**SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO – Ley 80 de 1993 – Configuración**

El art. 25, numeral 16, de la Ley 80 de 1993 modificó parcialmente el régimen preexistente en materia contractual. Estableció un supuesto especial de silencio administrativo positivo, teniendo en cuenta que la regla general que regía era el silencio negativo, salvo norma legal especial que establezca lo contrario.

**ACTO FICTO POSITIVO – Requisitos de configuración**

 Para que se configure el acto ficto positivo, las normas trascritas establecieron varios requisitos: i) la solicitud la debe presentar el contratista, ii) debe hacerlo ante la administración, iii) durante la ejecución del contrato y iv) la entidad ha debido guardar silencio frente a ella, por un lapso de tres (3) meses. […] Sin embargo, esta norma no contempla toda la estructura jurídica formal y material del silencio administrativo, toda vez que una buena parte de su regulación se mantiene en el Código Contencioso Administrativo, al cual se debe acudir, nuevamente por aplicación del inciso segundo del art. 1 del Decreto 01 de 1984 –hoy del art. 2 de la Ley 1437 de 2011-, que dispone: “Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles.” En virtud del *primer requisito*, la solicitud la debe “presentar el contratista”, lo que parece obvio, aunque sólo en forma aparente, porque en realidad eso no lo establece el art. 25.16 de la ley 80. Lo que dispone es que “las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato…” si la entidad no se pronuncia en 3 meses se configura el silencio positivo, y resulta que en esa etapa perfectamente pueden formular peticiones, relacionadas con el contrato, la compañía de seguros que ampara al contratista, otras entidades estatales o los ciudadanos –por ejemplo las veedurías, y en general cualquiera persona-. De entenderse literalmente la norma, toda petición en esta etapa, sin importar de quien provenga, produciría el silencio positivo. El *segundo requisito*, establece que la solicitud se debe “presentar a la administración”, lo que parece obvio, porque así lo establece, expresamente, el art. 25.16 de la ley 80, y también su decreto reglamentario. Por tanto, las peticiones, reclamaciones u observaciones que también suele presentar el Estado al contratista, por distintas razones derivadas de la celebración del contrato, no configurarán este silencio, y ni siquiera el negativo, simplemente porque este régimen no cubre las respuestas que también debe dar el contratista a las comunicaciones de la entidad. El *tercer requisito* exige que la petición se presente durante la *ejecución* del contrato, y excluye la configuración de esta modalidad de silencio frente a las solicitudes presentadas durante las etapas pre-contractual, de perfeccionamiento del contrato y de liquidación. En estos tres casos, el silencio que se configura ante una petición es el negativo –en el evento de no responderse-, pasados 3 meses de presentada la petición, por aplicación del art. 40 del CCA. –hoy del art. 83 de la ley 1437 de 2011-, pues no existiendo norma especial en la Ley 80 que regule estos supuestos, entonces rige este código.

En estos términos, la Ley 80 restringió a una etapa muy precisa del *iter* contractual la posibilidad de que se configure el silencio positivo, momento cuya existencia tiene variables que afectan su concreción. Pero antes de analizar ese aspecto es importante considerar que lo determinante para el artículo 25.16 no es tan solo que se esté en la etapa de ejecución, sino que la petición se presente durante ella, sin importar cuándo se resuelva o deba resolver. En estos términos, lo definitivo es la presentación de la solicitud, no la fecha o momento de la respuesta. En tal sentido, dispone claramente la norma que “las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato…” son las que tienen la posibilidad de configurar este silencio, haciendo abstracción de la etapa en la cual se respondan. […] Finalmente, *el cuarto requisito* que establece la ley, destacado atrás, exige de la administración no responda oportunamente la petición, es decir, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de su presentación. […]En el caso *sub judice,* está demostrado que la unión temporal formuló la petición de restablecimiento del equilibrio económico del contrato el 19 de octubre de 1998, es decir, la misma fecha en que suscribió el contrato con el Ministerio de Salud. Sin embargo, de conformidad con lo pactado en la cláusula quinta, el mismo sólo comenzaba a ejecutarse cuando se aprobara la garantía de cumplimiento, lo que según la entidad demandada sólo ocurrió el 21 de octubre de 1998, –hecho sobre el cual no hay discusión alguna, por lo cual se tiene por cierto-. En este orden de ideas, la solicitud formulada por la contratista no cumplía con el tercer requisito que exigían los artículos 25, numeral 16 de la Ley 80 de 1993 y 15 del decreto 679 de 1994, ya que no se presentó durante la ejecución del contrato, sino antes, por lo que la falta de respuesta por parte de la administración no daba lugar al silencio administrativo positivo, como erróneamente lo consideró la contratista, sino al negativo.

**INEPTITUD DE LA DEMANDA – Ineptitud sustantiva**

La demanda es el instrumento a través del cual se ejercita el derecho de acción, es decir, que inicia el proceso judicial para obtener -mediante la sentencia- la resolución de las pretensiones que formula el demandante. Considerando, entonces, la importancia que tiene la demanda como mecanismo introductorio del proceso, es preciso tener en cuenta que la ley ha establecido diversos requisitos para el cumplimiento del presupuesto procesal denominado “demanda en forma”. De acuerdo con esto, no cualquier escrito denominado demanda pone en funcionamiento la jurisdicción, toda vez que se debe cumplir con los requisitos dispuestos por la ley para estructurarla en debida forma. (…) Es así como, el Código Contencioso Administrativo reguló su contenido mínimo en los artículos 137 a 139 y, por tanto, para estructurarla de conformidad con las normas legales, es necesario acudir, únicamente, a lo establecido en esas disposiciones. [...] Conforme a lo anterior, y teniendo presente que este análisis se realiza para estudiar la procedencia de la excepción de inepta demanda, es preciso considerar que ésta se constituye, exclusivamente, cuando falta alguno de los presupuestos expresados, esto es, cuando no se cumple lo prescrito en los artículos 137 a 139 del CCA

**NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Declaratoria de oficio**

Cabe advertir que lastimosamente al juez contencioso administrativo no le está permitido, oficiosamente, estudiar la validez de un acto administrativo contractual como este, por ende, quien pretenda dejarlo sin efectos tiene la carga de demandarlo, en los términos que exigía el CCA., para garantizar el derecho de defensa de la contra parte. Por esta razón, la Sección Tercera, en eventos como el relatado, y de manera uniforme y sistemática, ha declarado, oficiosamente, la ineptitud sustantiva de la demanda, porque resulta inocuo estudiar el asunto de fondo si el acto administrativo que resolvió la situación jurídica está vigente, y no se demandó.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION C**

**Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ(E)**

Bogotá, D.C., primero (01) de julio de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 25000-23-26-000-1999-02854-01(34163)**

**Actor: QUIRURGIL LTDA. Y OTRO**

**Demandado: NACION - MINISTERIO DE SALUD**

**Asunto: ACCION CONTRACTUAL**

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 7 de febrero de 2007 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Subsección B-, en la que se negaron las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

1. En escrito presentado el 30 de noviembre de 1999, las sociedades Quirurgil Ltda. y Quirurmed Ltda.,[[1]](#footnote-1) actuando por medio de su representante legal y por conducto de apoderado judicial presentaron demanda contra la Nación –Ministerio de Salud-[[2]](#footnote-2) y formularon las siguientes pretensiones:

“A. PRETENSIONES PRINCIPALES

“PRIMERA: Que se declare la nulidad de la resolución No. 02253 del 2 de agosto de 1999, por medio de la cual se revoca directamente un acto, notificada por edicto fijado el día 13 de agosto de 1999 y desfijado el 30 del mismo mes y año.

“SEGUNDA: Que en consecuencia se restablezca el derecho de la Sociedad Demandante y se condene a la NACIÓN- MINISTERIO DE SALUD a pagar [a] las sociedades demandantes en calidad de integrantes de la Unión Temporal licitante la suma de CIENTO SESENTA Y DOS MILLONES CUATROSCIENTOS (sic) CINCUENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS VEINTICINCO PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS ($162.459.625,82), correspondientes a la suma contenida en el acta objeto de revocatoria directa.

“TERCERA PRINCIPAL: Que se condene a la Entidad Demandante a reconocer sobre la suma mencionada en la pretensión anterior los intereses moratorios comerciales correspondientes desde el 19 de febrero de 1.999, fecha en la que ocurre el silencio positivo o desde el 3 de mayo de 1999 fecha en la que se protocoliza el mismo, hasta la fecha de pago efectivo.

