

## **CONTRATO DE COMPRAVENTA - Caducidad - Terminó – Configuración**

No cabe duda que la caducidad empezó a correr el [...], y que en ese momento era de dos años. El hecho de que en 1994 no se hubiera presentado la demanda, y que además cambió la norma de caducidad, no hace que la nueva disposición aplique al caso concreto, porque ya estaba corriendo la caducidad conforme a la norma anterior. [...] Así las cosas, no hay duda que se configuró la excepción de caducidad de la acción propuesta por el demandado, como lo decidió la primera instancia, y por tanto se confirmará la sentencia, pero por los motivos expuestos en esta ocasión.

## **INTERPRETACIÓN DEL CONTRATO – Alcance**

La Sala considera que esta clase de controversias debe resolverse conforme a la hermenéutica que rige con precisión a los contratos, es decir, las reglas interpretativas previstas en los arts. 1618 a 1624 del Código Civil, y también las particulares que contempla la contratación estatal. En estos términos, por ejemplo, los días que se pactan en un negocio jurídico significan lo que las partes hayan querido, o lo que haya sido su intención –art. 1618-; o si existe ambigüedad se puede interpretar en contra de quien lo redactó –art. 1624-; de la misma forma que se debe interpretar de la manera que mejor se enmarque en la naturaleza del contrato –art. 1621-; etc.

## **CADUCIDAD – Normativa**

Aduce el apelante que la norma de caducidad aplicable es el artículo 55 de la Ley 80 de 1993 que contempla una caducidad de 20 años, de allí que al momento de presentarse la demanda no habían transcurrido. Para la Sala resulta fácil desestimar este argumento, porque si bien al momento de presentarse la demanda la disposición vigente era la Ley 80 de 1993, lo cierto es que la norma de caducidad que regía al momento en que se presentaron los supuestos que exigían demandar empezó a correr cuando estaba rigiendo el Decreto 01 de 1984, y como empezó a correr en su vigencia con ella misma se rige hasta el final, aunque durante su tránsito cambie la disposición.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN TERCERA**

#### **SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO**

Bogotá D. C., veintidós (22) de mayo de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 05001-23-31-000-1995-00473-01(25130)**

**Actor: CIFRAS PROMOTORA SA. (EN LIQUIDACIÓN)**

**Demandado: INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES -ISS-**

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

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 11 de diciembre de 2002, por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión -fls. 398 a 407, cdno. ppal.-, que resolvió:

**“PRIMERO: PROCEDE EL MEDIO EXCEPTIVO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN, PROPUESTO POR EL APODERADO DE LA ENTIDAD DEMANDADA.**

**“SEGUNDO: NIÉGANSE LAS SÚPLICAS DE LA DEMANDA.**

**“TERCERO:** No se condena en costas a ninguna de las partes, de conformidad con lo previsto en el art. 55 de la Ley 446 de 1998” –fls. 406 y 407, cuad. ppal.-

## **ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

La sociedad Cifras Promotora SA., en liquidación -en adelante Cifras, la demandante o la parte actora-, presentó el 30 de marzo de 1995 demanda en ejercicio de la acción de controversias contractuales -fls. 100 a 123, cuad. 1-, contra el Instituto de los Seguros Sociales -en adelante el ISS o el demandado-, con el fin de que se acceda a las siguientes pretensiones:

#### **“1ª. –PRINCIPAL-**

“a.- Se ordena [sic] la Revisión [sic] del contrato de Compraventa [sic] contenido en la Escritura Pública No. 7.798 de fecha Diciembre [sic] 27 de 1.991 otorgada en la Notaría 12 del Círculo de Medellín, aclarada por la No. 2104 de Marzo [sic] 29 de 1.993, de la misma Notaría, por el cual la demandante CIFRAS PROMOTORAS S.A., vendió al INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES –ISS.- el inmueble o edificio en donde actualmente funciona su sede administrativa de Medellín, situado en el barrio El Poblado, en la calle 14 No. 48-32, individualizado en el numeral 3.3 de la relación de los hechos de la Demanda [sic] y que es poseedor del folio de matrícula inmobiliaria No. 001-0541200 en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín, Zona Sur. Como consecuencia del desequilibrio en las prestaciones a favor del ISS., y en contra de ‘CIFRAS PROMOTORA S.A. –en liquidación-’, ocasionado además por el retardo para otorgar la Escritura [sic] Pública [sic], con un avalúo desactualizado y todo lo demás que se narra en los hechos de la Demanda [sic], se revisa [sic] el Contrato [sic] y se ordena [sic] al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES a pagar a la Demandada [sic] a la ejecutoria de esta Sentencia [sic], la suma de CUATRO MIL CIENTO SETENTA Y OCHO MILLONES SESENTA Y NUEVE MIL CINCUENTA Y NUEVE PESOS M/L (\$4.178.069.059.oo) suma que devengará intereses comerciales corrientes a la tasa del 3% mensual durante los seis meses siguientes a su ejecutoria y moratorios después de vencido dicho término;

#### **“1a. PRETENSIÓN SUBSIDIARIA DE LA PRETENSIÓN PRINCIPAL.**

“ a.- Se declara [sic] que el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES –ISS incumplió el contrato de compraventa que se [sic] contiene en [sic] la escritura

pública No. 7.798 de Diciembre [sic] 27 de 1991, de la Notaría Doce [sic] del Círculo de Medellín, aclarada por la escritura No. 2104 de Marzo [sic] 29 de 1993, de la misma Notaría, por el cual la demandante 'CIFRAS PROMOTORAS S.A.', vendió al INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES –ISS, demandado, el inmueble o edificio en donde actualmente funciona su sede administrativa en Medellín, situado en el Barrio [sic] de El Poblado, en la calle 14 No. 48-32, individualizado en el numeral 3.3- de la relación de los hechos de la demanda y que es poseedor del folio de matrícula inmobiliaria No. 001-0541200 en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín, Zona Sur. Como consecuencia de su incumplimiento, en particular por la no entrega oportuna de los bienes raíces que dio en parte de pago, y todo lo demás que se narra en los hechos de la demanda, se la condena [sic] al valor de los perjuicios, por valor de CUATRO MIL CIENTO SETENTA Y OCHO MILLONES SESENTA Y NUEVE MIL CINCUENTA Y NUEVE PESOS M.L., (\$4.178.069.059.00). Los cuales se ajustarán conforme al índice de precios al consumidor, hasta cuando el pago se efectúe; o la suma mayor o menor que se acredite en el proceso o por liquidación incidental en los términos de los Arts. 172 y 178 del C.C.A. y 307 del C. de P. Civil, suma que devengará intereses comerciales corrientes, a la tasa del 3% mensual durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria, y moratorios después de vencido dicho término.

