal arguyó que el numeral 2.2. de las condiciones especiales del contrato estableció como fecha de inicio el mes de enero de 2008 con un plazo de 3 meses y la caducidad en este caso se debe contabilizar como lo disponen los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 164 del C.P.A.C.A.
   2. Entonces, que como el contrato había sido celebrado el 26 de diciembre de 2007, con fecha de inicio en enero de 2008 y para ejecutarse durante los 3 meses siguientes, es decir hasta el 30 de abril de 2008, los 4 meses para la liquidación de que trata el artículo 164 del C.P.A.C.A. vencieron el último día del mes de julio de 2008, pudiendo presentar la demanda solo hasta el 02 de agosto de 2010, y teniendo en cuenta que la solicitud de conciliación se radicó ante la Procuraduría el 09 de diciembre de 2012 y la demanda se presentó el 08 de agosto de 2013, encontrándose ya caducada.
9. **EL RECURSO DE APELACIÓN**
10. Inconforme con la anterior decisión, el apoderado de la sociedad Empresa de Cables Aéreos S.A. - ECA S.A. formuló recurso de apelación (minuto 14:00 a 18:15 del registro magnético de la audiencia inicial, fol. 140 c.ppl.), donde manifestó que la excepción no fue presentada en escrito separado como lo dispone el artículo 98 del Código de Procedimiento Civil, entonces se entendió como una excepción de fondo.
    1. Manifestó que en la demanda se hacía referencia a una serie de contratos coligados celebrados entre el Banco Interamericano de Desarrollo, el departamento de Antioquia y la sociedad Empresa de Cables Aéreos S.A. - ECA S.A., los cuales estructuran una operación económica unitaria y compleja, sin que el contrato n.º 2007-CO-20-8460 deba analizarse de manera aislada, porque todos hacen parte de una misma operación contractual.
    2. Ratificó que solo hasta el 29 de mayo de 2012 a través de la respuesta a la petición presentada por ECA S.A., se enteraron que no se ejecutaría el contrato por parte de la gobernación de Antioquia.
    3. Adujó el recurrente que el hecho de no realizarse la liquidación del contrato -bilateral o unilateralmente-, la cual estaba a cargo de la gobernación, no permite que se beneficie con la declaratoria de caducidad extrayéndola de las obligaciones contractuales.
    4. Finalizó concluyendo que el Consejo de Estado ha indicado que cuando existen dudas en la caducidad este presupuesto se debe resolver en la sentencia y no como excepción previa.
11. Durante el traslado del recurso de apelación -consagrado en el numeral 1º del artículo 244 del C.P.A.C.A.[[2]](#footnote-2)- la apoderada de la parte demandada consideró que la caducidad se debía resolver como excepción previa y que no obra prueba de que la Empresa de Cables Aéreos S.A. - ECA S.A. haya realizado trámites tendientes a darle cumplimiento al contrato, cuando la ejecución del mismo estaba a cargo de la demandante.
    1. El Ministerio Público manifestó que el Estado es el que tiene la obligación de convocar al contratista para darle cumplimiento al contrato, así como realizar la liquidación de cada uno. Sobre la caducidad indicó que debe discutirse en el fondo de la sentencia y que cuando existen varios contratos, el contratista se ve doblegado a tomar decisiones durante la ejecución para no entorpecer lo demás contratos.
12. Por reparto del 28 de julio de 2014, el conocimiento del recurso de apelación le correspondió a la Subsección B de la Sección Tercera de esta Corporación (fol. 10 c. ppl.), el cual debe ser resuelto de plano en los términos del numeral 3º del artículo 244 del C.P.A.C.A.
13. **PROBLEMA JURÍDICO**

Para resolver el recurso de apelación formulado contra la decisión sobre la excepción previa de caducidad del contrato n.º 2007-CO-20-8460, adoptada en la audiencia inicial el 18 de junio de 2014, por la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Antioquia, la Sala debe establecer, en primer lugar, si en efecto se trata de un conjunto de contratos conexos o coligados o, si por el contrario, se trata de contratos autónomos sobre los cuales opera el fenómeno de la caducidad de manera independiente.

