

ACCIÓN – Caducidad

[...] la caducidad de la acción, aunque drástica en sus efectos, es una institución jurídica que tiene por objeto salvaguardar la seguridad jurídica mediante la consolidación de situaciones de hecho y de derecho que no deben prolongarse indefinidamente en el tiempo o quedar inconclusas. Se trata de una consecuencia jurídico-procesal que fija el cierre para acudir a la administración de justicia para reclamar un derecho o definir una situación jurídica conflictiva.

CADUCIDAD – Aplicación

Dados los efectos de la caducidad, su aplicación es estricta y debe soportarse en la certeza de que los supuestos fácticos que dan lugar a su configuración han ocurrido; de otro modo, se estaría ante una limitación injustificada de ese derecho no cobijada por el ordenamiento jurídico.

En línea con lo anterior, siguiendo al legislador, esta Corporación ha sido rigurosa en la aplicación de esta figura procesal y, de cara a su propia naturaleza, ha señalado que las normas que la consagran deben ser leídas con un alcance restrictivo respecto del límite temporal que imponen al ejercicio del derecho de acción, de manera que las dudas que en su aplicación se puedan presentar de cara a las circunstancias fácticas de cada caso sean resueltas de manera favorable al derecho de acceso a la administración de justicia y ante la falta de certidumbre que impida confirmar que los supuestos fácticos que dan lugar a su configuración se han presentado, el rigorismo que es propio de las normas procesales debe flexibilizarse. De esta manera, en la interpretación de las normas que consagran la caducidad, como en el análisis de los supuestos fácticos de cada caso, deben aplicarse los principios *pro homine*, *pro actione* y *pro damato*.

CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Oportunidad

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 136 del C.C.A.9, la oportunidad de la demanda de controversias contractuales se debe establecer teniendo en cuenta las siguientes dos reglas: (i) una general, que parte de los motivos de hecho o de derecho que sirvan de fundamento a las pretensiones (inciso primero); y (ii) otra que depende de si el contrato es de ejecución instantánea o sucesiva (literal a) y, en este último caso, de si requiere o no de liquidación (literal b) y, si la requiere, de si el acto se realizó o no (literales c y d) .

LIQUIDACIÓN BILATERAL – Negocio jurídico

Al respecto, es pertinente resaltar que la liquidación bilateral de un contrato es un verdadero negocio jurídico, dado que comporta un acuerdo de voluntades dirigido a definir el estado de las prestaciones mutuas que han surgido con ocasión o en razón de la ejecución de un contrato celebrado previamente, pues a través suyo las partes establecen los créditos o deudas recíprocas que han surgido en razón de aquél, e, incluso, aceptan su inexistencia; es por eso que en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 se señala que en esta etapa las partes podrán llegar a acuerdos sobre los ajustes, revisiones y demás reconocimientos a que haya lugar y en el mismo sentido expresa que en el acta deben constar “los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo”; de ahí que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 1602 y 1603 del Código Civil, se diga que ese acuerdo tiene plenos efectos vinculantes entre quienes convergen en él.

NEGOCIO JURÍDICO – Elementos esenciales – Consentimiento

Al descender a los elementos esenciales de cualquier negocio jurídico, se encuentra el consentimiento¹¹ que se expresa en la manifestación de voluntad de las partes para obligarse en los términos que se estipulen, de manera que sin éste, no puede predicarse la existencia del negocio.



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A**

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., ocho (8) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 250002326000 201200017 01 (66.691)
Demandante: PROYECTAMOS Y EDIFICAMOS S.A.S. y otro
Demandado: Distrito Capital de Bogotá D.C. - Secretaría de Educación Distrital
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Surtido el trámite de ley sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto contra de la sentencia que declaró la caducidad de la acción.

La controversia versa sobre los incumplimientos que la parte demandante le imputa al Distrito Capital - Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá en relación con las obligaciones derivadas del contrato de obra No. 188 del 12 de diciembre de 2006 que habrían dado lugar a la necesidad de suscribir varias prórrogas y suspensiones al plazo de ejecución del contrato, las cuales generaron perjuicios y sobrecostos.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la decisión ya referida, adoptada el 28 de octubre de 2020, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió declarar la caducidad de la acción¹.