#### **“2a. SUBSIDIARIA DE LA PRETENSIÓN PRINCIPAL.**

“Se decreta [sic] la nulidad absoluta del contrato de compraventa contenido en la escritura pública No. 7.798 de fecha Diciembre [sic] 27 de 1991, otorgada en la Notaría Doce [sic] del Círculo de Medellín, aclarada por la escritura No. 2104 de Marzo [sic] 29 de 1993, de la misma Notaría, por el cual la demandante 'CIFRAS PROMOTORAS S.A.', vendió al demandado INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES –ISS, el inmueble o edificio en donde actualmente funciona su sede administrativa en Medellín, situado en el Barrio [sic] de El Poblado, en la calle 14 No. 48-32, individualizado en el numeral 3.3.- de la relación de los hechos de la demanda, y que es poseedor del folio de matrícula inmobiliaria No. 001-0541200 en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín - Zona Sur. Como consecuencia de lo anterior, ordénense las restituciones de rigor y líbrense los oficios a la Notaría Doce [sic] del Círculo de Medellín, y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de esta misma ciudad, zona sur, para lo de su competencia. Así mismo se condena [sic] al 'ISS' a pagar los frutos que con una mediana diligencia hubiera podido producir el inmueble, desde Diciembre [sic] 27 de 1991, hasta cuando el pago se efectúe, y que como mínimo se estiman en la suma de DOS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/L (\$2.500.000.000.00) o la suma mayor o menor que se acredite en el proceso, o por liquidación incidental en los términos de los Arts. 172 y 178 del C.C.A. y 307 del C. de P. C, suma que devengará intereses comerciales corrientes, a la tasa del 3% mensual durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria y moratorios después de vencido dicho término.

#### **“3a. PRETENSIÓN SUBSIDIARIA DE LA PRETENSIÓN PRINCIPAL.-**

“Se decreta [sic] la nulidad relativa del contrato de compraventa contenido en la escritura pública No. 7.798 de fecha Diciembre [sic] 27 de 1991, otorgada en la Notaría Doce del Círculo de Medellín, por el cual la demandante 'CIFRAS PROMOTORA S.A.', vendió al demandado INSTITUTO DE LOS SEGUROS

SOCIALES –ISS- el inmueble o edificio donde actualmente funciona su sede administrativa en Medellín, situado en el Barrio [sic] de El Poblado, en la calle 14 No. 48-32 individualizado en el numeral 3.3.- de la relación de hechos de la demanda y que es poseedor del folio de matrícula inmobiliaria No. 001-0541200 en la Oficina de Instrumentos Públicos de Medellín –zona sur-. Para esta pretensión se suplican e impetran, las mismas consecuencias de la pretensión anterior” –fls. 113 a 115, cuad. 1-.

Como fundamento de estas súplicas narró los siguientes hechos: el representante legal de Cifras y el Gerente Seccional del ISS en Antioquia se reunieron para analizar la posibilidad de que éste adquiriera el inmueble que aquél estaba construyendo en el barrio el Poblado de Medellín, denominado Centro Empresarial, para que instalara su sede administrativa y de atención al público.

Cifras formalizó la oferta de venta mediante comunicación del 28 de febrero de 1990, pero el ISS respondió que no estaba interesado, porque construiría su propia sede. Sin embargo, luego de que Cifras reiterara su oferta, el 9 de abril de la misma anualidad, el ISS informó su interés en adquirir el bien inmueble por el procedimiento de enajenación voluntaria directa, y aceptó la base de negociación, calculada en \$2.591'735.400; este oficio se inscribió en el folio de matrícula inmobiliaria del bien, afectando su negociabilidad con terceros.

Cifras se mostró inconforme con la minuta del contrato elaborada por el ISS, considerando que el precio de la negociación debía reajustarse, dado que se estableció de conformidad con un avalúo realizado el 26 de julio de 1990. El ISS accedió a la petición, y solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi realizar la actualización de los avalúos, tanto del bien objeto de la compraventa como de los bienes que se transferirían como parte de pago. Esta entidad entregó los avalúos el 9 de abril de 1991.

En aquel momento no existía ningún obstáculo para continuar la negociación y otorgar la respectiva escritura pública, no obstante el ISS había omitido consultar el concepto de la Superintendencia Nacional de Salud, Seccional Antioquia, trámite que retrasó el procedimiento durante el año 1991, porque la entidad rindió concepto favorable sólo en octubre de esa anualidad.

Con todo, la compra del inmueble la aprobó el Consejo Seccional del ISS el 23 de octubre de 1991, y la Junta Administradora Nacional el 20 de diciembre del mismo año. Por lo tanto, el 27 de diciembre de 1991 se otorgó la escritura pública de compraventa No. 7798, en la Notaría 12 del Círculo de Medellín, por la cual Cifras Promotora SA. vendió y

transfirió al ISS el bien inmueble. El precio acordado fue de \$2.720'581.000, que el comprador se obligó a pagar al vendedor de la siguiente forma: a) la suma de \$1.560'000.000 a la firma del contrato, b) la suma de \$558'080.000 mediante la transferencia, al vendedor, del dominio y la posesión de tres (3) bienes inmuebles de propiedad del comprador, c) la suma de \$602'501.000 restantes, se cancelarían por el comprador dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes de enero de 1992.

Las partes establecieron que en el evento de no cancelarse las sumas en mención dentro del término señalado, se pagaría al vendedor un interés efectivo mensual del 3% sobre el saldo, hasta el momento de la cancelación total.

Además, pactaron que la compraventa se perfeccionaba vencidos quince (15) días hábiles siguientes a la entrega del certificado de registro de esta escritura por la Oficina de Instrumentos Públicos de Medellín -cláusula sexta-. Por lo tanto, como la escritura pública se inscribió el 20 de febrero de 1992, la entrega material de los inmuebles que el ISS escrituró a Cifras, como parte de pago, debió cumplirse a más tardar el 10 de marzo de 1992, es decir, dentro de los quince (15) días siguientes a la inscripción de la escritura en la Oficina de Registro. No obstante, pese a que Cifras observó lo pactado, el ISS incumplió la obligación de entregar los bienes, como se indica a continuación:

- El local o inmueble de la Calle Colombia, ubicado en la calle 50 No. 56 B-40, se entregó el 11 de noviembre de 1993, con las siguientes deficiencias: *i)* no se hicieron los trámites para el traspaso de las líneas telefónicas, *ii)* todas las zonas húmedas del 2 piso se encontraron sin sanitarios, lavamanos y demás, *iii)* la red interna del teléfono sólo contaba con una salida, *iv)* toda la pintura estaba deteriorada, *v)* no se entregaron los planos, *vi)* la energía instalada era insuficiente, etc.

- El local o inmueble de la Carrera Cundinamarca, ubicado en la carrera 53 No. 49-68, fue entregado el 29 de junio de 1993, con vidrios rotos y falta de remiendos en mampostería, entre otras fallas.

- El lote de la carrera 80 de Medellín, en el cruce con la calle 1° sur, se entregó el 29 de junio de 1993, con un área inferior a la estipulada -las observaciones se consignaron en las respectivas actas de entrega-.