1. **COMPETENCIA**

Esta Corporación es competente para conocer del presente proceso comoquiera que supera la cuantía exigida por el numeral 6º del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[[3]](#footnote-3).

De conformidad con lo establecido en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esta Corporación y Sala conocen en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos contra los autos proferidos por los tribunales administrativos, frente a los cuales sea procedente este medio de impugnación.

Así mismo, se encuentra que esta Sala es competente para decidir el recurso presentado, por cuanto el numeral 6º del artículo 180 del C.P.A.C.A. indica que es procedente la apelación contra el auto que decida sobre las excepciones previas, y el artículo 125 *ibídem* le atribuye a la misma la facultad de proferir la presente decisión interlocutoria.

1. **CONSIDERACIONES**

La Sala considera que en el presente caso se debe revocar la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Antioquia en el trámite de la audiencia inicial celebrada el 18 de junio de 2014, en la cual se declaró probada la excepción previa de caducidad del contrato n.º 2007-CO-20-8460, formulada por el departamento de Antioquia, por los motivos que se exponen a continuación:

Esta Corporación en reiterada jurisprudencia[[4]](#footnote-4) ha señalado que las excepciones previas también denominadas dilatorias o de forma son las que buscan atacar el ejercicio del medio de control, por presentarse alguna inconsistencia en la manera como fue presentada la demanda, vale decir, por alguna deficiencia externa.

Así, en principio, la finalidad de las excepciones previas es la de conjurar vicios formales en procura de evitar decisiones inhibitorias o, dada la entidad de las falencias, impedir que continúe el curso del proceso *ab initio*, ya que no sería posible, ante su existencia, llegar a la sentencia por sustracción de materia; de igual forma, se han establecido las excepciones mixtas que tienen naturaleza de excepción previa y de acuerdo con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo son las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva las cuales se deben resolver en la audiencia inicial.

Ahora, el artículo 141 del C.P.A.C.A.[[5]](#footnote-5) prevé la posibilidad de que cualquiera de las partes de un contrato estatal pida que se declare su incumplimiento, a través del medio de control de controversias contractuales. A su vez, el literal j) del numeral 2 del artículo 164 ibídem establece que la oportunidad para ello, en los contratos que requieran de liquidación y ésta no se realice de ninguna forma, será de dos años, contados a partir del vencimiento de los respectivos términos para liquidarlo bilateral y unilateralmente, así como se analizará más adelante.

1. **Sobre los contratos coligados**

Respecto a los contratos conexos o coligados, la doctrina ha indicado que son aquellos contratos donde existe un nexo de dependencia entre sí. Sobre el tema esta Corporación[[6]](#footnote-6) ha expresado lo siguiente:

*Para la doctrinante Bianca Massimo[[7]](#footnote-7), en términos generales, los contratos coligados son “aquellos contratos respecto de los cuales existe un nexo de interdependencia (119)”[[8]](#footnote-8). Indica también que la coligación contractual puede ser voluntaria o funcional, “se dice voluntaria cuando se prevé específicamente, es decir cuando así resulta de la intención específica de las partes, de modo que se subordina la suerte de un contrato a la de otro (120)[[9]](#footnote-9). Y se dice funcional cuando resulta de la función unitaria que se persigue, esto es cuando las varias relaciones negociales a las que se ha dado vida tienden a realizar un fin práctico unitario. En tal caso, cada contrato en particular persigue un interés inmediato, que es instrumental respecto del interés final de la operación (121)[[10]](#footnote-10); interés final que concurre a determinar la causa concreta del contrato toda vez que es ese el interés que el contrato pretende satisfacer (122)”[[11]](#footnote-11).*