2. El anterior proveído decidió la demanda presentada el 12 de enero de 2012² por los integrantes del Consorcio API —Proyectamos y Edificamos S.A.S e INGEREDES S.A.S.— (en adelante, el Consorcio o el contratista o la parte demandante), en contra del Distrito Capital (en adelante, el demandado, la entidad, la SED o el Distrito), cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos jurídicos se enuncian a continuación:

Pretensiones

3. Piden los demandantes se declare que el distrito capital de Bogotá – Secretaría de Educación- ha incumplido sus obligaciones derivadas del contrato de obra No. 188 del 12 de diciembre de 2006, cuyo objeto fue realizar la ejecución de las obras de mejoramiento, reforzamiento, restitución, mejoramiento y ampliación de la planta física de las instituciones educativas distritales del grupo 5 de la licitación pública LP SED 064-2006, obra TIBABUYES UNIVERSAL de la localidad

¹ También se compulsaron copias a la Fiscalía General de la Nación a fin de que adelantara las actuaciones que considerara pertinentes respecto a la alteración del acta de liquidación del referido contrato.

² Reverso folio 11, c. ppal.

de Suba, debiéndose condenar a la demandada reconocer y pagar los valores por concepto de mayor tiempo de permanencia en obra, reajuste de precios, consultorías realizadas, construcciones de obras no contratadas y los intereses financieros.

Hechos

4. En apoyo de las pretensiones de la demanda se enunciaron, en síntesis, los siguientes hechos:

- El Distrito y el Consorcio suscribieron el contrato de obra No. 188 del 12 de diciembre de 2006, con plazo de ejecución de 300 días contados a partir de la suscripción del acta de inicio, el que se extendió a 557 días, de los cuales 107 correspondieron a suspensiones, 150 a ampliaciones del plazo y los restantes al término inicialmente convenido para desarrollar el objeto.

- Las razones que condujeron a la mayor permanencia en obra y a incurrir en mayores costos para cumplir con el objeto del contrato no son atribuibles al contratista sino al Distrito.

- El Consorcio informó oportunamente al Distrito y al interventor acerca de todas las dificultades que se presentaron, sugirió soluciones y las implementó y entregó la obra a plena satisfacción de la Secretaría de Educación, hizo las reclamaciones por las obras no previstas y la mayor permanencia en obra; sin embargo, no obtuvo su reconocimiento y pago³.

- El 30 de noviembre de 2009 se liquidó el contrato. El Consorcio suscribió el acta, pero manifestó que no estaba de acuerdo con su contenido.

Los fundamentos de derecho

5. El contratista señaló que el Distrito vulneró los artículos 2, 6, 29, 83, 90 y 124 constitucionales, dado que desde el inicio de la ejecución del contrato generó situaciones adversas para el cumplimiento del objeto contractual, asumió posiciones intransigentes que afectaron su desarrollo e incumplió sus propias obligaciones y se negó a reconocer y pagar las actividades que se debieron realizar para lograr el objeto pactado.

Los argumentos de defensa de la parte demandada

6. El Distrito Capital contestó la demanda oponiéndose a todas las pretensiones⁴. Como fundamento de su oposición expresó que no todas las causas que condujeron a las suspensiones del contrato fueron atribuibles a él, que se amplió el plazo para que el contratista pudiera cumplir con el objeto pactado, que los reclamos que presentó se pagaron y que se pactaron valores adicionales para cubrir las modificaciones que se acordaron. Propuso, entre otras, la excepción de caducidad de la acción.

³ Señaló que se le adeuda: \$776'464.505,47, por concepto de mayor permanencia en obra, \$87'322.961,48, por actualización de precios, más \$122'880.000 por concepto de intereses financieros.

⁴ Folios 57 a 67, c. 1.

Los fundamentos de la sentencia impugnada

7. Como fundamento de su decisión, el Tribunal expresó que a pesar de que entre el acta de liquidación aportada por la parte demandante y la allegada por la demandada existe una diferencia en la fecha mencionada en su parte inicial, en tanto la primera se refiere al 30 de noviembre de 2009, mientras que la segunda alude al 25 de agosto de ese mismo año, lo cierto era que en la parte final de ambas se consignó que para constancia se firmaba a los 25 días de agosto de 2009, lo que daba certeza de que esa última era la fecha de su suscripción⁵, momento que al ser tenido en cuenta para determinar la oportunidad de la demanda condujo a concluir que fue extemporánea⁶.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

8. El Consorcio interpuso recurso de apelación con el objeto de que se revoque la sentencia de primera instancia. Argumentó que el Tribunal declaró la caducidad de la acción a pesar de que existe una seria duda sobre su configuración dada la falta de coincidencia en la fecha referenciada en los documentos contentivos del acta de liquidación del contrato aportados al proceso por las partes y, por tanto, sin prueba suficiente que soportara esa decisión.