“PRETENSIONES SUBSIDIARIAS DE LA PRETENSIÓN TERCERA PRINCIPAL

“PRIMERA SUBSIDIARIA: Que se condene a la Entidad demandante a reconocer sobre la suma mencionada en la pretensión segunda de este literal el doble de los intereses civiles aplicados al valor histórico actualizado, en el mismo lapso ya mencionado en la pretensión principal.

“SEGUNDA SUBSIDIARIA: Que se condene a la Entidad Demandante a reconocer sobre la suma mencionada en la pretensión segunda de este literal los intereses civiles más la corrección monetaria correspondiente, en el mismo lapso, ya mencionado en al (sic) pretensión principal.

“TERCERA SUBSIDIARIA: Que se condene a la Entidad Demandante (sic) a reconocer la suma mencionada en la pretensión segunda de este literal, debidamente indexada, en el mismo lapso ya mencionado en la pretensión principal.

“CUARTA: Que se condene a la entidad demandante (sic) a pagar cualquier otra suma que resulte probada en el proceso y que constituya un perjuicio derivado de la revocatoria directa del acto ficto mencionado en la presente demanda.

“QUINTA: Que en la sentencia se tenga en cuenta lo dispuesto en el último inciso del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

“SEXTA: Que se condene en costas a la entidad demandante (sic)

“B. PRETENSIONES SUSIDARIAS (SIC)

“PRIMERA: Que se declare que el comportamiento de la tasa representativa del mercado en relación con el dólar americano que se presentó desde la fecha de presentación de la oferta en la Licitación Pública No. MS-07-98 el día 10 de julio de 1998 y la fecha de la firma del contrato el día 19 de octubre de 1998 no era previsible para el contratista y no le es imputable.

“SEGUNDA: Que se declare que la devaluación anormal que se presentó en el período mencionado de tal (sic) tres (3) meses (10 de julio de 1998 hasta el 19 de octubre de 19968 –sic-) fue anormal y desequilibró el contrato No. 00555 del 19 de octubre de 1999, en un porcentaje del 16.32% o en el porcentaje mayor o menor que resulte probado en el presente proceso.

“TERCERA: Que como consecuencia de las declaraciones anteriores se condene a la NACIÓN- MINISTERIO DE SALUD a pagar las Sociedades demandantes en calidad de integrantes de la Unión Temporal licitante, la suma de DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES VEINTIDÓS MIL CIENTO SETENTA Y DOS PESOS CON CUARENTA Y DOS CENTAVOS ($277.022.172,42), o la suma mayor o menor que resulte probada en el proceso, correspondiente al desequilibrio económico financiero del contrato No. 00555 del 19 de octubre de 1999.

“CUARTA PRINCIPAL: Que se condena a la entidad demandante (sic) a reconocer sobre la suma mencionada en la pretensión anterior los intereses moratorios comerciales correspondientes desde el 19 de octubre de 1.998, fecha en la cual la Administración tenía el deber de equilibrar el contrato o desde la fecha posterior que resulte probada en el proceso y hasta la fecha de pago efectivo (…) –fls. 3 y 4, cdno. 1-.

1. Como fundamento de las pretensiones expusieron los siguientes hechos:
	1. El 10 de julio de 1998 la unión temporal conformada por las sociedades Quirurmed Ltda. y Quirurgil Ltda. presentó propuesta dentro de la licitación pública No. MS-07-98, por lo que de conformidad con el numeral 8º del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, esa era la fecha que determinaba las condiciones económicas del contrato.
	2. Por tratarse de productos de procedencia extranjera los costos de la propuesta presentada por la unión temporal se determinaron con base en la tasa de cambio del dólar americano vigente en la fecha del cierre de la licitación, es decir, $1.370,45 por cada dólar.
	3. La licitación se adjudicó parcialmente mediante la resolución No. 03482 del 8 de septiembre de 1998. La unión temporal resultó favorecida con la adjudicación de los ítems 13 –ecógrafos- y 17 –incubadora de neonatos-, cuyo valor con base en la tasa representativa del mercado al día del cierre de la licitación era el siguiente: ítem 13: $670.957.081,00 e ítem 17: $1.026’482.701,00.
	4. Como consecuencia de lo anterior, el Ministerio de Salud y la unión temporal celebraron el contrato de compraventa de bienes muebles No. 00555 del 19 de octubre de 1998 y el precio se pactó en la suma de $1.697’439.782,00.
	5. El 19 de octubre de 1998, las demandantes solicitaron el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, en virtud del comportamiento anormal de la tasa representativa del dólar, hecho que era imprevisible y desequilibró la ecuación financiera del contrato en un 10.17%, ya que entre la fecha de presentación de la oferta -10 de julio de 1998- y el 16 de octubre del mismo año, se presentó una devaluación del 16.32%.
	6. El Ministerio de Salud no se pronunció sobre la solicitud de la contratista, por lo que de conformidad con los artículos 25, numeral 16 de la Ley 80 de 1993 y 42 del C.C.A., se configuró el silencio administrativo positivo, razón por la cual procedieron a protocolizar el acto ficto mediante la escritura pública No. 1.599 del 3 de mayo de 1999, otorgada en la Notaría Veinte de Medellín, la cual fue remitida a la entidad mediante escrito del 4 de mayo de 1999, en el que se le solicitó el pago de $162.549.625,82, más los intereses causados.
	7. El Ministerio de Salud desconoció la existencia del silencio administrativo positivo mediante comunicación del 21 de mayo de 1999, pero en ningún momento discutió el desequilibrio del contrato, sino que argumentó que la solicitud no se presentó en la oportunidad consagrada en la Ley para ese efecto, en razón a que se formuló en la misma fecha que se suscribió el contrato, es decir, el 19 de octubre de 1998, y la garantía única sólo fue aprobada el 21 de octubre siguiente, por lo que la petición se presentó de manera anticipada.
	8. Las demandantes se pronunciaron sobre lo anterior en comunicación del 21 de junio de 1999, en la que señalaron que el Ministerio no podía revocar el acto ficto, pues para ello requería su consentimiento expreso y escrito el cual no le otorgarían, por lo que le solicitaron a la entidad descartar esa posibilidad.
	9. Pese a lo anterior, el Ministerio revocó el acto ficto mediante resolución No. 002253 del 2 de agosto de 1999.
2. La demanda se admitió en auto del 31 de marzo de 2000 (fls. 37 y 38, cdno. 1), en el que se ordenó notificar a la entidad accionada y al Ministerio Público.
3. Al contestar la demanda el Ministerio de Salud opugnó las pretensiones formuladas, aceptó algunos hechos como ciertos, negó otros y frente a los demás señaló que debían ser objeto de prueba.

En relación al desequilibrio del contrato, advirtió que de acuerdo con el pliego de condiciones y las cláusulas del contrato, el precio pactado para la compra de los equipos fue estimado en pesos colombianos, por lo que la devaluación y la variación de la tasa representativa del mercado que se presentó entre la fecha de la oferta y la de la suscripción del contrato, no podía ser considerada como causal de desequilibrio económico. En ese sentido arguyó que si los oferentes debían importar o pagar los equipos en dólares o cualquier otra moneda extranjera, debían asumir ese riesgo, pues en atención a la situación económica del país, la devaluación de la moneda nacional no podía calificarse como un hecho imprevisto, sino todo lo contrario. Así mismo, añadió que durante la licitación, la proponente no formuló ninguna observación sobre la variación de la banda cambiaria o la inestabilidad del precio del dólar.

Respecto a la revocatoria del acto ficto que fue protocolizado mediante la escritura pública No. 1.599 de 1999, arguyó que aunque el mismo sólo podía revocarse con el consentimiento expreso del particular afectado, esa exigencia tenía dos excepciones: cuando el acto proviene de la aplicación del silencio administrativo positivo y cuando se expidió por medios ilegales, argumentos que la entidad tuvo en cuenta al momento de adoptar esa decisión.

Finalmente, formuló la excepción de “no corresponder la facultad conferida en el poder con la acción impetrada”.

1. En auto del 9 de febrero de 2001 se decretaron las pruebas (fl. 57, cdno. 1), y el 29 de enero de 2004 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar y emitir concepto, respectivamente (fl. 140, cdno. 1), etapa en la que se pronunciaron en los siguientes términos:
	1. El Ministerio de Salud solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, toda vez que las razones expresadas en la resolución No. 002253 del 2 de agosto de 1999 que revocó el acto ficto protocolizado mediante la escritura pública No. 1.599 del 1999 no fueron desvirtuadas y además, no se reunían los requisitos para declarar la existencia de un desequilibrio económico. De otro lado, citó varias sentencias del Consejo de Estado y concluyó que, con fundamento en el artículo 868 del Código de Comercio, la teoría de la imprevisión para el restablecimiento del equilibrio contractual no podía aplicarse en los contratos de ejecución instantánea, ni en los contratos aleatorios.
	2. La parte demandante señaló que el acto ficto no podía revocarse, toda vez que la unión temporal no otorgó su consentimiento para ese efecto y tampoco se presentaron ninguna de las causales consagradas en el artículo 69 del C.C.A.