*Como se observa, a pesar de que no existe una definición unánime acogida por la doctrina en cuanto hace al fenómeno de la coligación negocial, a partir de los diferentes conceptos que sobre la materia se han elaborado es posible concluir que para identificar su existencia se requiere al menos de la concurrencia de dos elementos estructurales, sin los cuales esta figura del derecho no podría llegar a concretarse; uno, la presencia de dos o más contratos y, el otro, el nexo entre ellos[[12]](#footnote-12), el cual, pese a vincularlos entre sí, no da lugar a la conformación de un solo negocio jurídico[[13]](#footnote-13), es decir, no anula la naturaleza y autonomía de cada uno de los contratos que intervienen en la relación negocial, los cuales, por tanto, mantienen su individualidad y se siguen rigiendo por las normas del derecho que le sean propias.*

*(…)*

Es decir que los contratos coligados son aquellos negocios jurídicos que se celebran bajo un régimen de dependencia, pero que guardan su singularidad estructural y funcional, sin que de esta manera se trate de uno solo y que tienen como finalidad la concreción definitiva de un interés único y realizable con la reunión de los varios contratos, cada uno con su identidad, tipología, disciplina y función propia, de manera que las prestaciones que surgen de uno y otro se interrelacionan entre sí.

1. **Sobre la caducidad del medio de control de controversias contractuales**

El fenómeno de la caducidad es un presupuesto procesal de carácter negativo que opera en algunos medios de control contenciosos por el transcurso de un término establecido expresamente en la ley, término que una vez cumplido restringe la posibilidad de acceder a la administración de justicia.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que el propósito esencial de la caducidad es evitar que las diversas situaciones generadoras de responsabilidad se extiendan de manera indefinida en el tiempo, brindando así seguridad jurídica al transformarlas en situaciones jurídicas consolidadas.

Entonces, como la caducidad opera de pleno derecho, pues su plazo no es susceptible de interrupción ni de suspensión por pacto entre las partes, su configuración implica que el demandante pierde la facultad de accionar ante la jurisdicción por no haber ejercido oportunamente su derecho y concurrir dos supuestos: i) *el transcurso del tiempo y* ii) *el no ejercicio de la acción*[[14]](#footnote-14)*.*

Dicho término está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo e invariable para que quien considere ser titular de un derecho opte por accionar o no.

Respecto de la oportunidad para presentar la demanda del medio de control de controversias contractuales, el numeral 5º del literal j) del artículo 164 del C.P.A.C.A., establece:

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

*1. En cualquier tiempo, cuando:*

*(…)*

*2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

1. *(…)*

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

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

*ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;*

***iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;***

*iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;*

*v)* ***En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo*** *o no se practique por la administración unilateralmente,* ***una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga*** *(…) (negrillas y subrayado fuera del texto).*

Ahora bien, de conformidad con la citada disposición para establecer si una demanda donde se ventilen asuntos relacionados con controversias contractuales fue presentada dentro del término legal, en principio, lo primero que correspondería determinar sería si el mismo requería o no de liquidación, dado que el término para presentar el medio de control varía dependiendo si es o no necesaria esta formalidad.

Según el artículo 60 de la Ley 80 de 1993[[15]](#footnote-15), por regla general[[16]](#footnote-16) requieren de liquidación *“los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo necesiten”*.

Al respecto, se debe recordar que los contratos de ejecución sucesiva o de tracto sucesivo son aquellos que poseen prestaciones periódicas que se prolongan en el tiempo, dicho de otro modo que no se agotan en un solo acto[[17]](#footnote-17); mientras que los contratos de ejecución instantánea son aquellos que se ejecutan en un único momento[[18]](#footnote-18).

Para determinar si un contrato estatal es de ejecución instantánea o de tracto sucesivo debe observarse el contenido jurídico de las obligaciones suscritas por los extremos contractuales, pues son estas las que fijan el alcance del acuerdo y de las cuales se desprende cómo se ejecutará.