9. Señaló que no se tuvo en cuenta que el acta que aportó el demandante fue la que le entregó el Distrito, lo que hacía presumir su veracidad, y tampoco que el trámite de la liquidación fue largo, por lo que no era extraño que el cruce de proyectos que se hicieron explicara la diferencia. Sin embargo, el Tribunal, sin ninguna justificación y sin verificar los antecedentes del acta para establecer con certeza la fecha de su suscripción, optó por acoger la indicada en la allegada por el demandado.

10. Añadió que en la jurisdicción de lo contencioso administrativo aplica el principio de la justicia rogada, por lo cual correspondía al Distrito acreditar los supuestos de hechos en los que fundó la excepción de caducidad; sin embargo, las dos actas que obran en el plenario no dan cuenta de ello, sino de una duda en relación con su fecha de suscripción que impedía al juez tener certeza sobre la base que debía soportar su decisión.

11. Calificó la decisión del *a quo* como apresurada, pues si bien ordenó la compulsas de copias para establecer la veracidad de los documentos, hizo un “*prejuzgamiento*” al concederle pleno mérito probatorio al documento aportado por el Distrito, a pesar de que no hay otros medios demostrativos que confirmen su contenido. Añadió que la decisión puso en riesgo a la Rama Judicial, porque en caso de que en la investigación de la Fiscalía se encontrara que el documento aportado por la parte demandada era falso, se habría causado un daño antijurídico al consorcio que se tendría que reparar.

⁵ Ver folios 354 a 362, cuaderno del Consejo de Estado.

⁶ Folios 252 a 257, c. ppal.

Alegaciones en segunda instancia

12. Al alegar de conclusión, la parte demandante insistió en los argumentos que expuso en su alzada⁷. El Ministerio Público se pronunció para solicitar que se confirme la sentencia⁸. El demandado no se pronunció.

III. CONSIDERACIONES

El objeto de la apelación

13. Corresponde a la Sala determinar si no era posible declarar probada la caducidad de la acción, por no existir certeza sobre su configuración.

14. Para resolver, resulta pertinente mencionar que la caducidad de la acción, aunque drástica en sus efectos, es una institución jurídica que tiene por objeto salvaguardar la seguridad jurídica mediante la consolidación de situaciones de hecho y de derecho que no deben prolongarse indefinidamente en el tiempo o quedar inconclusas. Se trata de una consecuencia jurídico-procesal que fija el cierre para acudir a la administración de justicia para reclamar un derecho o definir una situación jurídica conflictiva.

15. Dados los efectos de la caducidad, su aplicación es estricta y debe soportarse en la certeza de que los supuestos fácticos que dan lugar a su configuración han ocurrido; de otro modo, se estaría ante una limitación injustificada de ese derecho no cobijada por el ordenamiento jurídico.

16. En línea con lo anterior, siguiendo al legislador, esta Corporación ha sido rigurosa en la aplicación de esta figura procesal y, de cara a su propia naturaleza, ha señalado que las normas que la consagran deben ser leídas con un alcance restrictivo respecto del límite temporal que imponen al ejercicio del derecho de acción, de manera que las dudas que en su aplicación se puedan presentar de cara a las circunstancias fácticas de cada caso sean resueltas de manera favorable al derecho de acceso a la administración de justicia y ante la falta de certidumbre que impida confirmar que los supuestos fácticos que dan lugar a su configuración se han presentado, el rigorismo que es propio de las normas procesales debe flexibilizarse. De esta manera, en la interpretación de las normas que consagran la caducidad, como en el análisis de los supuestos fácticos de cada caso, deben aplicarse los principios *pro homine*, *pro actione* y *pro damato*.

17. Pero aun siguiendo estos derroteros interpretativos, en este caso la Sala encuentra certeza acerca de que la demanda se interpuso de manera extemporánea. Las razones que conducen a esta conclusión se expresan a continuación.

18. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 136 del C.C.A.⁹, la oportunidad de la demanda de controversias contractuales se debe

⁷ Samai, índice 14.

⁸ Samai, índice 13.

⁹ Aplicable a este caso, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 308 de la Ley 1437 de 2011.

establecer teniendo en cuenta las siguientes dos reglas: (i) una general, que parte de los motivos de hecho o de derecho que sirvan de fundamento a las pretensiones (inciso primero); y (ii) otra que depende de si el contrato es de ejecución instantánea o sucesiva (literal a) y, en este último caso, de si requiere o no de liquidación (literal b) y, si la requiere, de si el acto se realizó o no (literales c y d) .