Frente al desequilibrio de la ecuación económica del contrato reiteró que se generó como consecuencia de la devaluación desmesurada e imprevisible del peso frente al dólar americano que tuvo lugar entre los meses de junio y octubre de 1998, pese a que el Gobierno había manifestado que no liberaría la banda cambiaria vigente en ese momento, por lo que el cálculo de la devaluación al momento de presentar la oferta se había realizado teniendo en cuenta una variación normal. En ese orden de ideas, adujo que el desequilibrio se encontraba demostrado con el dictamen pericial practicado en el proceso y el Acta de la Junta Directiva del Banco de la República del 1º de septiembre de 1998, en la que se reconoció la que se dio una modificación de la tasa de cambio del 13% al 20%.

* 1. El Ministerio Público guardó silencio.

**II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

1. El *a quo,* en providencia del 7 de febrero de 2007 declaró no probada la excepción de “no corresponder la facultad conferida en el poder con la acción impetrada”, formulada por el Ministerio de Salud y negó las pretensiones de la demanda.

En relación a la revocatoria del acto administrativo ficto que fue protocolizado mediante la escritura pública No. 1599 de 1999, señaló que la entidad sí tenía competencia para revocarlo, de conformidad con los artículos 41, 69 y 71 del C.C.A. Igualmente consideró que el acto de revocatoria fue debidamente motivado, toda vez que de conformidad con el artículo 25, numeral 8, la oportunidad legal para solicitar a la entidad el restablecimiento económico del contrato, es durante su ejecución o antes de efectuar la liquidación, pero no antes de que el contrato inicie formalmente su ejecución, como lo hicieron las demandantes.

De otro lado, consideró que aun cuando la petición se hubiera formulado en el la oportunidad legal, las demandantes no demostraron el monto de los perjuicios que aparentemente les ocasionó la variación del precio del dólar, ya que no se allegó la prueba de las fechas en que las que la unión temporal compró a sus proveedores internacionales, los instrumentos que le suministró al Ministerio.

1. En escrito presentado el 15 de febrero de 2007 (fls. 198 y 199, cdno. ppal.), la parte demandante le solicitó al Tribunal pronunciarse sobre las pretensiones subsidiarias de la demanda, relacionadas con el comportamiento de la tasa representativa del mercado en relación con el dólar americano.

El *a quo,* negó la solicitud de adición mediante auto del 9 de mayo de 2007 (fls. 203-205, cdno. ppal.), al considerar que el haberse negado la pretensión mediante la cual se solicitaba declarar de nulidad de la resolución demandada no había lugar a estudiar las pretensiones relacionadas con el presunto rompimiento de la ecuación contractual. Además, señaló que la Sala explicó la razón por la que no había lugar a reconocer perjuicios alguno a favor de las demandantes.

**III. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA**

1. La parte demandante impugnó el fallo en escrito presentado el 15 de febrero de 2007 (fls. 200 y 201 cdno. ppal.), en el que expuso los siguientes argumentos:

Señaló que la sentencia confundió de manera antitécnica las pretensiones principales y subsidiarias y omitió pronunciarse sobre estas últimas, lo que entraña una vulneración al debido proceso.

De otro lado, adujo que el desequilibrio económico del contrato debe analizarse teniendo en cuenta la fecha de la oferta y no la de la celebración del contrato, por lo que es irrelevante que la solicitud del restablecimiento de la ecuación financiera se formule antes de la ejecución del mismo. Igualmente, manifestó que no era cierto que no se probó el monto de los perjuicios derivados del desequilibrio, ya que el dictamen pericial, que no fue objetado por la demandada, es claro al respecto, y aún cuando se aceptara ese argumento, no por ello podían negarse las pretensiones de la demanda, pues en esos eventos procede la condena en abstracto.

1. El recurso se concedió en auto del 9 de mayo de 2007 (fl. 206, cdno. ppal.) y se admitió en proveído del 12 de julio del mismo año (fl. 2012, cdno. ppal.). A continuación se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar y emitir concepto respectivamente, etapa en la que ambas partes reiteraron los argumentos expuestos a lo largo del todo el proceso y el Ministerio Público guardó silencio.

**IV. CONSIDERACIONES**

1. De la competencia.

La Sala es competente para conocer del asunto en segunda instancia, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 12 de mayo de 2004, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, toda vez que la pretensión mayor, individualmente considerada-, supera la cuantía necesaria para que un proceso iniciado en 1999 tuviera esa vocación[[3]](#footnote-3).

2. De conformidad con los argumentos expuestos en el recurso de apelación, el problema jurídico en el caso *sub judice,* consiste en determinar: i) si el Ministerio de Salud estaba facultado para revocar el acto ficto protocolizado mediante la escritura 1.599 de 1999, para lo cual será necesario estudiar lo concerniente al silencio administrativo positivo bajo el régimen previsto en la Ley 80 de 1993, y ii) si durante la ejecución del contrato sobrevino una situación que alteró el equilibrio financiero.

Desde ya se anuncia que la sentencia recurrida será confirmada, ya que de un lado, la entidad sí estaba facultada para revocar el acto ficto en razón a que no se configuró el silencio administrativo positivo, y del otro, se encuentra acreditada la excepción de inepta demanda, toda vez que la contratista no demandó los actos administrativo fictos y expresos mediante los cuales el Ministerio de Salud le negó el reconocimiento de los perjuicios solicitados por la presunta alteración de la ecuación financiera.

3. Antes de resolver el fondo del asunto, es necesario precisar lo siguiente:

* 1. Con la presentación de la demanda se aportó copia simple de la oferta presentada por la unión temporal conformada por Quirurgil Ltda. y Quirurmed Ltda., en el proceso de licitación pública abierto por el Ministerio de Salud, la cual será valorada conforme a la posición jurisprudencial adoptada en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2013, en la que llegó entre otras, a las siguientes conclusiones:

“En otros términos, a la luz de la Constitución Política negar las pretensiones en un proceso en el cual los documentos en copia simple aportados por las partes han obrado a lo largo de la actuación, implicaría afectar –de modo significativo e injustificado– el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como el acceso efectivo a la administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P.).

(…)

“De allí que, no puede el juez actuar con obstinación frente a los nuevos lineamientos del derecho procesal o adjetivo, en los que se privilegia la confianza y la lealtad de las partes, razón por la cual esa es la hermenéutica que la Sección C de la Sección Tercera ha privilegiado en pluralidad de decisiones (…)”.[[4]](#footnote-4)

1. Para orientar el alcance de la controversia se hará un recuento de las pruebas aportadas y practicadas en el proceso, pero sólo las relevantes en el caso *sub iudice,* para justificar el sentido de la decisión que se adoptará.
	1. El Ministerio de Salud, mediante resolución No. 01835 del 20 de mayo de 1998 ordenó la apertura de la licitación nacional No. MS-07, cuyo objeto era la adquisición de equipo médico quirúrgico y dotación hospitalaria para el fortalecimiento de la Red Nacional de Urgencias (fls. 233 y 235, cdno. .5).[[5]](#footnote-5)

De conformidad con el numeral 7.4 del pliego de condiciones, el valor de la propuesta estaba compuesto por los siguientes factores: a) precio unitario por ítem, b) precio total por ítem, c) IVA sobre el precio total por ítem, d) precio total más IVA por ítem, e) precio total de la propuesta. Además, se estableció que los costos, sin excepción debían expresarse en pesos colombianos (fls. 11 y 12, cdno. 5), lo que se reiteró en el adendo No. 2 del pliego (fls. 262-264, cdno. 5).