Entonces, como el literal j) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 dispone que en los contratos de ejecución instantánea el término para interponer la demanda de controversias contractuales es de dos (2) años, contados a partir del día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato, es decir, no se debe tener en cuenta la liquidación del contrato por no ser relevante para efectos de determinar la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

Por otra parte, cuando el contrato requiere liquidación, una vez vencido el plazo de ejecución contractual se debe proceder a liquidarlo en la forma convenida en el contrato y, a falta de estipulación, el señalado por la ley, como lo preceptúa el inciso v) del literal j) del numeral 2º del artículo 164 *ídem*. Es decir que los contratos que requirieran de liquidación deben ser liquidados bilateralmente dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su terminación y si ésta no se hace en esa oportunidad, la entidad estatal debe liquidarlo unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término anterior y, una vez finalizados estos términos el interesado podrá acudir ante la jurisdicción dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento de los seis (6) meses antes referidos.

Por lo dicho, ha de establecerse si en el presente asunto se trata de una serie de contratos conexos o coligados para así poder determinar el momento especifico desde el cual ha de computarse el término de caducidad del medio de control.

1. **Caso concreto**

En el presente caso, la Sala encuentra que el 07 de marzo de 2007 se celebró el contrato de préstamo n.º 1825/OC-CO entre el departamento de Antioquia y el Banco Interamericano de Desarrollo, mediante el cual se acordó un mecanismo de financiamiento para el desarrollo del programa de “Vías para la integración y equidad”, cuyo objeto consistía en el mejoramiento de la infraestructura de transporte del departamento de Antioquia (fol. 103 a 123 c.4).

Para el desarrollo de dicho programa, la gobernación de Antioquia celebró un convenio con la Escuela de Ingenieros de Antioquia (EIA), en el cual esta última entidad se comprometía a llevar a cabo la investigación de los diferentes sistemas de transporte y su nivel de adaptabilidad al contexto local de los municipios de Antioquia (fol. 2 c.4).

A su vez, la gobernación de Antioquia contrató con la empresa Promotora de Proyectos S.A. la elaboración de un estudio que determinara la viabilidad financiera de un modelo de negocio que pudiera proveer los productos y servicios requeridos para poder desarrollar los STCA en el departamento de Antioquia (fol. 3 c.4).

Con base en el anterior estudio, el 18 de mayo de 2007, mediante escritura pública n.º 694 de la Notaria Única de Sabaneta (Antioquia) se contituyó la Empresa de Cables Aéreos S.A. - ECA S.A., la cual se encargaría de desarrollar los STCA (fol. 1 a 101 c.4).

Finalmente, entre el departamento de Antioquia - Secretaria de Infraestructura Física para la Integración y el Desarrollo de Antioquia (contratante) y la Empresa de Cables aéreos ECA S.A. (contratista) se celebraron los siguientes contratos con la finalidad de desarrollar los primeros 8 STCA en diferentes municipio de Antioquia:

* Contrato n.º **2007-CO-20-8395** celebrado el 12 de octubre de 2007 para el diseño, construcción y puesta en marcha de los STCA en los municipios de Támesis, Yarumal y Nariño por valor de $8.726.886.500.
* Contrato n.º **2007-CO-20-8433** celebrado el 27 de noviembre de 2007 para el diseño, construcción y puesta en marcha del STCA en el municipio de San Andrés de Cuerquia por valor de $2.534.542.500.
* Contrato n.º **2007-CC-20-8460** celebrado el 26 de diciembre de 2007 para la ejecución de diseños de los STCA en los municipios de Olaya, Urrao y Guatapé.

Una vez ejecutados los dos primeros contratos, se suscribieron las respectivas actas de liquidación (fol. 175 a 194 c.4).

Respecto al contrato n.º 2007-CC-20-8460, el demandante manifestó que este no se ejecutó ya que el departamento de Antioquia nunca pagó el valor del anticipo, ni dio la orden de inicio de la ejecución del contrato, ni lo término unilateralmente.