De conformidad con lo anterior, Cifras precisó que el perjuicio mayor se ocasionó con la tardanza en la entrega material de los bienes otorgados como parte de pago, porque respecto de dos bienes el retraso fue superior a 15 meses y en cuanto al último la mora

superó 20 meses. Por lo tanto, reclamó el pago de \$2.713'031.857 –valor calculado a 29 de diciembre de 1993- por los siguientes conceptos: *i)* \$422'833.880 por intereses de la negociación y moratorios, *ii)* \$37'152.582, sin incluir intereses, por gastos de tramitación, entre ellos, los pagos por el impuesto de timbre nacional, derechos notariales, rentas nacionales y otros, *iii)* \$6'576.838, sin incluir intereses, por quince líneas telefónicas vendidas en la negociación, con destino a la Sede Administrativa, *iv)* \$413.126 por el pago de una multa impuesta por Registro de Instrumentos Públicos de Medellín, zona sur, por causas imputables al ISS, *v)* \$12'857.461, por las líneas telefónicas de los locales de la Calle Colombia -3 líneas- y la Carrera Cundinamarca -44 líneas- que no han sido trasladadas por el ISS, y *vi)* \$2.232'055.555, por la demora en la negociación por parte del ISS, que afectó el precio de venta del inmueble construido por Cifras, puesto que se ajustó conforme al avalúo efectuado en el mes de julio de 1990 y sólo hasta diciembre de 1991 se suscribió la escritura pública.

Estas sumas, actualizadas al momento de la presentación de la demanda, con un interés del 4.5% mensual, ascienden a \$4.178'069.059.

De otro lado, como la escritura pública de compraventa No. 7798 del 27 de diciembre de 1991, de la Notaria Doce de Medellín, presentaba deficiencias atribuibles al ISS en la individualización de los bienes que constituían parte de pago, se suscribió la escritura aclaratoria No. 2104, del 29 de marzo de 1993, término adicional que irrogó un perjuicio mayor a Cifras.

El 29 de diciembre de 1993, Cifras reclamó al ISS el pago de lo que le adeudaba, pero como no obtuvo respuesta insistió el 3 de marzo de 1994, presentando derecho de petición. El 18 de marzo siguiente, el ISS contestó que se negaba a efectuar el pago hasta tanto la justicia decidiera sobre el particular.

El demandante también adujo que el contrato estaba viciado por objeto y causa ilícita, porque el ISS sacó del comercio el inmueble objeto de venta y no lo adquirió oportunamente, razón por la que se cerró cualquier posibilidad de negociación con un tercero, ocasionando a Cifras *"la presión insuperable de verse obligada a vender exclusivamente al ISS conforme a sus incumplimientos y caprichos"*.

## **2. Contestación de la demanda**

El ISS aceptó unos hechos, negó otros, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso la excepción de caducidad de la acción. Señaló que como las pretensiones –

principales y subsidiarias- se refieren a la revisión, al incumplimiento, a la nulidad absoluta y a la nulidad relativa del contrato de compraventa contenido en la escritura pública No. 7798 del 27 de diciembre de 1991, es a partir de esta fecha que debe contabilizarse la caducidad de la acción, de manera que el 11 de enero de 1994 constituía el límite para presentar la demanda, teniendo en cuenta que el término venció durante la vacancia judicial y éste fue el primer día hábil para la rama judicial en ese año -art. 121 CPC. y art. 70 CC.-.

Así las cosas, considerando que la demanda se presentó el 30 de marzo de 1995, se configuró el fenómeno de la caducidad. Ahora bien, si en gracia de discusión se cuenta la caducidad a partir de la escritura aclaratoria No. 2104 del 29 de marzo de 1993, también la acción estaría caducada, porque bajo este supuesto la fecha límite venció el 29 de marzo de 1995, y la demanda se presentó un día después.

De otra parte, precisó que Cifras ocultó sus propios incumplimientos, en particular porque el inmueble objeto de la venta no era de entrega inmediata, tal como se ofreció, sino que, por el contrario, entre las partes se suscribió el acta de entrega del edificio el 31 de julio de 1992, es decir, transcurridos siete meses siguientes a la firma de la escritura pública; además, se recibió con salvedades que se consignaron en hoja anexa, habida cuenta que el inmueble aún no estaba terminado a satisfacción –ni lo estuvo pasados dos años de la firma de la escritura pública-. Por esta razón, la tardanza en los trámites de escrituración y entrega no fueron ajenos a la actora. En este sentido, propuso la aplicación del artículo 1609 del Código Civil, según el cual ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no se allane a cumplirlo en la forma y tiempo debidos.

Aclaró que la restricción de la negociabilidad del inmueble no sobrevino por voluntad del ISS, porque la inscripción del oficio No. 785464 en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble ofrecido en venta se regía por lo dispuesto en el inciso final del artículo 13 de la Ley 9 de 1989, y esta afectación sólo transcurrió por tres meses, porque el 4 de marzo de 1991 se canceló la inscripción ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Así mismo indicó que según el literal b de la cláusula sexta de la escritura de compraventa No. 7798 de diciembre 27 de 1991, no es cierto que se haya acordado un plazo de entrega de los inmuebles transferidos por el ISS como parte de pago a Cifras SA., porque lo pactado fue la suscripción de las escrituras públicas.

Se opuso a la tasa de interés del 4.5% mensual reclamada en la demanda, porque la pactada fue del 3%, de conformidad con la cláusula 6, literal c, de la escritura pública No.

7798. También manifestó su inconformidad con la cuantía de los perjuicios pretendidos, porque doblan el valor de la negociación, resaltando que esto permite dilucidar la verdadera intención de la parte actora en la ejecución del contrato, puesto que el ISS apenas había previsto el cobro de un 10%, en caso de incumplimiento de la contraparte.

Finalmente, afirmó que en la demanda no hay queja sobre el pago de las sumas en efectivo, de lo que se colige que el ISS cumplió con sus obligaciones contractuales, no incurrió en demoras injustificadas y no violó las normas aducidas -fls. 139 a 165, cuad. 1-.

### **3. Alegatos de conclusión**

La parte demandante y el Ministerio Público no intervinieron en esta etapa del proceso. El demandado reiteró los argumentos expuestos, y añadió la excepción de falta de poder para demandar respecto de las pretensiones de nulidad absoluta y nulidad relativa del contrato de compraventa -fls. 21 a 42, cuad. de pruebas-.

### **4. La sentencia**

El Tribunal Administrativo de Antioquia negó las súplicas de la demanda y declaró probada la excepción de caducidad de la acción.

Consideró que la escritura pública No. 7798, del 27 de diciembre de 1991, constituía la fecha inicial para contar la caducidad, porque ella contiene el negocio jurídico, bajo el entendimiento que la escritura pública No. 2104 del 29 de marzo de 1993, es exclusivamente aclaratoria. No obstante, enfatizó que, aún en gracia de discusión, de contabilizar el término de caducidad a partir de esta última, igualmente la acción está caducada, porque la demanda se presentó el 30 de marzo de 1995.