* 1. La unión temporal conformada por las sociedades Quirugil Ltda. y Quirurmed Ltda. presentó su oferta mediante escrito del 9 de julio de 1998. En su carta de presentación manifestó haber recibido los adendos 1, 2, 3 y 4 del pliego de condiciones y acogerse a los términos exigidos por el Ministerio de Salud en el pliego de condiciones generales y particulares de la licitación. La propuesta fue presentada en pesos, como lo exigía el pliego de condiciones (fls. 30, 40 y 41, cdno. 1).
	2. La licitación fue adjudicada parcialmente mediante la resolución No. 3482 del 8 de septiembre de 1998, que le adjudicó a las demandantes el ítem 13 –ecógrafos-, por un valor de $670.957.081 y el ítem 17 –incubadora de neonatos-, cuyo valor ascendía a la suma de $1.026’482.701 (fls. 28-31, cdno. 5).
	3. Como consecuencia de lo anterior, el 19 de octubre de 1998 el Ministerio de Salud y las demandantes suscribieron contrato de compraventa de bienes muebles, en virtud del cual la contratista se obligó a suministrar a la entidad 20 ecógrafos y 80 incubadoras de neonatos (cláusula primera, fls. 8 y 9, cdno. 5). De conformidad con la cláusula segunda del contrato, se pactó un precio de $1.597’439.782, que se entendía a la entrega final de los bienes instalados y funcionando en los lugares de destino, e incluía todos los gastos en el extranjero -si los había-, impuestos y gastos de nacionalización, IVA fletes, transportes, seguros, mantenimiento y garantía, así como instalaciones y capacitación (fl. 9, cdno. 5).

En la cláusula cuarta se estipuló que el contrato tendría una duración de 120 días calendario contados a partir de la fecha de aprobación de la garantía única por parte del Ministerio, mientras que para la entrega de los equipos, en la cláusula quinta se pactó un plazo de 90 días calendario contados a partir de la fecha de aprobación de la garantía (fl. 11, cdno. 5).[[6]](#footnote-6)

* 1. En la misma fecha que se suscribió el contrato -19 de octubre de 1998- la contratista le solicitó al Ministerio de Salud incrementar los precios de los ítems adjudicados en un 10.17% sobre el precio ofertado, con el fin de restablecer el equilibrio económico del contrato, en relación con las condiciones económicas vigentes a la fecha de presentación de la oferta. Para fundamentar la solicitud manifestó que los equipos ofrecidos eran de procedencia extranjera, por lo que su pago al proveedor se realizaba en dólares, y la tasa de cambio del dólar había incrementado en un 14.3% entre la fecha de presentación de la oferta y la de celebración del contrato, lo que generaba una alteración en la ecuación financiera del mismo (fls. 14-17, cdno. 5).
	2. Dado que transcurrieron más de tres meses sin que la entidad se pronunciara sobre la solicitud de la contratista, esta última consideró que de conformidad con el artículo 25, numeral 16 de la Ley 80 de 1993 se había configurado el silencio administrativo positivo, por lo que procedió a protocolizar el acto ficto mediante escritura pública No. 1599 del 3 de mayo de 1999, otorgada ante la Notaría Veinte de Medellín, en la que se señaló que en virtud del silencio administrativo, el Ministerio le adeudaba a la unión temporal Quirurgil Ltda. –Quirurmed Ltda., la suma de $162.459.625,82 (fl. 22, cdno. 5).

Las demandantes remitieron la escritura a la entidad mediante comunicación del 3 de mayo de 1999, en la que solicitaron el pago de la suma en ella indicada -$162.459.625,82-, más los intereses causados desde el 19 de octubre de 1998 (fls. 60 y 61, cdno. 5).

* 1. La entidad se pronunció sobre el silencio administrativo positivo alegado por la contratista en escrito del 21 de mayo de 1999, en el que negó la solicitud formulada por ella al considerar que no se reunían los requisitos para su configuración y además, porque no demostró la cuál fue de qué manera incidió el aumento del precio del dólar en los costos del contrato (fls. 44-47, cdno. 5). Por su importancia se transcriben los apartes más relevantes de la respuesta de la entidad:

“(…) hechos como la devaluación, en casos en los cuales la ejecución del contrato conlleva la importación de bienes y el contratista tiene que cancelar su costo en divisas y recibe su pago en pesos, como en este caso, bien pueden dar lugar a la aplicación de la teoría del restablecimiento económico del contrato, siempre y cuando se cumplan con las demás condiciones antes señaladas.

“De otra parte, si bien la solicitud de restablecimiento de equilibrio económico tiene fecha del 16 de octubre de 1998, fue recibida en el Ministerio de Salud, el 19 de octubre de 1998. El contrato en cuestión se suscribió el 19 de octubre de 1998, siendo esta igualmente la fecha en la que se registró presupuestalmente.

“Sin embargo, la póliza de garantía única fue aprobada por este Organismo el 21 de octubre del mismo año, a partir de la cual se entiende perfeccionado el contrato y procede entonces ­la ejecución del mismo.

“El numeral 16 del artículo 25 de la ley 80 de 1993 establece que ‘En las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato, si la entidad estatal no se pronuncia dentro del término de tres (3) meses siguientes, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante en virtud del silencio administrativo positivo” (se resalta).

“De lo antes expuesto y una vez analizada la petición presentada por ustedes, se concluye que se trata de un hecho imprevisto que alteró la situación normal bajo la cual el contratista planteó su propuesta, **pero que no se alegó dentro de la oportunidad descrita en la Ley, toda vez que a la fecha de recibo de la solicitud el contrato no había comenzado a ejecutarse** (Negrillas de la Sala).

“Además, no se puede precisar de su petición la incidencia del fenómeno de devaluación en los precios del contrato; **el contratista no acreditó al Ministerio de Salud, en cuanto realmente se le incrementaron los costos del contrato o en cuanto se le incrementarán, es decir no demostró la incidencia del hecho sobreviniente en los costos del contrato, requisito *sine quanon* para que proceda el respectivo ajuste** (…)” –Negrillas de la Sala, fls. 44-47, cdno. 5-.

* 1. La contratista se pronunció sobre la respuesta de la entidad en escrito del 21 de junio de 1999, en el que solicitó nuevamente restablecer el equilibrio económico del contrato en los términos del acto ficto, y en consecuencia le cancelara la suma equivalente al 10.17% del valor del contrato (fls. 48-54, cdno. 5). Señaló que en un contrato de compraventa no era posible hablar de ejecución, por cuanto se trataba de un contrato de ejecución instantánea y añadió que de conformidad con el artículo 4º, numeral 8º de la ley 80 de 1993, el equilibrio del contrato se determina al momento de la oferta, por lo que la interpretación del Ministerio constituía le daba primacía a lo formal sobre lo sustancial y desconocía el acto ficto protocolizado mediante escritura pública. También manifestó que no otorgaría su consentimiento para revocar el acto, por lo que las únicas opciones de la entidad eran tramitar el reconocimiento del desequilibrio o demandar el acto ficto.
	2. Finalmente, el Ministerio de Salud revocó el acto ficto mediante resolución No. 2253 del 2 de agosto de 1999, con fundamento en el artículo 69 del C.C.A De igual forma, señaló que en la contratista no había demostrado el desequilibrio contractual ocasionado por la banda cambiaria y ese hecho no había impedido la ejecución del contrato. Además, reiteró que la solicitud de las demandantes no se había formulado en la oportunidad prevista en el artículo 25, numeral 16 de la ley 80 de 1993, toda vez que se presentó antes de que iniciara la ejecución del contrato (fls. 55-60, cdno. 5).
1. De conformidad con las pruebas que se acaban de analizar, está demostrado que en la misma fecha que se suscribió el contrato de compraventa de equipos médicos, las demandantes presentaron una petición ante el Ministerio de Salud, con el fin de que incrementara el precio del contrato, ya que en razón al aumento de la tasa de cambio del dólar, hecho que tuvo lugar entre la fecha de presentación de la oferta y la de la suscripción del contrato, se había alterado la ecuación financiera. Debido a que transcurrieron más de tres meses sin que la entidad se pronunciara sobre la solicitud, la contratista consideraron que se había configurado el silencio administrativo positivo, por lo que procedió a protocolizarlo mediante escritura pública, como lo exigía el artículo 42 del C.C.A.,[[7]](#footnote-7) y con fundamento en la misma le solicitó al Ministerio el pago de la suma de 162.459.625,82. Sin embargo, en escrito del 21 de mayo de 1999, la entidad señaló que no se había configurado el silencio positivo y además, que no había lugar a reconocer rubro alguno por la supuesta alteración de la ecuación financiera, por lo que revocó el acto ficto mediante resolución No. 2253 del 22 de agosto de 1999.

Ahora bien, la parte demandante considera que esta resolución es nula, ya que a su juicio, la entidad debía contar con su autorización para revocar el acto ficto, o en su defecto demandarlo ante la jurisdicción. A su vez, considera que aun cuando se aceptara que la entidad estaba facultada para revocar el acto, debe declararse la existencia del desequilibrio económico del contrato, en razón al incremento imprevisto que sufrió la tasa de cambio del dólar.

La Sala considera que en ninguno de los dos eventos le asiste la razón a la demandante, pues de un lado no se configuró el silencio administrativo positivo, y del otro, está demostrada la excepción de inepta demanda, por las razones que se explican a continuación.