Para resolver el *sub lite,* advierte la Sala que una de las pretensiones formuladas en la demanda va dirigida a que se declare la existencia de un solo negocio jurídico entre el departamento de Antioquia y la Empresa de Cables Aéreos S.A. - ECA S.A., respecto a una serie de contratos suscritos entre ellas y dentro del cual se encuentra el n.º 2007-CC-20-8460[[19]](#footnote-19), sobre el cual recae la inconformidad de la demandante respecto a la decisión tomada en primera instancia, pues la apelante indica que se trata de una serie de contratos coligados o conexos que tenían como finalidad común la ejecución de una operación económica unitaria y compleja consistente en el diseño, desarrollo y construcción de 8 “STCA” para el departamento de Antioquia.

Al respecto, el  *a quo* resolvió la caducidad de cada uno de los contratos por aparte, declarando la caducidad del contraton.º 2007-CC-20-8460 al considerar que el plazo para demandarlo había fenecido en agosto del año 2010 y la demanda se había presentado en agosto del año 2013.

Ahora, encuentra la Sala que en esta etapa procesal no es posible realizar un análisis para determinar si el contrato n.º 2007-CC-20-8460 hace parte de un solo negocio jurídico tal como lo plasman las pretensiones de la demanda y así poder examinar el fenómeno jurídico de la caducidad, ya que este es un tema relacionado con el fondo del asunto, puesto que en la primera pretensión se solicita que se declare la existencia de un solo negocio jurídico entre el departamento y la empresa demandante, de la siguiente forma:

***PRIMERA.*** *Declárese la existencia de un solo negocio jurídico entre el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA y ECA constituido por los siguientes contratos conexos o coligados: (i) contrato de préstamo No. 1825/OC-CO, el contrato social celebrado para la constitución de ECA; (iii) el convenio interadministrativo No. 20-72A2007 celebrado entre la GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA y el IDEA y (iv) los Convenios 2007-CO-20-8395, 2007-CO-20-8433 y 2007-CO-20-8460 celebrados entre el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA y ECA.*

Es decir, que en esta etapa procesal no se puede determinar si se trata de unos contratos coligados o conexos, ya que este es un tema que tocaría con el fondo del asunto pues debe recordarse que la primera pretensión de la demanda busca que se declare la existencia de un solo negocio jurídico entre las partes, lo que conllevaría a que esta Corporación se pronuncie de manera anticipada frente a las pretensiones de la demanda, lo cual no es procedente en la fase inicial del proceso.

Así las cosas, el conteo del término de caducidad del medio de control en relación con las pretensiones derivadas del contrato n.º 2007-CO-20-8460 no puede ser determinado de manera clara en esta etapa procesal, por lo cual es necesario dar aplicación a los principios *pro actione* y *pro damato*, según los cuales es viable admitir dichas pretensiones sin perjuicio de que en un momento posterior y con la verificación de todo el material probatorio se pueda determinar que existió caducidad respecto de las reclamaciones sobre el contrato n.º 2007-CO-20-8460, tal como lo ha determinado esta Corporación al señalar lo siguiente*[[20]](#footnote-20)*:

*En casos, como el que se analiza, la Sala ha sido flexible y ha garantizado el acceso a la justicia para que dentro del proceso se demuestren las condiciones que permitan suponer una fecha distinta - a la que primeramente parece obvia -, para iniciar el cómputo del término de caducidad. En otras palabras, cuando no es manifiesta la caducidad, es viable admitir la demanda sin perjuicio de que el juez al momento de fallar, previo el análisis del material probatorio, vuelva sobre el punto.*

De esta forma, una vez allegado todo el material probatorio y surtidos los trámites procesales correspondientes se podrá determinar con precisión el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales en relación con las pretensiones derivadas del contrato n.º 2007-CO-20-8460.