En el mismo sentido, señaló que la ocurrencia del fenómeno de la caducidad también se evidencia a partir de la declaración del apoderado de Cifras, cuando mencionó que la entrega material de los inmuebles que el ISS escrituró como parte de pago debió cumplirse a más tardar el 10 de marzo de 1992, toda vez que confrontada esta fecha con la de la presentación de la demanda se extralimitó el término de dos años contemplado en el artículo 136 del CCA. -fls. 398 a 407, cuad. ppal.-.

### **5. El recurso de apelación**

Lo interpuso la parte demandante –fls. 409 a 412, cuad. ppal.-. Sostiene que la demanda se presentó dentro del término oportuno, teniendo en cuenta que las partes, en su autonomía de la voluntad, establecieron en la cláusula sexta de la escritura pública No. 7798 del 27 de diciembre de 1991, que el contrato de compraventa se perfeccionaba quince días después de la expedición del certificado en el que constara su inscripción. Así las cosas, considerando que esta cláusula es aplicable a la escritura pública No. 2104 de 1993 –aclaratoria de la anterior-, que a su vez es parte integrante del contrato de compraventa, se tiene que la misma quedó perfeccionada el 19 de abril de 1993, razón por la que el término de caducidad debía contarse a partir de esta fecha.

## **6. Trámite en esta instancia**

6.1. *Alegatos de las partes:* Ambas partes alegaron de conclusión en sentido coincidente a los argumentos que cada una manifestó a lo largo del proceso –fls. 420 y 421, 435 a 447, cuad. ppal.-. Sin embargo, Cifras agregó que el término de caducidad aplicable al caso era el de veinte años, establecido en la Ley 80 de 1993.

6.2. *El Ministerio Público:* No intervino en esta etapa del proceso.

## **CONSIDERACIONES**

Previo al estudio que corresponde para decidir el recurso de apelación, advierte la Sala que la sentencia será confirmada, para lo cual se expondrán las razones que conducen a ello, siendo necesario analizar: *i)* la competencia del Consejo de Estado para conocer del asunto, *ii)* lo probado en el proceso, y *iii)* la excepción de caducidad de la acción.

### **1. Competencia**

Esta Sala es competente para conocer el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, de conformidad con el artículo 129 del CCA. y el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 -Reglamento del Consejo de Estado-, así mismo, por tratarse de un proceso con vocación de segunda instancia ante esta Corporación, toda vez que la cuantía de la demanda supera aquella exigida en vigencia del Decreto 597 de 1988, puesto que la pretensión mayor, individualmente considerada, se estimó en cuatro mil ciento setenta y ocho millones sesenta y nueve mil cincuenta y nueve pesos (\$4.178'069.059).

### **2. Lo probado en el proceso**

A partir de los documentos aportados al proceso y destacando, únicamente, las pruebas que estrictamente interesan para la decisión, la Sala encuentra demostrados los siguientes hechos:

a) El 27 de diciembre de 1991, el Gerente Seccional del ISS en Antioquia -comprador- y el Representante Legal de Cifras -vendedor- suscribieron la escritura pública No. 7798, en la Notaría Doce del Círculo de Medellín, que tenía por objeto la compraventa del inmueble con las siguientes características: lote de terreno situado en barrio el Poblado de la ciudad de Medellín, con un área de 3.615,34 mts<sup>2</sup>, en el que se ubica un edificio con un área total construida de 15.669 mts<sup>2</sup>. El precio acordado fue de dos mil setecientos veinte millones quinientos ochenta y un mil pesos (\$2.720'581.000), que el comprador se obligó a pagar al vendedor de la siguiente forma –cl. sexta-:

“**a).** La suma de MIL QUINIENTOS SESENTA MILLONES DE PESOS M.L. (\$1'560.000.000.oo), a la firma del presente contrato, previa presentación por parte del VENDEDOR de la respectiva cuenta de cobro.

“**b).** La suma de QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES OCHENTA MIL PESOS M.L. (\$558.080.000.oo), serán pagados mediante transferencia de dominio y posesión hecha al VENDEDOR de los siguientes bienes inmuebles de los cuales es titular el COMPRADOR en la ciudad de Medellín, identificados de la siguiente manera: **INMUEBLE N° 1:** PREDIO N° 179778. LOTE DE TERRENO situado en la calle 50 N° 56B-40 de la ciudad de Medellín, con un área de terreno de 335 metros cuadrados, UN LOCAL de 335 metros cuadrados y Mezzanine [sic] de 307.78 metros cuadrados... **INMUEBLE N° 2:** PREDIO N° 4931: Situado en la carrera 53 N° 49-68 de la ciudad de Medellín, con un área de terreno de 972 metros cuadrados, un área de construcción de 856.75 metros cuadrados; Oficinas [sic] con un área de 161.28 metros cuadrados... **INMUEBLE N° 3:** Un predio en forma triangular, situado en la carrera 80 con calle 1 Sur de la ciudad de Medellín, con un área de terreno de 2.259 metros cuadrados... las correspondientes escrituras públicas se suscribirán entre COMPRADOR Y VENDEDOR, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la entrega del certificado de registro por parte de la Oficina de Instrumentos Públicos de Medellín, en donde conste el registro de la presente escritura, momento a partir del cual se entiende perfeccionado éste contrato. (Subrayas fuera del texto original)

“**c)** La suma de SEISCIENTOS DOS MILLONES QUINIENTOS UN MIL PESOS M.L. (\$602.501.000.oo) restantes, serán cancelados por el COMPRADOR dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes de enero de 1.992. Para el evento de no cancelarse en dicho término las sumas en mención, se pagará al VENDEDOR un interés del efectivo mensual del 3.0% sobre el saldo hasta el momento de su cancelación total”.

Por su parte, el vendedor se obligó a entregar el inmueble objeto de la compraventa en los términos que se enuncian a continuación:

**“OCTAVA: ENTREGA DEL INMUEBLE:** EL VENDEDOR se obliga a hacer la entrega real y material del inmueble junto con sus anexidades y dependencias, a partir de treinta (30) días siguientes al perfeccionamiento del contrato que para éstos efectos se entiende con el registro de la presente escritura en la Oficina de Instrumentos Públicos correspondiente. Las entregas serán parciales sin exceder de noventa (90) días para la entrega total del edificio y sus anexidades. El subgerente de recursos físicos de la seccional o en quien ésta delegue, quedará facultado para recibir el inmueble objeto del contrato, acto del cual se suscribirá un acta la que firmará además EL VENDEDOR y en la que se detallará claramente lo recibido y el estado del mismo” -fls. 124 a 129, cuad. 1.- (Subrayas fuera del texto original).

b) El 29 de marzo de 1993, el Gerente Seccional del ISS en Antioquia y el representante legal de Cifras otorgaron la escritura pública No. 2104 en la Notaría Doce del Círculo de Medellín, por medio de la cual aclararon la escritura pública No. 7798, del 27 de diciembre de 1991, en los siguientes aspectos:

“TERCERO: Que para la venta en mención, se incurrió en una imprecisión al no determinar expresamente en ella la transmisión del INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES, a CIFRAS PROMOTORA S.A. del dominio y posesión de los tres inmuebles allí señalados e identificados plenamente, hecho que ratificamos por medio de este acto.