* 1. Del silencio administrativo positivo en vigencia de la Ley 80 de 1993.

Para enfocar la solución al problema jurídico que ofrece el caso *sub iudice,* se reiterará la tesis sostenida en las sentencias de la Sección Tercera, Subsección C, del 12 de febrero de 2014 –exp. 21.576- y 26 de marzo de 2014 –exp. 25.389-. Sobre el silencio administrativo positivo en el régimen previsto en la Ley 80 de 1993 se señaló:

El art. 25, numeral 16, de la Ley 80 de 1993 modificó parcialmente el régimen preexistente en materia contractual. Estableció un supuesto especial de silencio administrativo positivo, teniendo en cuenta que la regla general que regía era el silencio negativo, salvo norma legal especial que establezca lo contrario[[8]](#footnote-8). Dispone la norma:

“&$Art. 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio:(…)

“16. En las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato, si la entidad estatal no se pronuncia dentro del término de tres (3) meses siguientes, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante en virtud del silencio administrativo positivo. Pero el funcionario o funcionarios competentes para dar respuesta serán responsables en los términos de esta ley.”

Esta disposición se reglamentó en su momento por el art. 15 del Decreto 679 de 1994, que estableció:

“Art 15.- Del silencio administrativo positivo. De conformidad con el artículo 25, numeral 16, de la Ley 80 de 1993, las solicitudes que presente el Contratista en relación, con aspectos derivados de la ejecución del contrato y durante el período de la misma, se entenderán resueltas favorablemente a las pretensiones del contratista si la entidad estatal contratante no se pronuncia durante de los tres (3) meses a la fecha de presentación de la respectiva solicitud.”

Para que se configure el acto ficto positivo, las normas trascritas establecieron varios requisitos: i) la solicitud la debe presentar el contratista, ii) debe hacerlo ante la administración, iii) durante la ejecución del contrato y iv) la entidad ha debido guardar silencio frente a ella, por un lapso de tres (3) meses.

Sin embargo, esta norma no contempla toda la estructura jurídica formal y material del silencio administrativo, toda vez que una buena parte de su regulación se mantiene en el Código Contencioso Administrativo, al cual se debe acudir, nuevamente por aplicación del inciso segundo del art. 1 del Decreto 01 de 1984 –hoy del art. 2 de la Ley 1437 de 2011-, que dispone: “Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles.”

En virtud del *primer requisito*, la solicitud la debe “presentar el contratista”, lo que parece obvio, aunque sólo en forma aparente, porque en realidad eso no lo establece el art. 25.16 de la ley 80. Lo que dispone es que “las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato…” si la entidad no se pronuncia en 3 meses se configura el silencio positivo, y resulta que en esa etapa perfectamente pueden formular peticiones, relacionadas con el contrato, la compañía de seguros que ampara al contratista, otras entidades estatales o los ciudadanos –por ejemplo las veedurías, y en general cualquiera persona-. De entenderse literalmente la norma, toda petición en esta etapa, sin importar de quien provenga, produciría el silencio positivo.

Sin embargo, el art. 15 del decreto reglamentario citado, interpretando correctamente el espíritu de la ley, establecía que la solicitud debe provenir del contratista, para que, eventualmente, produzca el silencio positivo. La Sala comparte este criterio, porque es razonable y consulta el sentido natural de la norma. Por tanto otra solicitud, en caso de mora de la administración en responderla, dará lugar a que se configure el silencio administrativo negativo, que es la regla general que contempla el CCA.

El *segundo requisito*, establece que la solicitud se debe “presentar a la administración”, lo que parece obvio, porque así lo establece, expresamente, el art. 25.16 de la ley 80, y también su decreto reglamentario. Por tanto, las peticiones, reclamaciones u observaciones que también suele presentar el Estado al contratista, por distintas razones derivadas de la celebración del contrato, no configurarán este silencio, y ni siquiera el negativo, simplemente porque este régimen no cubre las respuestas que también debe dar el contratista a las comunicaciones de la entidad.

Se trata de un sistema jurídico diferencial, donde el Estado, como parte del contrato, tiene una carga mayor que la del contratista, como integrante del negocio jurídico; estableciendo la ley un beneficio exclusivamente para éste.

El *tercer requisito* exige que la petición se presente durante la *ejecución* del contrato, y excluye la configuración de esta modalidad de silencio frente a las solicitudes presentadas durante las etapas pre-contractual, de perfeccionamiento del contrato y de liquidación[[9]](#footnote-9). En estos tres casos, el silencio que se configura ante una petición es el negativo –en el evento de no responderse-, pasados 3 meses de presentada la petición, por aplicación del art. 40 del CCA.[[10]](#footnote-10) –hoy del art. 83 de la ley 1437 de 2011-, pues no existiendo norma especial en la Ley 80 que regule estos supuestos, entonces rige este código.

En estos términos, la Ley 80 restringió a una etapa muy precisa del *iter* contractual la posibilidad de que se configure el silencio positivo, momento cuya existencia tiene variables que afectan su concreción. Pero antes de analizar ese aspecto es importante considerar que lo determinante para el artículo 25.16 no es tan solo que se esté en la etapa de ejecución, sino que la petición se presente durante ella, sin importar cuándo se resuelva o deba resolver. En estos términos, lo definitivo es la presentación de la solicitud, no la fecha o momento de la respuesta. En tal sentido, dispone claramente la norma que “las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato…” son las que tienen la posibilidad de configurar este silencio, haciendo abstracción de la etapa en la cual se respondan.

Sin embargo, la identificación de la fase de ejecución de un contrato estatal es un aspecto que en la praxis presenta usualmente variables, si se quiere distinguirla adecuadamente. El criterio inicial lo ofrece el inciso segundo del art. 41 de la ley 80 de 1993, que establece:

“&$Art. 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

“**Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes,** salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto.” (Negrillas fuera de texto)

Formalmente hablando, cuando se cumplan las condiciones previstas en el inciso segundo ya es posible iniciar la fase de ejecución contractual. No obstante, se acostumbra pactar condiciones especiales para ello, por ejemplo: i) que la iniciación queda sujeta a la suscripción de un “acta de iniciación” del contrato –luego de cumplir los requisitos del art. 41-, o ii) que será tan pronto se aprueben las garantías –es decir, que no se suscribe un “acta de inicio”-, y, en fin, iii) se acuerdan fórmulas semejantes, que contribuyen a determinar el inicio del plazo del contrato.

Cuando el contrato no regula el tema, a las partes y/o al juez les corresponde interpretar el problema, a la luz de la ley y del negocio jurídico mismo, para determinar cuál es el momento de iniciación de esta etapa.

Finalmente, *el cuarto requisito* que establece la ley, destacado atrás, exige de la administración no responda oportunamente la petición, es decir, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de su presentación.

En el caso *sub judice,* está demostrado que la unión temporal formuló la petición de restablecimiento del equilibrio económico del contrato el 19 de octubre de 1998, es decir, la misma fecha en que suscribió el contrato con el Ministerio de Salud. Sin embargo, de conformidad con lo pactado en la cláusula quinta, el mismo sólo comenzaba a ejecutarse cuando se aprobara la garantía de cumplimiento, lo que según la entidad demandada sólo ocurrió el 21 de octubre de 1998, –hecho sobre el cual no hay discusión alguna, por lo cual se tiene por cierto-. En este orden de ideas, la solicitud formulada por la contratista no cumplía con el tercer requisito que exigían los artículos 25, numeral 16 de la Ley 80 de 1993 y 15 del decreto 679 de 1994, ya que no se presentó durante la ejecución del contrato, sino antes, por lo que la falta de respuesta por parte de la administración no daba lugar al silencio administrativo positivo, como erróneamente lo consideró la contratista, sino al negativo.

No es de recibo el argumento aducido por las demandantes en las diferentes comunicaciones que presentaron ante la entidad durante la ejecución del contrato y en la demanda, según el cual, por tratarse de un contrato de compraventa no podía hablarse de ejecución, pues por su naturaleza las prestaciones se cumplían de manera instantánea. Si bien, la regla general es que el contrato de compraventa se agota en un solo momento, puede ocurrir que las partes en el libre ejercicio de la autonomía de la voluntad decidan diferir su ejecución en varios plazos o momentos, dando lugar a que se prolongue en el tiempo, como ocurrió en el caso concreto, ya que si bien, se trataba de un contrato de compraventa, se pactó un duración de 120 días hábiles y un plazo de 90 días para entregar los equipos médicos. Además, la cláusula quinta era clara y no daba lugar a interpretaciones: el contrato comenzaba a ejecutarse una vez se aprobara la garantía de cumplimiento y no antes.