Por lo antes expuesto, la Sala revocará la decisión adoptada el 18 de junio de 2014 en la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A., donde el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró probada la excepción previa de caducidad del medio de control respecto a las pretensiones relacionadas con el contrato n.º 2007-CC-20-8460 celebrado entre el departamento de Antioquia y la Empresa de Cables Aéreos S.A. – ECA S.A., por lo cual se ordenará continuar con el trámite del proceso sin que pueda oponerse la caducidad por estar relacionada con el fondo del asunto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B,

**RESUELVE**

**PRIMERO: REVOCAR** la decisión adoptada por la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Antioquia en la audiencia inicial celebrada el 18 de junio de 2014, mediante la cual se declaró probada la excepción previa de caducidad del medio de control respecto a las pretensiones relacionadas con el contrato n.º 2007-CC-20-8460 celebrado entre el departamento de Antioquia y la Empresa de Cables Aéreos S.A. – ECA S.A., por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

**TERCERO:** Remítase copia de esta providencia al buzón electrónico del demandado departamento de Antioquia (fol. 113 c.1), de conformidad con el artículo 205 del C.P.A.C.A.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

|  |  |
| --- | --- |
| **RAMIRO PAZOS GUERRERO**  **Presidente de la Sala** | |
| **STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  **Magistrada** | **DANILO ROJAS BETANCOURTH**  **Magistrado** |

*Sln/c2+2a*

1. La notificación electrónica al departamento de Antioquia se realizó el 5 de febrero de 2014, de conformidad con el artículo 199 del C.P.A.C.A. los 25 días para retirar la copia de la demanda vencieron el 12 de marzo de 2014 y el traslado de la misma venció el 2 de mayo de 2014 según lo establecido en el artículo 172 *ídem*, la contestación de la demanda fue presentada el 2 de mayo de 2014, es decir dentro de la oportunidad legal. [↑](#footnote-ref-1)
2. *“Artículo 244. Trámite del recurso de apelación contra autos. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas: // 1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma. De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual quedará constancia en el acta. // 2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado. // 3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano. // 4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso.”*  [↑](#footnote-ref-2)
3. El presente asunto tiene vocación de doble instancia, comoquiera que la cuantía de la pretensión mayor de la demanda presentada es superior a la suma de $294.750.000 (fol. 15 a 17 c.1), la cual resulta mayor a los 500 S.M.L.M.V. exigidos por el artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el medio de control de controversias contractuales para el año 2013, teniendo en cuenta que la misma se obtiene del valor de la mayor de las pretensiones solicitadas al momento de la presentación de la demanda, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011. [↑](#footnote-ref-3)
4. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, nº. 0191-14, auto del 12 de marzo de 2014, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. (...)* [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 01 de octubre de 2015, exp. n.º 250002326000 1999 02567 01 (28233), CP. Hernán Andrade Rincón. Aranguren. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Cita original:* MASSIMO. Bianca. “Derecho Civil 3 el contrato”. Traducción Fernando Hinestrosa, Edgar Cortés. Universidad Externado de Colombia, 2007, pág. 502. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Cita original:* “119 En jurisprudencia cfr., por ej., Cas. 1007, 12 de febrero de 1980, en GI1981, 1, 1, 1537: las partes en el ejercicio de su autonomía contractual pueden dar vida, con un solo acto, a diversos y diferentes contratos que, aun si mantienen la individualidad propia de cada tipo negocial y aun permaneciendo sometidos a la disciplina respectiva, pueden resultar coligados entre ellos, funcionalmente y en un estado de dependencia recíproca, de modo que las vicisitudes de uno repercuten en los otros, para condicionar su validez y ejecución”. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Cita original:* “120 Cas. 4645, 27 de abril de 1995, en Gciv. 1996, 1, 1093, con nota de CHINÈ, designa como voluntaria la coligación que es expresión de la autonomía privada, a diferencia de la coligación legal. la coligación contractual puede resultar tipificada legislativamente, como en el caso del subarriendo, o puede expresión de la autonomía negocial; en este último caso se configura como un mecanismo por cuyo trámite las partes persiguen un resultado económico unitario y complejo, no por medio de un contrato individual, sino por medio de una pluralidad coordinada de contratos, cada uno de los cuales, aun conservando una causa autónoma, hace parte de un reglamento unitario de intereses. El subcontrato escapa, por lo demás, a la noción propia de coligación contractual (n.° 402)”. [↑](#footnote-ref-9)
10. *Cita original:* “121 Es necesario poner de presente que en algunas máximas de la jurisprudencia la noción de coligación funcional se identifica con la interdependencia misma de los negocios. Esta noción se contrapondría a la de coligación ocasional, entendida como la simple pluralidad de contratos que nacen del mismo acuerdo. Cfr. Cas. 4291, 2 de julio de 1981, en Fl 1982, I, 467: la coligación se debe considerar meramente ocasional cuando las declaraciones individuales, estructural y funcionalmente autónomas. están reunidas solo casualmente, manteniendo la individualidad propia de cada tipo negocial en el que se encuadran, de tal mera que su unión no influye, por lo general, en la disciplina de los negocios individuales en que se sustancian. Por el contrario, la coligación es funcional cuando los diferentes y distintos negocios, a los que las partes dan vida en ejercicio de su autonomía contractual, aun conservando la individualidad propia de cada tipo negocial, están concebidos y queridos como ligados teleológicamente por un nexo de interdependencia recíproca, de tal forma que las vicisitudes del uno deben repercutir sobre el otro, para condicionar su validez y eficacia.” [↑](#footnote-ref-10)
11. *Cita original:* “122 Una referencia explícita al elemento de la causa en TEYSSIE. Ob. cit., 33,156”. [↑](#footnote-ref-11)
12. *Cita original:* En este punto debe precisarse que para algunos doctrinantes, como es el caso de Ana López Frías, la coligación como fenómeno jurídicamente relevante únicamente se presenta cuando el vínculo que une a los diferentes contratos es funcional y no cuando se está en presencia de un vínculo meramente genético u ocasional. Op. cit.,