“CUARTO: Según exigencia del Artículo 31 del Decreto 960 de 1970, los inmuebles objeto de enajenación, además de la identificación hecha en la Escritura [sic] principal por su nomenclatura, lugar o ciudad donde están ubicados y registro catastral, deberán identificarse por sus linderos, lo cual se omitió en los inmuebles 1º y 2º, en cuanto al No. 3, se aclara tanto el área en metros cuadrados, conforme a la nueva medición hecha, cuyos planos se protocolizan con esta aclaración y además se rectifican sus linderos...

“QUINTO: Que por la presente escritura aclaratoria, se declara nuevamente que la entidad compradora transmite a CIFRAS PROMOTORAS S.A., el dominio y posesión de los tres inmuebles identificados con la cláusula sexta de la Escritura Pública No. 7.798 del 27 de Diciembre [sic] de 1.991, de esta misma Notaría, inmuebles que se hayan libres de todo gravamen como censo, hipoteca, embargo, registro por demanda civil, condiciones resolutorias, etc. Y en los casos de la Ley se obliga a salir al saneamiento de los inmuebles mencionados, sea por evicción o por vicios redhibitorios.

“SEXTO: Igualmente se aclara que con relación a los títulos de tradición del inmueble No. 2 que fue entregado como parte de pago según consta en la cláusula sexta de la escritura en mención, que el Instituto adquirió el inmueble situado en la carrera 53 No. 49 – 68 de Medellín, por venta que hizo CONFECIONES COLOMBIA S.A., mediante Escritura [sic] No. 3.649 del 20 de noviembre de 1.951, registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de Medellín, el 02 de Diciembre [sic] de 1.951, con el

número de Matrícula [sic] 001-0147254. En cuanto a la Matrícula [sic] inmobiliaria de los inmuebles números 1 y 3 descritos en el numeral b) de la cláusula sexta de la Escritura [sic] que se aclara son: 001-179778 y 001-416867 respectivamente, aclarándose también esta inexactitud que obra en la Escritura [sic] Pública [sic] No. 7798 de Diciembre [sic] 27 de 1.991 –fls. 130 a 136, cuad. 1-.

### **3. La excepción de *caducidad de la acción***

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia, considerando que la excepción de caducidad de la acción se encuentra configurada frente a todas las pretensiones, de conformidad con las razones que pasan a exponerse.

Está acreditado que Cifras Promotora SA. y el ISS celebraron un contrato de compraventa de un bien inmueble, mediante la escritura pública No. 7798 del 27 de diciembre de 1991. También está demostrado que las obligaciones pactadas no eran de ejecución instantánea sino que se prolongaban en el tiempo, como lo muestran las cláusulas sexta y octava, relacionadas –respectivamente- con el pago del precio y la entrega del inmueble.

En este sentido, no se acordó un plazo único o definitivo para cumplir todas las obligaciones, sino varios términos para las diferentes obligaciones derivadas del negocio jurídico, de manera que se advierte que la entrega material bien, por parte del vendedor – cl. octava<sup>1</sup>-, era la última obligación por satisfacer, teniendo en cuenta que las partes acordaron su ocurrencia a partir de los treinta (30) días siguientes al perfeccionamiento del contrato, pero también se aceptaron entregas parciales, sin exceder de noventa (90) días para la recepción total del edificio y sus anexidades.

En este orden, teniendo en cuenta que el perfeccionamiento del contrato aconteció el 20 de febrero de 1992, con el registro de la escritura pública No. 7798 -según lo afirma el mismo demandante-, la pregunta que cabe formular es ¿cuándo venció el plazo límite que tenía el comprador para exigir la entrega del inmueble, es decir los 90 días?

---

<sup>1</sup> “OCTAVA: ENTREGA DEL INMUEBLE: EL VENDEDOR se obliga a hacer la entrega real y material del inmueble junto con sus anexidades y dependencias, a partir de treinta (30) días siguientes al perfeccionamiento del contrato que para éstos efectos se entiende con el registro de la presente escritura en la Oficina de Instrumentos Públicos correspondiente. Las entregas serán parciales sin exceder de noventa (90) días para la entrega total del edificio y sus anexidades. El subgerente de recursos físicos de la seccional o en quien ésta delegue, quedará facultado para recibir el inmueble objeto del contrato, acto del cual se suscribirá un acta la que firmará además EL VENDEDOR y en la que se detallará claramente lo recibido y el estado del mismo”.

Lo particular del caso es que la cláusula octava estableció que el término entre 30 y 90 "días siguientes" al perfeccionamiento del contrato; pero no distinguió si se trataba de días hábiles o calendario. Esto afecta el cómputo de la caducidad, pero no el resultado sobre su configuración, pues bien se tomen unos u otros, en todo caso habrá vencido el plazo que se tenía para presentar la demanda.

Pues bien, la Sala entiende que para resolver este problema no es posible acudir al artículo 62 de la Ley 4 de 1913<sup>2</sup>, porque esta disposición sólo aplica para interpretar "leyes" y "actos oficiales", y es claro que los "contratos" no pertenecen a alguna de estas categorías. En efecto, los contratos no son las leyes a que se refiere esta norma, aunque simbólicamente se diga que los negocios son "ley para las partes", pues la disposición citada alude en realidad a la manera de interpretar "las leyes" que hacen parte del ordenamiento jurídico, y por tanto que son una de las fuentes del derecho; y tampoco es un "acto oficial", cuyo concepto es un típico acto jurídico indeterminado, pero que no comprende a los negocios jurídicos, sencillamente porque éstos constituyen una categoría jurídica autónoma, distinguida de las demás. Así, pues, un contrato no es una *acto oficial*, sino un contrato, una categoría jurídica autónoma, dotada de sustantividad.

Descartada la aplicación analógica del art. 62 a los términos que se pactan en los contratos, la Sala considera que esta clase de controversias debe resolverse conforme a la hermenéutica que rige con precisión a los contratos, es decir, las reglas interpretativas previstas en los arts. 1618 a 1624 del Código Civil, y también las particulares que contempla la contratación estatal. En estos términos, por ejemplo, los días que se pactan en un negocio jurídico significan lo que las partes hayan querido, o lo que haya sido su intención –art. 1618-; o si existe ambigüedad se puede interpretar en contra de quien lo redactó –art. 1624- ; de la misma forma que se debe interpretar de la manera que mejor se enmarque en la naturaleza del contrato –art. 1621-; etc.