De igual modo, aunque es cierto que para determinar si se presentó una alteración de la ecuación financiera debe tomarse la fecha de presentación de la oferta como punto de referencia para comparar las condiciones del contrato, ello no tiene ninguna incidencia sobre los requisitos que deben cumplirse para que se configure el silencio administrativo positivo. Es decir, que aun cuando la alteración de la ecuación pueda advertirse desde la presentación de la oferta, la parte debe presentar la solicitud en la etapa de ejecución y no antes, pues en ese caso la falta de pronunciamiento de la entidad dará lugar al silencio administrativo negativo, de acuerdo con lo explicado en párrafos precedentes.

Bajo la lógica anterior, no podía la contratista protocolizar el acto ficto que se derivó del silencio de la administración en los términos en que lo hizo en la escritura pública No. 1599 de 1999, pues el silencio de la entidad dio lugar a una decisión desfavorable a sus intereses, y en consecuencia, el Ministerio de Salud estaba plenamente facultado para revocar el acto ficto sin necesidad de obtener su consentimiento, con fundamento el artículo 73 que señala:

**ARTICULO 73. REVOCACION DE ACTOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO.** <Código derogado por el artículo [309](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011_pr007.html#309) de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

**Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo**[**69**](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_contencioso_administrativo_pr001.html#69)**,** o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Por su parte, el artículo 69 del mismo cuerpo normativo señala:

**ARTICULO 69. CAUSALES DE REVOCACION.** <Código derogado por el artículo [309](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011_pr007.html#309) de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Ver Notas del Editor> Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

**1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.**

2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.

3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Para la Sala el supuesto de hecho contenido en el caso sub judice, se encuadra en el numeral 1º del artículo 69 del C.C.A., toda vez que el acto ficto protocolizado mediante la escritura pública 1599 de 1999, fue fruto de la inobservancia del artículo 25, numeral 8º de la Ley 80 de 1993, por lo que se trataba de un acto ilegal, y en ese orden de ideas la administración obró bien al revocarlo, razón por la cual no se declarará la nulidad de la resolución 2253 del 22 de agosto de 1999.

* 1. De la ineptitud de la demanda.

En este acápite se reitera la tesis expuesta en las sentencias de la Sección Tercera, Subsección C, del 12 de febrero de 2014,[[11]](#footnote-11) 26 de marzo de marzo de 2014[[12]](#footnote-12) y 8 de abril de 2014,[[13]](#footnote-13) que se pronunciaron sobre un caso similar al *sub iudice,* en el que los aspectos que fueron motivo de demanda y apelación, fueron definidos por la entidad contratante mediante acto administrativo:

La demanda es el instrumento a través del cual se ejercita el derecho de acción, es decir, que inicia el proceso judicial para obtener -mediante la sentencia- la resolución de las pretensiones que formula el demandante[[14]](#footnote-14). Considerando, entonces, la importancia que tiene la demanda como mecanismo introductorio del proceso, es preciso tener en cuenta que la ley ha establecido diversos requisitos para el cumplimiento del presupuesto procesal denominado “demanda en forma”.

De acuerdo con esto, no cualquier escrito denominado demanda pone en funcionamiento la jurisdicción, toda vez que se debe cumplir con los requisitos dispuestos por la ley para estructurarla en debida forma. Es así como, el Código Contencioso Administrativo reguló su contenido mínimo en los artículos 137 a 139[[15]](#footnote-15) y, por tanto, para estructurarla de conformidad con las normas legales, es necesario acudir, únicamente, a lo establecido en esas disposiciones. En este sentido, los artículos 137 y 138 prescriben:

“Art. 137. Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá:

“1. La designación de las partes y de sus representantes.

“**2. Lo que se demanda.**

“3. Los hechos u omisiones que sirvan de fundamento de la acción.

“4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

“5. La petición de pruebas que el demandante pretende hacer valer.

“6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.” (Resalta la Sala)

“Art. 138. Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.

“Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.

“Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión.

“Si se alega el silencio administrativo a la demanda deberán acompañarse las pruebas que lo demuestren.” (Negrillas fuera de texto)

En cuanto a la necesidad de cumplir los requisitos exigidos para la presentación de una demanda en forma -y pueda existir proceso judicial-, la doctrina ha señalado:

“La acción se dirige al juez, y por eso los sujetos de ella son únicamente éste y el actor; la pretensión va dirigida a la contraparte, necesarios para que pueda originarse el proceso, **debe contener lo que se pide, con sus fundamentos de hecho y de derecho; es decir, la pretensión y su razón.** **Para que el objeto de la acción se cumpla y haya proceso, basta que se reúnan los presupuestos procesales (competencia, capacidad de las partes, debida representación, ausencia de vicios de nulidad, condiciones de forma para toda demanda y las especiales para la clase de proceso de que se trata; véanse nums. 157-162);** pero para que prospere la pretensión y la sentencia sea favorable, se requiere, además, que el actor pruebe el derecho en que la funda, que ese derecho no sea desestimado por consecuencia de una excepción del demandado, que se tenga legitimación en la causa e interés sustancial para obrar y que se reúnan los demás presupuestos materiales y sustanciales estudiados en el capítulo XV.”[[16]](#footnote-16) (Negrilla fuera del texto)

Conforme a lo anterior, y teniendo presente que este análisis se realiza para estudiar la procedencia de la excepción de inepta demanda, es preciso considerar que ésta se constituye, exclusivamente, cuando falta alguno de los presupuestos expresados, esto es, cuando no se cumple lo prescrito en los artículos 137 a 139 del CCA.

En el caso *sub judice,* está acreditado que la pretensión subsidiaria de la demanda, que está dirigida que se reconozca la existencia de un hecho imprevisible que alteró la ecuación financiera del contrato, fue objeto de reclamación por parte de la contratista en dos oportunidades: la primera antes de que iniciara la ejecución del contrato, mediante la comunicación tantas veces citada del 19 de octubre de 1998, que no fue respondida por la entidad y que como ya se explicó, dio lugar al silencio administrativo negativo, y la segunda mediante la comunicación del 3 de mayo de 1999, que fue respondida desfavorablemente por el Ministerio en escrito del 21 de mayo del mismo año.

En relación a la primera petición, se tiene que de acuerdo a lo expuesto, se configuró el silencio administrativo negativo, dando lugar a un acto ficto que no fue demandado por la contratista, por lo que permanece incólume la presunción de legalidad que lo ampara.

Lo mismo se predica de la segunda solicitud, que también fue respondida desfavorablemente por el Ministerio de Salud en escrito del 21 de mayo de 1999. Al respecto es necesario precisar que si bien, en un principio la entidad señaló que pudo existir una circunstancia que alteró las condiciones iniciales de la oferta, afirmación de la cual las demandantes pretenden inferir que reconoció la existencia del desequilibrio, se advierte que al final la entidad concluyó que la contratista no demostró por ningún medio la incidencia que tuvo el incremento de la tasa de cambio del dólar en la ejecución del contrato y en los sobrecostos del mismo, por lo que consideró que no había lugar a acceder a la petición de la unión temporal, decisión que tampoco fue demandada.

En consecuencia, no cabe duda de que la petición fue negada en dos oportunidades, la primera de manera ficta y la segunda expresa, por lo que los efectos de ambos administrativos quedaron indemnes, toda vez que la parte actora no solicitó su nulidad, así que aún se presumen válidos.

En conclusión, como el objeto de las reclamaciones coinciden con las pretensiones de reconocimiento y pago de los sobrecostos derivados del supuesto desequilibrio contractual, el contratista debió desvirtuar la presunción de validez de la respuesta contenida en el acto ficto y en el escrito del 21 de mayo de 1999. Es decir, como en su momento el demandante acudió voluntariamente a la administración para reclamar los mismos perjuicios, teniendo la posibilidad de demandar directamente ante la jurisdicción contenciosa, es decir, sin necesidad de agotar la vía gubernativa, al haberlo hecho quedó atado a las respuestas expresas y/o fictas negativas que se produjeron, por tanto, al demandar luego el incumplimiento contractual debió solicitar la nulidad de los actos administrativos que negaron exactamente las mismas prestaciones[[17]](#footnote-17).

Esto significa que si bien, es verdad que para ejercer la acción contractual no es requisito acudir previamente a la administración para discutir el derecho, y luego demandar el acto –art. 135 del Decreto 01 de 1984[[18]](#footnote-18)-; lo cierto es que el demandante lo hizo, y por actuar así obtuvo unas respuestas, incluso algunas son presuntas negativas, que constituyen actos administrativos –inciso 2 del artículo 135 del C.C.A-, y por eso era necesario demandarlos, para removerlos del ordenamiento.