    pág. 273. [↑](#footnote-ref-12)
13. *Cita original:* Para los efectos de la coligación negocial, cuando se habla de negocios jurídicos deben entenderse comprendidos únicamente los contratos, pues es en razón de su unión y no de la de otros negocios jurídicos que puede surgir esta figura de derecho, por lo cual de suyo queda excluida “la vinculación entre negocios jurídicos que no sean contratos (por ejemplo, los casos en que el testamento presenta cualquier tipo de relación con otro negocio jurídico)…”. Al respecto ver LÓPEZ FRÍAS. Ana, “Los contratos conexos (estudio de supuestos concretos y ensayo de una construcción doctrinal)”, España, José María Bosch Editor, 1994, pág. 273. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ver en este sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 23 de junio de 2011, exp. 21093, MP: Hernán Andrade Rincón; auto del 20 de febrero de 2008, Radicación16.207 (11-2922), MP; Myriam Guerrero de Escobar, entre otros. [↑](#footnote-ref-14)
15. Vigente para la época de los hechos sin la modificación introducida por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012. [↑](#footnote-ref-15)
16. La liquidación no es obligatoria por ejemplo en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. [↑](#footnote-ref-16)
17. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 3 de junio de 2015, exp., n.º 28882, C.P. Olga Melida Valle de de La Hoz. [↑](#footnote-ref-17)
18. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 10 de julio de 2013, exp., n.º 56206, C.P. Hernán Andrade Rincón. [↑](#footnote-ref-18)
19. Objeto general: Desarrollar estudios definitivos de ingeniería, que incluyan los planos, cálculos, especificaciones técnicas, presupuestos, recomendaciones que se presentaran en un informe final detallado posteriormente y demás documentos de contratación, que permitan llevar a cabo la ejecución, en el ámbito del Programa de Vías para la Integración y Equidad (PVIE), de los proyectos de cable aéreo de los Municipios de Olaya, Urrao y Guatape. (fol. 44 C.D. fol. 76 c.1). [↑](#footnote-ref-19)
20. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 10 de noviembre de 2000, Expediente 18805, C.P. María Helena Giraldo Gómez [↑](#footnote-ref-20)