19. En los términos del inciso primero del artículo 60 de la Ley 80 de 1993, el contrato de obra No. 188 del 12 de diciembre de 2006 debía ser liquidado, en tanto era de ejecución sucesiva. Esta regla legal fue incorporada en su cláusula décima novena¹⁰, en la que se estipuló que el plazo para liquidarlo bilateralmente sería de 4 meses después de su terminación y que el Distrito lo haría unilateralmente en caso de que el contratista no suscribiera el acta dentro de los diez (10) días calendario siguientes a su recibo.

20. En consecuencia, para determinar si la demanda fue oportuna, se deben aplicar las reglas previstas para los contratos que requieren liquidación, según las cuales: si se efectuó de común acuerdo por las partes, la presentación del libelo debe hacerse a más tardar dentro de los dos años contados desde la firma del acta (literal c); si el balance final lo hizo unilateralmente la administración, los dos años se cuentan desde la ejecutoria del acto, pero si no hubo liquidación, el término se cuenta desde el vencimiento del plazo para hacerlo unilateralmente (literal d).

21. Siguiendo tales pautas, el *a quo* consideró que la oportunidad de la demanda debía establecerse iniciando el conteo desde el día siguiente al de la suscripción de lo que entendió era un balance final del contrato consensuado, en la medida que obra en el expediente un documento titulado “*ACTA DE LIQUIDACIÓN*” suscrito por ambas partes.

22. Frente al hito de partida para el cómputo de la caducidad, la Sala se aparta del análisis que hizo el *a quo* en tanto dicho documento, pese a su titulación, no contiene un acuerdo ni siquiera parcial sobre el balance final del contrato; por tanto, al no estar configurado el supuesto fáctico al que se refiere el literal c) del numeral 10 del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, no hay lugar a aplicar esa regla.

23. Al respecto, es pertinente resaltar que la liquidación bilateral de un contrato es un verdadero negocio jurídico, dado que comporta un acuerdo de voluntades dirigido a definir el estado de las prestaciones mutuas que han surgido con ocasión o en razón de la ejecución de un contrato celebrado previamente, pues a través suyo las partes establecen los créditos o deudas recíprocas que han surgido en razón de aquél, e, incluso, aceptan su inexistencia; es por eso que en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 se señala que en esta etapa las partes podrán llegar a acuerdos sobre los ajustes, revisiones y demás reconocimientos a que haya lugar y en el mismo sentido expresa que en el acta deben constar “*los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo*”; de ahí que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 1602 y 1603 del Código Civil, se diga que ese acuerdo tiene plenos efectos vinculantes entre quienes convergen en él.

¹⁰ Folio 283, c. 3

24. Al descender a los elementos esenciales de cualquier negocio jurídico, se encuentra el consentimiento¹¹ que se expresa en la manifestación de voluntad de las partes para obligarse en los términos que se estipulen, de manera que sin éste, no puede predicarse la existencia del negocio¹².

25. Al revisar el texto de la denominada acta de liquidación, la Sala encuentra que no expresa un acuerdo ni siquiera parcial respecto del balance de cuentas del contrato; todo lo contrario, contiene la manifiesta oposición del consorcio respecto de su contenido; por tanto, no puede predicarse la existencia de ese negocio jurídico.

26. En el referido documento, después de consignar información relativa a: (i) la descripción general del contrato, (ii) la información presupuestal, (iii) el valor del contrato inicial, de sus adiciones y el valor final ejecutado; (iv) el estado financiero, en el que se consignó la diferencia entre el valor contratado y el ejecutado; (v) las actas parciales de pago, con indicación de la amortización del anticipo y los pagos efectuados; (vi) el valor total del anticipo; (vii) el plazo, sus prórrogas y suspensiones; (viii) la verificación del cumplimiento de las obligaciones al sistema de seguridad social integral; (ix) la relación de las pólizas, así como la anotación expresa de que (x) con la suscripción quedaban extinguidas todas las obligaciones surgidas entre las partes del contrato No. 188 de 2006, el consorcio suscribió el documento acompañado de la siguiente manifestación: *“NOTA: El contratista **no comparte la liquidación anterior** y se reserva la facultad de reclamar el reconocimiento y pago de mayor cantidades de obra, ajustes a diseño, actualización y ajuste del valor de las actividades ejecutadas como consecuencia de la variación de los precios desde el año 2006 a la fecha, como también la mayor permanencia en obra, mayores costos de pólizas, mayores costos administrativos, mayores costos parafiscales, impuesto de guerra para obras adicionales, mala consultoría, liquidación de intereses bancarios, etc...”*¹³ (énfasis agregado).