Aplicadas estas reglas al caso concreto, la Sala entiende que el término de 30 a 90 días "siguientes" con que contaba el vendedor para entregar al ISS el edificio, se deben contar en días calendario, bajo el entendimiento que esta fue la voluntad de los contratantes, conclusión a la que se llega a partir de una interpretación integral del contrato, la Sala advierte que las partes hicieron una distinción frente a otras obligaciones, también pactadas en días, pues cuando quisieron establecer para ellas que esos días serían hábiles

---

<sup>2</sup> "Artículo 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil".

así lo acordaron: tal es el caso de la suscripción de las escrituras públicas de los tres inmuebles que el ISS daría en parte de pago, en cuyo caso se acordó hacerlo dentro de los 15 "días hábiles siguientes" a la entrega del certificado de registro –cl. sexta-; o de la entrega de la última parte del dinero en efectivo, que se haría dentro de los primeros 5 "días hábiles" del mes de enero de 1992 –cl. sexta-.

En cambio, en relación con la obligación de entregar al ISS el inmueble objeto del contrato de compraventa, las partes pactaron que "... EL VENDEDOR se obliga a hacer la entrega real y material del inmueble... a partir de treinta (30) días siguientes al perfeccionamiento del contrato... Las entregas serán parciales sin exceder de noventa (90) días para la entrega total del edificio y sus anexidades..." De esta manera, la distinción que hicieron es evidente, pues en unos casos especificaron con claridad que los días serían hábiles y en los otros hablaron de "días siguientes, de manera que es posible deducir que se refirían días corrientes o solares, pues en los otros casos diferenciaron con precisión.

Así entendidas las cláusulas, el plazo máximo con que contaba el vendedor para entregar el edificio era de 90 días calendario, que venció el 20 de mayo de la misma anualidad, y es a partir de allí que debe analizarse la caducidad, porque en esta fecha era exigible la última obligación del contrato.

Además, por la naturaleza de este contrato, se sabe que no era liquidable, porque el artículo 287 del Decreto 222 de 1983 establecía que este requisito era obligatorio cuando se presentaran los cuatro supuestos que contemplaba, y en todo caso, además, tratándose de los contratos de obra pública y de suministro, pero ninguno de esos eventos y tipos contratos aplica al caso concreto<sup>3</sup>.

De esta manera, dando aplicación al inciso final del artículo 136 del CCA. de 1984, vigente para el año en que empezó a correr la caducidad, el término era el siguiente:

#### "Art. 136. Caducidad de las acciones. (...)

---

<sup>3</sup> "Art. 287. DE LOS CASOS EN QUE PROCEDE LA LIQUIDACIÓN. Deberá procederse a la liquidación de los contratos en los siguientes casos:

"1. Cuando se haya ejecutoriado la providencia que declaró la caducidad.

"2. Cuando las partes den por terminado el contrato por mutuo acuerdo, lo cual podrá hacerse en todos los casos en que tal determinación no implique renuncia a derechos causados o adquiridos en favor de la entidad contratante.

"3. Cuando se haya ejecutoriado la providencia judicial que lo declaró nulo.

"4. Cuando la autoridad competente lo declare terminado unilateralmente conforme al artículo 19 del presente estatuto.

"Además de los casos señalados, y si a ello hubiere lugar, los contratos de suministros y de obras públicas deberán liquidarse una vez que se hayan cumplido o ejecutado las obligaciones surgidas de los mismos." (Negrillas fuera de texto)

“Las relativas a contratos caducarán en dos (2) años de ocurridos los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento”.<sup>4</sup>

Como los dos años empezaron a correr el 21 de mayo de 1992, la parte demandante debió presentar la demanda hasta el 21 de mayo de 1994; pero como lo hizo el 30 de marzo de 1995 caducó la acción, y así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

Ahora bien, aduce el apelante que la norma de caducidad aplicable es el artículo 55 de la Ley 80 de 1993 que contempla una caducidad de 20 años, de allí que al momento de presentarse la demanda no habían transcurrido.

---

<sup>4</sup> La dificultad que existía en vigencia del decreto 222 de 1983, debido a que no contempló un plazo para realizar la liquidación del contrato de obra –sólo ordenaba hacerlo-, hizo que la jurisprudencia de esta Corporación definiera el tema de la siguiente manera –sentencia del 30 de agosto de 2001, Rad. No. 50001-23-31-000-1999-6256-01(16.256)-:

“La Sala ha precisado con fundamento en la ley, que el término de caducidad de las acciones contractuales se cuenta a partir de la fecha en que se produce o debió producirse la liquidación del contrato. Así, en sentencia del 8 de junio de 1995, expediente No. 10.634 señaló: ‘En materia contractual habrá que distinguir los negocios que requieren de una etapa posterior a su vigencia para liquidarlos, de aquellos otros que no necesitan de la misma. En éstos, vale decir, para los cuales no hay etapa posterior a su extinción, cualquier reclamación judicial deberá llevarse a cabo dentro de los dos años siguientes a su fenecimiento. Para los contratos respecto de los cuales se impone el trámite adicional de liquidación, dicho bienio para accionar judicialmente comenzará a contarse desde cuando se concluya el trabajo de liquidación, o desde cuando se agotó el término para liquidarlo sin que se hubiere efectuado, bien sea de manera conjunta por las partes o unilateralmente por la administración...”

de manera que frente a esta situación aplican perfectamente los términos establecidos por la jurisprudencia de la Sección Tercera –para los contratos regidos por el decreto 222 de 1983-, la cual ha dicho al respecto que:

“La jurisprudencia de la Sala se había encargado de señalar como término plausible para que la administración liquidara el contrato el de cuatro meses: dos meses a partir del vencimiento del contrato para que el contratista aportara la documentación requerida para la liquidación y dos para que el trabajo se realizara por mutuo acuerdo. Vencido el último, la administración debía proceder a la liquidación unilateralmente mediante resolución debidamente motivada (sentencia del 29 de enero de 1988, expediente 3615).

(...)

“También ha precisado la Sala que dicho término no es perentorio, vale decir, que **pasados ahora 6 meses** de haberse vencido el plazo del contrato sin que éste se haya liquidado no se pierde competencia para hacerla. Pueden practicarla los contratantes por mutuo acuerdo o la administración unilateralmente, ya que el fin último es que el contrato se liquide y se definan las prestaciones a cargo de las partes...” -Sentencia de 16 de agosto de 2001. Rad. No. 25000-23-26-000-1996-4384-01(14.384)-

Para la Sala resulta fácil desestimar este argumento, porque si bien al momento de presentarse la demanda la disposición vigente era la Ley 80 de 1993, lo cierto es que la norma de caducidad que regía al momento en que se presentaron los supuestos que exigían demandar empezó a correr cuando estaba rigiendo el Decreto 01 de 1984, y como empezó a correr en su vigencia con ella misma se rige hasta el final, aunque durante su tránsito cambie la disposición.

Esta idea quedó perfectamente expresada en la sentencia de la Sección Tercera del 4 de diciembre de 2006 –exp. 15.239-, cita que se hace completa por su pertinencia para resolver el aspecto apelado:

**“2.2.1.- El carácter procesal de la norma que consagra la caducidad de las acciones y la incidencia de dicho carácter en la determinación de la disposición aplicable en los casos de tránsito legislativo.**

“Dada esa evolución normativa, resulta importante definir, para casos como el que ahora ocupa la atención de la Sala, cuál es el término de caducidad aplicable ante la entrada en vigencia de una nueva regulación cuando la misma sobreviene, por ejemplo, a la celebración del correspondiente contrato, a su terminación o al incumplimiento del mismo.