Además, se insiste en que adquiere la mayor importancia precisar que las reclamaciones presentadas al Ministerio eran idénticas en contenido a los *ítems* de la demanda que fundamentaban el desequilibrio financiero, y como el demandante conocía las respuestas negativas de la administración debió demandar la nulidad de esos actos.

Esta situación es muy frecuente en materia contractual, pero la legislación[[19]](#footnote-19) y la jurisprudencia de esta Corporación han sido enfáticas en señalar que es necesario individualizar y determinar con claridad el acto administrativo que define una situación jurídica contractual, so pena de que la demanda sea inepta, y el estudio de las pretensiones inocuo. Por ejemplo, la Sección Tercera, Subsección B, en sentencia del 9 de diciembre de 2011, expediente No. 20.410, estableció, en esta línea argumentativa, que[[20]](#footnote-20):

“Esta exigencia tiene su explicación lógica, pues si se trata de excluir del tráfico jurídico una decisión ilegal que se halla contenida, como ya se explicó, en dos actos materialmente diferentes, los dos tienen que ser objeto de la declaratoria de nulidad, pues perviviendo uno de ellos, resulta inane la decisión judicial y se produce una situación contradictoria en virtud de la cual, subsistiría un acto que en esencia resulta ilegal, pero que por no haber sido demandado, no fue declarada su nulidad. Al respecto, el Consejo de Estado, en sus distintas secciones, se ha pronunciado sobre la necesidad de la correcta individualización del acto y las consecuencias derivadas del incumplimiento de dicho deber (…)”.

Cabe advertir que lastimosamente al juez contencioso administrativo no le está permitido, oficiosamente, estudiar la validez de un acto administrativo contractual como este, por ende, quien pretenda dejarlo sin efectos tiene la carga de demandarlo, en los términos que exigía el CCA., para garantizar el derecho de defensa de la contra parte.

Por esta razón, la Sección Tercera, en eventos como el relatado, y de manera uniforme y sistemática, ha declarado, oficiosamente, la ineptitud sustantiva de la demanda, porque resulta inocuo estudiar el asunto de fondo si el acto administrativo que resolvió la situación jurídica está vigente, y no se demandó. En este sentido, se pronunció en la misma sentencia del 9 de diciembre de 2011, expediente 20.410[[21]](#footnote-21):

“La falencia advertida en la demanda que dio origen al presente proceso impide decidir sobre las pretensiones, pues no puede el juzgador, oficiosamente, pronunciarse sobre la validez de un acto administrativo que no fue demandado y resultaría inane el estudio de la resolución que sí lo fue, pues no contiene la decisión de fondo que origina la inconformidad del actor, la cual en todo caso subsistiría como acto presuntamente legal. En tales condiciones, encuentra la Sala que hay una ineptitud sustantiva de la demanda, toda vez que no fue individualizado en debida forma el acto administrativo objeto de la demanda y en consecuencia, resulta imposible proferir una decisión de fondo sin transgredir el principio de congruencia de las sentencias, razón por la cual se proferirá un fallo inhibitorio.”

En conclusión, reitérese esta idea, si el accionante pretendía en este proceso el pago de unos sobrecostos, reclamados con antelación en la vía administrativa, debió solicitar la nulidad tanto de los actos administrativos presuntos como de los expresos que le negaron la petición. Ahora, la Sala puede declarar de oficio esta excepción, incluso en la segunda instancia, porque la facultad-obligación la confiere el artículo 306 del Código de Procedimiento Civil, que dispone:

“ARTÍCULO 306. RESOLUCION SOBRE EXCEPCIONES. Cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción, deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda.

“(…)”

Incluso, la ley especial vigente para la fecha de celebración y ejecución del negocio –Decreto 01 de 1984-, también facultó al juez para declarar la excepción. El artículo 164 del CCA. estableció:

“Art. 164.  EXCEPCIONES DE FONDO. (…)

“En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

“[...]

“El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas la excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la *reformatio in pejus*.”

Por esta razón, es ineludible para el juez administrativo pronunciarse sobre una excepción que encuentre probada, aun cuando no la proponga el demandado, salvo que se trate de: compensación, nulidad relativa o prescripción. Por ende, si la advierte debe declararla. Ahora, como la excepción acreditada es la ineptitud de la demanda, no está entre las prohibidas.

Como corolario de lo expuesto, la Sala se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo frente a las pretensiones subsidiarias de la demanda, comoquiera que es inepta sustantivamente y así se declarará de oficio en la parte resolutiva. En este orden cabe precisar que en la sentencia del 20 de enero de 2011, exp. 0850-09, se señaló que cuando no se demanda el acto administrativo y se exige de todos modos la inobservancia de sus efectos jurídicos, el juez debe inhibirse de condenar o absolver, comoquiera que no procede ningún pronunciamiento de mérito:

“En conclusión, cuando lo solicitado es la declaratoria de nulidad de actos administrativos, la determinación exacta y precisa de lo que se demanda, exige la inclusión de todos aquellos actos que constituyan y contengan la totalidad de la voluntad de la administración, para mantener la coherencia y unidad entre los actos jurídicos que permanezcan vigentes en el ordenamiento luego de proferido un fallo judicial, so pena de obtener como ya se dijo una decisión inhibitoria y no una denegatoria de pretensiones. Así las cosas, tal y como se anunció se revocará la decisión del a quo que se inhibió parcialmente respecto de las comunicaciones acusadas, y negó las demás pretensiones de la demanda, para en su lugar proferir sentencia inhibitoria por ineptitud sustantiva de la misma.”

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

**FALLA:**

**PRIMERO. REVÓCASE** la sentencia del 7 febrero de 2007, proferida el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda y en su lugar se dispone:

**NEGAR** las pretensiones de la demanda, en relación a la solicitud de declaratoria de nulidad de la resolución 2253 del 2 de agosto de 1999

**INHÍBASE** para fallar sobre las pretensiones subsidiarias de la demanda, por estar probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Olga Mélida Valle de De La Hoz Jaime Orlando Santofimio Gamboa**

Presidente

1. En adelante, también llamadas la Unión Temporal, las contratistas, las demandantes o las accionantes. [↑](#footnote-ref-1)
2. En adelante también el Ministerio, la entidad, la contratante, la demandada o la accionada. [↑](#footnote-ref-2)
3. De acuerdo con la demanda, el valor de la pretensión mayor ascendía a $162.000.000, suma que excedía para el año en que fue presentada – 30 de noviembre de 1999- la establecida en el numeral 10° del artículo 132 del Decreto 01 de 1984, subrogado por la Ley 446 de 1998. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia del 28 de agosto de 2013. No. Interno 25.022. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-4)
5. Para tal efecto estableció un plazo que iniciaba el 11 de julio de 1998 y expiraba el 2 de julio de 1998, el cual fue ampliado por primera vez en 5 días hábiles mediante el adendo No. 1 del pliego de condiciones, y por segunda vez mediante la resolución No. 2615 del 7 de julio de 1998, que extendió el plazo de la licitación hasta el 10 de julio de ese año (fls. 235 y 236). [↑](#footnote-ref-5)
6. El plazo del contrato fue ampliado en dos ocasiones: la primera en 60 días calendario, mediante el contrato adicional No. 1 suscrito el 19 de enero de 1999 (fls. 214-218, cdno. 5), y la segunda en 45 días calendario, mediante el contrato adicional No. 2 suscrito el 20 de marzo de 1999 (fls. 219-221, cdno. 5) [↑](#footnote-ref-6)
7. **ARTICULO 42. PROCEDIMIENTO PARA INVOCAR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.** <Código derogado por el artículo [309](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011_pr007.html#309) de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo [5](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_contencioso_administrativo.html#5)o., junto con su declaración jurada de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto.

La escritura y sus copias producirá (sic) todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.

Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sobre el tema expresa Eduardo García de Enterría que: “El silencio positivo tuvo siempre un sentido y una funcionalidad diferentes. El art. 95 LPA lo refirió a los supuestos de autorizaciones y a los de aprobaciones que hubieran de acordarse en ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores, es decir, a casos de control, preventivo o a posteriori, de la regularidad de ciertas actuaciones de los particulares o de órganos o entidades administrativas inferiores cuya voluntad debiera ser integrada por otra Administración superior. En este marco se comprende sin dificultad que el silencio de la Administración llamada a otorgar la autorización o aprobación pudiera sustituir a éstas pura y simplemente, suavizando así el rigor propio del control policial o de tutela, instrumentado por la norma, pues conocida la actividad a controlar y transcurrido un tiempo prudencial sin que se formúlase objeción alguna por el órgano llamado a ejercerla, era lógico suponer el nihil obstat, la inexistencia del veto.” (Curso de Derecho Administrativo. Editorial Civitas. Madrid. 1997. Pág 588 y ss.)