27. Bajo la manifestación de voluntad antes referida, lo único que puede considerar la Sala es que las partes no lograron un acuerdo respecto del balance final, ni siquiera de manera parcial. No se trató de formular una salvedad sobre algún aspecto controversial del acta o frente a una expectativa del contratista no definida, pues la manifestación de voluntad quedó consignada en términos de no aceptar la liquidación y guardar el derecho para reclamar sobre variados aspectos que el contratista enunció.

¹¹ Código Civil: “ARTÍCULO 1494. <FUENTE DE LAS OBLIGACIONES>. Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia”.

¹² Código Civil: “ARTÍCULO 1501. <COSAS ESENCIALES, ACCIDENTALES Y DE LA NATURALEZA DE LOS CONTRATOS>. Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales”.

¹³ El contenido de las actas de liquidación aportadas por la parte demandante y la demandada únicamente difieren en su contenido en la fecha consignada en la parte inicial del documento. La manifestación del consorcio respecto de su desacuerdo con el contenido del acta es la misma en ambos documentos. (fls. 34 a 38, c. 2 y 450 a 454, c. 3).

28. A la par de esto, la evidencia probatoria no acredita que el Distrito hubiere realizado la liquidación unilateral del contrato ante la falta de acuerdo sobre lo que habría sido un proyecto de liquidación.

29. Así las cosas, ante la ausencia definitiva de una liquidación bilateral del contrato, no solo se superan las inconformidades que el apelante trajo a esta judicatura, sino que no resulta aplicable lo dispuesto en el literal c) del numeral 10 del artículo 136 del Decreto 01 de 1984 para efectos de determinar la oportunidad en la que debió presentarse la demanda, pues lo que corresponde aplicar conduce al literal d) de esa misma norma, específicamente, lo concerniente al supuesto de inexistencia de liquidación pues tampoco hubo un acto unilateral que adoptara el balance final del negocio jurídico.

30. Según la información que obra en el plenario, el contrato No. 188 se suscribió el 12 de diciembre de 2006, para ser ejecutado en un plazo de 300 días calendario, de los cuales 15 empezaban a correr a partir del acta de inicio¹⁴ que se suscribió el 25 de enero de 2007¹⁵ y finalizaron el 8 de febrero de ese año y 285 que empezaron a correr el 9 de febrero de 2007, por lo cual, en principio, vencían el 20 de noviembre de 2007; no obstante, este plazo se suspendió en tres ocasiones por un total de 107 días calendario¹⁶ y se prorrogó por un plazo de 150 días calendario más¹⁷, por lo cual el plazo finalizó el 3 de agosto de 2008.

31. El término de 4 meses pactado para realizar la liquidación bilateral del contrato corrió entre el 4 de agosto y el 4 de diciembre de ese año y el de 2 meses para que el Distrito lo hiciera unilateralmente, entre el 5 de diciembre de 2008 y el 5 de febrero de 2009, por lo cual el plazo para presentar la demanda operó entre el día 6 de esos mismos mes y año y el 6 de febrero de 2011. La solicitud de conciliación prejudicial se presentó el 13 de octubre de 2011, es decir, cuando ya había operado la caducidad, por lo cual no tuvo la virtualidad de suspender el término. Como la demanda se presentó el 12 de enero de 2012, se concluye que fue extemporánea.

32. Por las razones que anteceden, al margen de la fecha en que se firmó la denominada acta de liquidación y más allá de los reproches que motivaron la alzada que se asociaron a tal aspecto, la demanda se presentó de manera extemporánea, lo que impone a la Sala confirmar la decisión de primera instancia.

33. Con todo, aun si la Sala pasara por alto todo lo anterior y le diera al documento la naturaleza de una verdadera liquidación bilateral, lo cierto es que llegaría a la misma conclusión a la que arribó el Tribunal, pues si bien existe una diferencia entre la fecha que quedó consignada en la parte inicial de ese documento, en tanto el aportado por la parte actora refiere el 30 de noviembre de 2009 mientras que el que allegó el Distrito refiere el 25 de agosto de ese mismo año, lo cierto es que ello no impide determinar la fecha de su suscripción, en tanto, en la parte de las

¹⁴ Se pactaron 15 días para la entrega de documentos, y 285 días para la ejecución del contrato. Cláusula sexta del contrato, fl. 278, c. 3.