“Para definir el asunto esta Corporación ha acudido a diferentes criterios, que igualmente comportan diversas consecuencias y conclusiones.

“Así, mediante providencia de febrero 14 de 2002<sup>5</sup>, la Sala estimó que debía aplicarse lo dispuesto en el artículo 41 de la ley 153 de 1887, según el cual cuando no se hubiere completado aun el tiempo de prescripción iniciado bajo una ley y se promulgare otra que lo modifique, corresponderá al prescribiente escoger la norma que habrá de regir la situación fáctica concreta<sup>6</sup>, criterio que igualmente fue acogido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo mediante la sentencia S-262.

“Posteriormente la Sección Tercera, de conformidad con lo expuesto en la providencia de mayo 27 de 2004<sup>7</sup>, decidió apartarse de esa solución por considerar que la norma legal invocada no resultaba realmente aplicable al caso en estudio, toda vez que la misma hace referencia a un fenómeno

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera Ponente: Maria Elena Giraldo Gómez, Sentencia del 14 de febrero de 2002, Radicación Número: 07001-23-31-000-1994-0131-01(13238), Actor: Consultores Civiles E Hidráulicos Ltda.

<sup>6</sup> Así reza el texto del artículo 41 de la Ley 153 de 1887:

*“Artículo 41. La prescripción iniciada bajo el imperio de una ley, y que no se hubiere completado aún al tiempo de promulgarse otra que la modifique, podrá ser regida por la primera o la segunda, a voluntad del prescribiente; pero eligiéndose la última, la prescripción no empezará a contarse sino desde la fecha en que la ley nueva hubiere empezado a regir.”*

<sup>7</sup> Sección Tercera, Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, Auto del 27 de mayo de 2004, Radicación número: 19001-23-31-000-2002-0513-01(24371), Actor: Willman Quintero González.

diferente al de la *caducidad de la acción*, como lo es el de la *prescripción adquisitiva*.

“En otras oportunidades, al considerar que las normas relativas a la caducidad de las acciones son de carácter sustancial, se ha concluido que la norma aplicable debería ser la contenida en el inciso primero del artículo 38 de la Ley 153 de 1.887, por cuya virtud *"En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración."*

“Con apoyo en ese razonamiento se ha sostenido que las normas relativas a la caducidad de la acción, vigentes al momento de celebrar el contrato, resultan inmodificables y se han de aplicar sin importar que, con posterioridad, el término respectivo sea objeto de modificaciones<sup>8</sup>.

“Como ya se indicó, esa tesis se apoya en el supuesto de que las normas referentes al término de caducidad de las acciones son de carácter sustancial, planteamiento que no coincide actualmente con el criterio mayoritario de la Sala, pues se estima que otorgarle un alcance excesivamente amplio al derecho de acción, como se hace para justificar dicha postura, paradójicamente llevaría a concluir que todas las normas procesales, en cuanto guardan relación, directa o indirecta, con el mencionado derecho, necesariamente serían de naturaleza sustancial.

**“Por el contrario, estima ahora la Sala que las normas relativas a la caducidad son de carácter procesal, como lo son todas las disposiciones que en la jurisdicción regulan cómo, cuándo, dónde y ante quién se ha de acudir para lograr la protección judicial que permita o asegure la realización efectiva de los derechos consagrados en las normas sustanciales; lo anterior al punto de que, precisamente, el aspecto de la caducidad debe examinarse dentro de los *"presupuestos procesales"* e incluso en caso de verificar su ocurrencia, desde antes del inicio del proceso, se impone el rechazo de la demanda, de plano (artículo 143 C.C.A.).**

(...)

“De lo anterior concluye la Sala que en los casos en que se configure el tránsito de legislación respecto de la regulación de términos de caducidad, salvo disposición legal expresa en sentido contrario, debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1.887 el cual consagra y ordena, como regla general, la aplicación inmediata de las disposiciones de orden procesal, por manera que en esas materias, aun tratándose de procesos en curso, las actuaciones correspondientes deberán regirse por la ley nueva, con excepción de dos (2) hipótesis fácticas diferentes entre sí, respecto de las cuales la misma ley determina la aplicación de las normas anteriores, esto es: *i)* los términos que ya hubieren empezado a correr, y *ii)* las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas.

(...)

---

<sup>8</sup> Idem.

“El entendimiento que se deja expuesto en relación con el alcance del aparte final del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, según el cual en asuntos procesales deben aplicarse las normas bajo cuyo imperio hubieren empezado *i)* a correr términos ó *ii)* a desarrollarse actuaciones o diligencias, no ha ofrecido tampoco dificultad alguna para la jurisprudencia nacional, tal como lo refleja el pronunciamiento efectuado por la Corte Suprema de Justicia acerca de la aplicación inmediata de las leyes procesales, en el cual se dijo:  
(...)

### **“2.2.2.- El momento a partir del cual empieza a computarse el término de caducidad de la acción contractual.**

“Como resulta apenas natural, se impone precisar entonces que la acción contractual podrá ejercerse a partir del momento en que se reúnan las condiciones, se configuren las circunstancias o exigencias o se hayan reunido los presupuestos requeridos en cada caso para solicitar de la jurisdicción un pronunciamiento acerca de las pretensiones correspondientes. Así, por ejemplo, para deprecar la nulidad del contrato –que supone un juicio sobre su validez-, será indispensable que el mismo se haya celebrado; cuando se persiga la declaratoria de incumplimiento del contrato será necesario que se hubiere configurado la desatención del contenido obligacional del vínculo, etc.

“Pues bien, hecha la precisión que antecede y teniendo presente el marco que se ha expuesto acerca del carácter procesal de las normas que regulan la caducidad de las acciones y las implicaciones que de ello se derivan, hay lugar a señalar que –con excepción de los eventos en que se pretenda la nulidad del contrato, casos en los cuales el término correspondiente empezará a correr a partir de la respectiva celebración-, para la Sala el cómputo del término de caducidad de la acción, de manera general, debe iniciar a partir del momento en que *i)* ocurrió la terminación del correspondiente contrato, si fuere de aquellos que no requiere liquidación o *ii)* a partir del momento en que se efectuó su liquidación, si a ella se hubiere procedido o *iii)* caso de no haberse efectuado tal liquidación cuando a la misma había lugar, a partir del momento en el cual debió haberse producido la correspondiente liquidación.” (Negrillas del párrafo reslatado fuera de texto)

En estos términos, no cabe duda que la caducidad empezó a correr el 21 de mayo de 1992, y que en ese momento era de dos años. El hecho de que en 1994 no se hubiera presentado la demanda, y que además cambió la norma de caducidad, no hace que la nueva disposición aplique al caso concreto, porque ya estaba corriendo la caducidad conforme a la norma anterior.