El Profesor Fernando Garrido Falla “Afirma que es base de partida del silencio postivo: “que la disponibilidad sobre la actividad de que se trata pertenece al sujeto que se dirige en petición a la Administración y que lo que a ésta compete es un poder o facultad de veto que responde a su papel de vigilante del interés público; que dispone de un determinado lapso de tiempo para ejercerlo y que, si no lo ejerce, la actuación del peticionario surte plena eficacia jurídica.

(…)

“Las entidades u organismos sometidos a cierto tipo de tutela o fiscalización superior,(.) actuaban en el ejercicio de su competencia, por lo que el principio era el de la validez y eficacia de sus actos ( aunque sometidos a la condición suspensiva y resolutoria de que no fuesen desautorizados por la autoridad superior). Obviamente, si la desautorización no se producía, surtían plenamente sus efectos. En eso consistía la técnica del silencio positivo.

“Y es éste, cabalmente, el régimen del silencio positivo en la ley 30/1992. ¿ Que significa, si no, hablar de derechos preexistentes? Pues si el derecho preexiste, es decir, si es anterior que la Administración lo conceda, está claro que lo que a ésta puede conceder la ley - en el mejor de los casos - es un derecho de veto a utilizar durante un plazo determinado y cuyo no uso - al igual que ocurre con otras instituciones de derecho público y constitucional - determina automáticamente la eficacia jurídica de los actos del “peticionario Pues si el derecho preexiste, es decir, si es anterior que la Administración lo conceda, está claro que lo que a ésta puede conceder la ley - en el mejor de los casos - es un derecho de veto a utilizar durante un plazo determinado y cuyo no uso - al igual que ocurre con otras instituciones de derecho público y constitucional - determina automáticamente la eficacia jurídica de los actos del “peticionario” ( en realidad peticionario de que?) (Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Tecnos. Madrid. 1994. Pág. 490) [↑](#footnote-ref-8)
9. Esta Sección ha sostenido invariablemente esta tesis, entre muchas otras sentencias en la de 7 de octubre de 1999 –exp. 16.165-, donde expresó: “Se destaca de la ley que el silencio u omisión de la Administración Contratante respecto de las peticiones del contratistas **por fuera del término de ejecución contractual**, de otra parte, no originan presunta respuesta positiva. Recuérdese que la ley condicionó la formulación de la petición a que se haga dentro “***en el curso de la ejecución del contrato”.*** [↑](#footnote-ref-9)
10. En el mismo sentido la sentencia de esta misma Sección de 16 de febrero de 2001 –exp. 18.063-: “Es cierto que el numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, dispone que en las solicitudes que se presenten en la ejecución del contrato, si la entidad no se pronuncia dentro del término de tres (3) meses siguientes, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante en virtud del silencio administrativo positivo. Sobre el particular, la norma es aplicable a las diferencias presentadas dentro de la ejecución del contrato y con ocasión de su desarrollo. En cambio, en el caso sub exámine el contrato había sido ejecutado, las obras entregadas y en fase de liquidación.”

Igualmente en el auto de diciembre 13 de 2001 –exp. 19.818- “b) Sin perjuicio de lo anterior, es especialmente relevante para el caso advertir, que las peticiones respecto de las cuales la entidad demandante pretende la ejecución del silencio administrativo positivo, fueron elevadas por ésta a la entidad demandada luego de que tuviera lugar la ejecución de los respectivos contratos, según aparece expresamente consignado en la segunda de las declaraciones que contiene la respectiva escritura pública de protocolización (fl. 3 vlto. y 4 cdno. 1), circunstancia bajo la cual no tiene aplicación la figura jurídica que sobre el particular consagra el numeral 16 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, ya que el silencio administrativo positivo establecido en dicha norma se predica respecto de las peticiones que los contratistas dirigidas a las entidades estatales ‘**en el curso de la ejecución del contrato’**, mas no frente a toda clase de solicitudes, como ocurre en el presente caso, en donde las peticiones de Coopguanentá Ltda. fueron presentadas con posterioridad a dicha ejecución.”

 “Art. 40. SILENCIO NEGATIVO. Transcurrido un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa.

“La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto presunto.” [↑](#footnote-ref-10)
11. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, expediente No. 21.576. [↑](#footnote-ref-11)
12. C.P. Enrique Gil Botero, expediente No. 25.389. [↑](#footnote-ref-12)
13. C.P. Enrique Gil Botero, expediente No. 24.307. [↑](#footnote-ref-13)
14. Devis Echandía definió la demanda en los siguientes términos: “El derecho de acción abstracto, subjetivo y público a que se realice un proceso y se dicte una sentencia, debe ejercitarse por medio de un instrumento adecuado. Es decir, como la acción es un derecho y como por su ejercicio se impone al funcionario público, sujeto pasivo del mismo en representación del Estado, la obligación de proveer, es obvio que ese derecho debe ser ejercitado mediante la comunicación de su titular con el juez y que sólo mediante este medio se surten sus efectos. Pero esto no quiere decir que la acción se origine con el proceso, porque ella existe antes de ser ejercitada (véase num. 106).

(…)

“Desde este punto de vista, la demanda es el instrumento para ejercitar la acción, y no se la debe confundir con ésta; pues en la demanda se contiene, además, la pretensión del demandante (véase num. 127). En efecto, quien presenta una demanda no se limita a pedirle al juez que mediante un proceso dicte una sentencia, sino, además, que en esta sentencia le resuelva favorablemente determinadas peticiones para satisfacer su interés, lo que no constituye objeto de la acción, sino de la pretensión. Esta no puede formularse sin la demanda.” (DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Compendio de derecho procesal, teoría general del proceso Tomo I, Sexta edición. Editorial ABC. Bogotá, 1978. Pág. 373 [↑](#footnote-ref-14)
15. Cabe advertir que, considerando que el Código Contencioso Administrativo reguló lo concerniente al contenido de la demanda, no es necesario acudir, de acuerdo con el artículo 267 del CCA, a lo dispuesto sobre la materia en el Código de Procedimiento Civil. Dicho artículo dispone: “En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo Contencioso Administrativo.” [↑](#footnote-ref-15)
16. DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Ob. Cit. Pág. 374. [↑](#footnote-ref-16)
17. Esta tesis se ha reiterado en muchas ocasiones. Por ejemplo, en la sentencia de diciembre 19 de 1990 -exp. 3.351-, la Sección Tercera se inhibió para fallar debido a que, existiendo un acto administrativo que liquidó unilateralmente el contrato, el demandante no impugnó su legalidad. Igualmente pueden consultarse los procesos Nos. 6.053, 8.857 y 8.827, 9.818. [↑](#footnote-ref-17)
18. La exigencia procesal comentada para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no admite discusión, pero no se extiende a las acciones de: simple nulidad, reparación directa, electoral o contractual, entre otras, según se deduce de la siguiente norma:

“Art. 135. POSIBILIDAD DE DEMANDA ANTE LA JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA ACTOS PARTICULARES. La demanda para que se declare la **nulidad de un acto** particular, que ponga término a un proceso administrativo, y se **restablezca el derecho** del actor, debe agotar previamente la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo.

“El silencio negativo, en relación con la primera petición también agota la vía gubernativa.

“Sin embargo, si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, los interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos.” (Negrillas fuera de texto)

Este mismo requisito para demandar se conserva idéntico en el art. 161.2 del CPACA. [↑](#footnote-ref-18)
19. El inciso primero del artículo 138 del C.C.A., establece que “Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.” [↑](#footnote-ref-19)
20. Respecto a la correcta individualización del acto y las consecuencias derivadas de su incumplimiento Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 15 de abril de 2010, radicación 11001032400020030032301; Sección Segunda, sentencias de: 19 de junio de 2008, exp. 6336-05; 19 de junio de 2008, exp. 0963-07 y 18 de mayo de 2011, expediente 1282-10; Sección Tercera, sentencias de: 14 de abril de 2005, expediente 11849; 27 de noviembre de 2006, expediente 22099; Sala Plena sentencia de 12 de diciembre de 1988, exp: S-047. [↑](#footnote-ref-20)
21. Sobre la carga del demandante de individualizar el acto demandado, se pronunció la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 18 de febrero de 2010, exp. 37513. [↑](#footnote-ref-21)