¹⁵ Folio 289, c. 3.

¹⁶ Así se deriva de las actas de suspensión y reinicio que obran de folios 291 y 292, 444 a 447 del cuaderno No. 3

¹⁷ Así se deriva de las modificaciones que obran de folios 293 a 297 del cuaderno No. 3.

firmas de ambos expresamente se consignó que era la segunda de las mencionadas. Se anuda a ello que en el expediente no obra ninguna prueba que indique que dicha firma pudo haber sido posterior.

34. A la situación descrita se suma que la parte demandada, al aportar copia auténtica de la mal denominada acta de liquidación, cumplió con la carga que le correspondía de acreditar la excepción de caducidad que propuso, en tanto la soportó en la fecha de suscripción de tal documento que coincide en todo su texto con la mencionada en la contestación (art. 177 del C.P.C.). En este escenario, si la demandante estimaba que el documento no correspondía a la realidad, debió tacharlo de falso, para que se siguiera el procedimiento establecido en el artículo 290 del Código de Procedimiento Civil.

35. No obstante, la demandante no adelantó las actuaciones procesales que a ella correspondían para establecer que la fecha contenida en la copia auténtica del documento era el 30 de noviembre de 2009, esto, incluso, cuando el documento que ella misma aportó contiene ambas fechas y, por tanto, no ofrece claridad al respecto.

36. La Sala observa que, a la luz del principio de lealtad procesal¹⁸, que es una expresión del de buena fe, es cuestionable que la parte demandante pretenda desconocer las cargas procesales que a ella corresponden para hacer derivar de ahí consecuencias adversas a su contraparte, aparejado al hecho de que sus alegaciones bajo el recurso de apelación no estén dirigidas a desentrañar la verdad, en tanto no niega que el documento se hubiere suscrito el 25 de agosto de 2009, sino que indica que existe una duda respecto de la fecha en que fue firmado, cuando lo cierto es que debería tener claridad respecto de cuándo fue que eso ocurrió.

37. Del mismo modo, resulta cuestionable que pretenda desconocer que en el documento que ella misma aportó, se consignó expresamente que “*Para constancia de lo anterior, se firma la presente Acta en Bogotá D.C., a los veinticinco (25) días del mes de agosto de dos mil nueve (2009) por los que en ella intervinieron*” y, aun a sabiendas de tal declaración y de la falta de coherencia del acta que aportó respecto de su fecha, no hubiere adelantado las actuaciones extraprocesales y procesales tendientes a clarificar ese aspecto.

38. Así las cosas, al tratarse de un documento que obra en copia auténtica, que es coherente en su contenido, que no es refutado por ninguna otra prueba que obre en el proceso y que no fue tachado de falso, lleva al convencimiento de que la fecha de su suscripción fue aquélla que manifestaron expresamente las partes, esto es, 25 de agosto de 2009, la cual, si se tuviera en cuenta para determinar la oportunidad de la demanda, llevaría igualmente a la conclusión de que fue extemporánea.

¹⁸ “La lealtad procesal ha sido entendida como la responsabilidad de las partes de asumir las cargas procesales que les corresponden. En razón a ello la Corte ha señalado que se incumple este principio cuando (i) las actuaciones procesales no se cumplen en un momento determinado y preclusivo dispuesto en la ley, es decir, cuando se realizan actos que puedan dilatar las mismas de manera injustificada ; (ii) se hacen afirmaciones tendientes a presentar la situación fáctica de forma contraria a la verdad ; (iii) se presentan demandas temerarias ; o (iv) se hace un uso desmedido, fraudulento o abusivo de los medios de defensa judicial. El principio de lealtad procesal permite que a través de la administración de justicia el juez corrija y sancione las conductas que pueden generar violaciones de los derechos de defensa y al debido proceso de las partes vinculadas a un trámite judicial, a efectos de garantizar la igualdad procesal”. Corte Constitucional, sentencia T-341 de 2018.

Costas

39. Si bien la Sala cuestiona el comportamiento procesal de la parte demandante, no emitirá condena en costas en su contra, en la medida que no hay prueba que permita establecer con plena certeza que su conducta estuvo permeada por el componente subjetivo de la temeridad o la mala fe, que en los términos del artículo 177 del Decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, diera lugar a su imposición, o si fue producto de un deficiente ejercicio de técnica jurídica.

IV. PARTE RESOLUTIVA

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 28 de octubre de 2020.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLOREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.