Dejando de lado el anterior aspecto, cabe considerar el hecho de que el contratista reclamó a la entidad la indemnización de perjuicios -lo que hace dudar de la configuración de la caducidad de la acción-. Para la Sala, este evento hipotético tampoco tiene la capacidad de desvirtuar la configuración de la caducidad de la acción, pues es sabido que

este tipo de normas son de orden público; luego, una vez se presenta no es disponible por las partes ni por el juez, de allí que la actitud de los sujetos procesales, en el sentido de entablar conversaciones previas a la demanda, no detiene el transcurso del plazo de la caducidad, ya que esto sólo ocurre con la presentación de la demanda o con la convocatoria a una conciliación prejudicial.

Respecto a este tema ha dicho la Sala –Sentencia de 25 de julio de 2002. Rad. 07001-23- 31-000-1995-3893-01(13.893)-: “Se precisa además que las peticiones de pago hechas a la administración y las respuestas dadas por ésta no modifican lo dispuesto en la ley respecto del término de caducidad, ni lo relativo a la fecha desde la cual se debe contar el mismo. Igualmente, las manifestaciones que haga la Administración en torno a la vigencia del contrato, a la existencia de obligaciones o a la inexistencia de las mismas no determinan el inicio del cómputo del término de caducidad de la correspondiente acción; este pende de lo dispuesto en la ley.<sup>9</sup> Por las mismas razones, tampoco es dable considerar que el término de caducidad sólo empieza a correr desde la fecha en la cual el municipio expidió al interesado copia auténtica de documentos que solicitó.”

Con anterioridad había dicho esta misma Sala, en auto proferido el día 29 de abril de 1999<sup>10</sup>; que “Precisa finalmente la Sala que la sola circunstancia de que el entonces director de FONCOLPUERTOS hubiese manifestado mediante oficio del 26 de noviembre de 1996, que el contrato estaba vigente, no revive un negocio jurídico que había terminado el 1 de agosto de 1993, por vencimiento final del plazo. La suerte jurídica del contrato estatal no depende de apreciaciones, opiniones o conceptos, muchas veces equivocados o erróneos, de los administradores públicos”

Así mismo, se expresó en la sentencia del 6 de abril de 2000<sup>11</sup> que “Aceptar que el término de caducidad de la acción era igualmente de dos años, pero contados a

---

<sup>9</sup> Distinto es el caso cuando la Administración ha producido confianza legítima al administrado sobre el pago de prestaciones y luego las defrauda, evento en el cual y en ejercicio de la acción IN REM VERSO, la Sala ha explicado que el punto de partida de la caducidad de la acción es el relativo al día en que el administrado tiene certeza de que la Administración no le pagará (Sentencia proferida el 8 de noviembre de 2001. Radicación No. 12.853).

<sup>10</sup> Expediente 15.872.

<sup>11</sup> Expediente 12.775.

partir del vencimiento de los tres meses que tenía la administración para resolver la petición que presentó el demandante el 27 de noviembre de 1989 con miras a obtener el pago de los servicios prestados, (art. 40 del CCA), sería atentar contra las normas de orden público que fijan la caducidad de la acción, o más grave aún, tornarlo en un término que quedaría a la voluntad del demandante, por cuanto al reclamar a la administración en la fecha que a bien lo considere, sólo a partir del momento en que opere su silencio nacería para él la oportunidad procesal de reclamar ante el juez administrativo el reconocimiento esperado. Se aclara que el momento para el cómputo del término de caducidad es el general que establece el art. 136 del C. C. A., a 'partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento', toda vez que como el contrato no se perfeccionó, la no aprobación del mismo no encuadra en ninguna de las situaciones particulares que inicialmente tuvieron desarrollo jurisprudencial recogidas hoy en el nuevo texto del art. 136 numeral 10 de la ley 446 de 1998. Como lo consideró el Ministerio Público, 'en nuestro sistema, a diferencia del francés, no procede la decisión *prealable*, o sea la exigencia legal de obtener un pronunciamiento administrativo previo al ejercicio de la acción. Una cosa es que el administrado acuda a la administración en ejercicio del derecho constitucional de petición, y otra es que pretenda un pronunciamiento sobre el reconocimiento de un derecho que debe ser objeto de la pretensión procesal'. En estas condiciones, el término procesal para el ejercicio de la acción permanecía inmodificable y para que el demandante no dejara caducar la acción, no debió perder de vista la circunstancia que dio origen a sus pretensiones. Por tal motivo, habrá de revocarse la sentencia apelada y en su lugar declarar probada la caducidad de la acción."

Conforme a lo anterior, la Sala confirmará la sentencia apelada, pero por las razones expuestas en esta providencia.

Finalmente, tampoco le asiste razón al apelante cuando argumenta que el término de caducidad debe contarse a partir del perfeccionamiento de la escritura pública No. 2104 del 29 de marzo de 1993, por medio de la cual se aclaró la escritura pública No. 7798, del 27 de diciembre de 1991. La razón radica en que la nueva escritura no incorpora obligación nuevas, ni modifica las existentes, porque simplemente en las cláusulas primera y segunda se resumió el negocio efectuado mediante la primera escritura; en las cláusulas tercera y quinta se ratificó que el ISS transfería a Cifras el dominio y la posesión de los tres inmuebles que constituían parte de pago, descritos en la cláusula sexta, literal b de la

escritura No. 7798; en la cláusula cuarta, se identificaron dos de estos inmuebles por sus linderos, cumpliendo con la exigencia del artículo 31 del Decreto 960 de 1970, dado que se había omitido este requisito en la escritura principal, y se aclaró cual era el área en metros cuadrados del tercer inmueble; y en la cláusula sexta se esclareció el título como se adquirió el segundo inmueble que el ISS daría en parte de pago, y los registros de matrícula inmobiliaria de dos de los inmuebles.

En estos términos, el negocio jurídico inicial no se adicionó ni se suprimió parcialmente siquiera, y en general no se afectó ni una sola obligación preexistente; simplemente las partes corrigieron o complementaron los linderos de los inmuebles que se iban a dar en parte de pago –para describirlos mejor-, pues no se habían identificado de esta manera, pero de ninguna forma se alteraron las obligaciones del contrato inicial; lo que conduce a la Sala considerar que la caducidad corrió desde la fecha en que la última obligación del contrato se debió cumplir, precisamente para que el afectado con el incumplimiento exigiera su acatamiento.

Así las cosas, no hay duda que se configuró la excepción de caducidad de la acción propuesta por el demandado, como lo decidió la primera instancia, y por tanto se confirmará la sentencia, pero por los motivos expuestos en esta ocasión.

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

## **FALLA**

**PRIMERO. CONFÍRMASE** la sentencia proferida el 11 de diciembre de 2002, por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO.** Sin condena en costas.

Ejecutoriada esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO G.**  
Presidente

**ENRIQUE GIL BOTERO**

**OLGA VALLE DE DE LA HOZ**