

MEDIO DE CONTROL CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Caducidad – Reglas

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé varias reglas de caducidad para los conflictos que se originan en los contratos del Estado. La primera de ellas, de carácter general, es la establecida en el artículo 164, numeral 2, literal j), a la luz del cual, *"en las [controversias] relativas a contratos, el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento"*. A continuación, la norma establece que la pretensión de nulidad absoluta o relativa del contrato cuenta con un término de caducidad de dos años contados a partir del día siguiente al de perfeccionamiento del negocio cuestionado.

MEDIO DE CONTROL CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Caducidad – Oportunidad – Plazo legal – Regla General – Actividades postcontractuales

Por ello, y armonizando estas previsiones normativas y jurisprudenciales con los presupuestos del medio de control de controversias contractuales, emerge palmario que los términos de caducidad en los contratos que requieren liquidación son, en principio, los establecidos en los apartados iii), iv) y v) del artículo 164, numeral 2, literal j) del CPACA, lo que implica que la controversia llevada a juicio haya surgido en el marco de la relación contractual cuando la misma estaba vigente y no haya podido solventarse en sede administrativa, ni aun cuando se efectuó o debió efectuarse la liquidación del negocio jurídico, en procura de su pacífico finiquito.

Distinta es la operabilidad de la caducidad cuando, incluso tratándose de un contrato pasible de liquidación, el conflicto es relativo a obligaciones o situaciones posteriores a su ejecución, terminación y a la misma liquidación, como en el presente caso lo es la carga que le corresponde al contratista, de mantener la estabilidad de la obra ya entregada y garantizar el respectivo riesgo, y todo aquello que le es exigible al asegurador respecto de la cobertura de ese amparo. Así, de conformidad con el artículo 2060, numeral 3) del Código Civil, el constructor debe responder por la afectación de la estabilidad de la obra, o por su ruina (bajo las hipótesis allí previstas), dentro de los diez años subsiguientes a la entrega respectiva¹⁰; y a su turno, el Decreto 4828 de 2008, vigente para la fecha de celebración del contrato, disponía que la garantía de estabilidad de la obra debe tener una vigencia de por lo menos 5 años contados a partir del recibo a satisfacción, por parte del Estado, de la estructura, vía o elemento entregado. Tales términos no pueden desconocerse contabilizando la caducidad, en cada caso, con fundamento en los plazos para liquidar el negocio jurídico, pues en esos eventos las controversias serían preponderantemente proclives a caducar, ya que los tiempos dados por la ley a las obligaciones concernientes a la estabilidad de la obra pública finalizada pueden no pocas veces llegar a ser superiores a los indicados plazos de liquidación y de caducidad. Por lo demás, debe subrayarse que las controversias contractuales originadas en eventos relacionados con la estabilidad de la obra terminada y entregada a satisfacción aluden a obligaciones posteriores al contrato y no a aspectos de su desarrollo, que son los que se finiquitan en la liquidación, por lo que no es conducente en casos post contractuales, calcular el término de caducidad a partir del acto liquidatario, bilateral o unilateral.

CADUCIDAD - Vicios ocultos en la obra – Garantía de Estabilidad de la obra – Cómputo – Obligaciones postcontractuales - Ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que originan la controversia

Por tanto, dado que en el presente caso las pretensiones de la demanda se encaminan a que se declare, por una parte, la responsabilidad [...] por los alegados *vicios ocultos* que derivaron en daños estructurales del puente Orquídea 1 ocurridos con posterioridad a su entrega, y por otro lado, la procedencia de hacer efectiva la garantía de estabilidad de la obra con cargo a la póliza constituida por el mismo contratista ante la compañía Confianza S.A., es claro que el término de caducidad es el previsto en el primer inciso del artículo 164, numeral 2, literal j) del CPACA, esto es, los dos (2) años contados a partir de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento a la demanda respectiva.

En este punto cabe precisar que, si bien conforme a la ley, la obligación de saneamiento que le asiste al constructor se extiende por 10 años desde la entrega de la obra, y por su parte, la garantía de estabilidad de la obra pública debe ser expedida por el asegurador por 5 años como mínimo, ello no implica que el término de caducidad sólo comience a correr cuando expiren los mencionados plazos, pues éstos no son tiempos de espera, vale decir, no se establecieron para que el acreedor pueda postergar o prolongar dentro de ellos la reparación de la obra o la indemnización del siniestro aunque éste ocurra al comienzo de tales períodos, sino que se previeron como vigencias máximas para delimitar las responsabilidades del constructor y el asegurador, de forma que éstos sólo deban indemnizar o cubrir los daños ocurridos durante ellas, pero el término de caducidad, por su parte, comienza a correr desde el día siguiente a la ocurrencia del evento que se alega como origen de la responsabilidad.

En ese sentido, acontecido el motivo de hecho y de derecho que fundamenta la demanda (y definida su magnitud), comienza a transcurrir al día siguiente el plazo de caducidad. Ya la determinación de la responsabilidad dependerá, ciertamente, de que el daño se haya producido dentro del período en que corran a cargo de los demandados las obligaciones relativas a la estabilidad o a la calidad de la obra (10 años para el constructor y mínimo 5 para el asegurador), pero ello es distinto al del estudio de la caducidad, cuyo cómputo, se reitera, inicia desde la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que originan la controversia, como lo establece la norma del CPACA ya referida.

Ahora, sin perjuicio de lo anterior también debe subrayarse que, no conociendo el demandante esos motivos en la misma fecha de su acaecimiento, procede computar la caducidad desde el momento en que tiene noticia de los eventos fundantes del juicio que promueve, pues se opondría a la garantía de acceso a la administración de justicia y a los principios *pro actione* y *pro damnato* exigir que el interesado acuda a la vía judicial sin conocer las circunstancias de hecho y de derecho que originan la controversia contractual.

REVOCATORIA DE SENTENCIA APELADA – Excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales no procede – Ley 2080 de 2021 – Sentencia anticipada – Devolución del proceso a la primera instancia

Las anteriores conclusiones conllevan a revocar lo decidido por el a quo en cuanto a la declaratoria de caducidad de la acción, lo que a su vez implica que el asunto sometido a

juicio en el presente caso deba resolverse de fondo. Tal circunstancia impone adelantar todas las etapas procesales correspondientes, especialmente la de decreto, práctica y contradicción de las pruebas, así como la de alegatos de conclusión sobre la controversia, ya que ésta última no fue examinada por haberse dictado sentencia anticipada, la cual se anunció únicamente para resolver lo relativo a la caducidad. Tales etapas y actos deben garantizarse y adelantarse íntegramente, so pena de desconocer el debido proceso y el derecho de defensa de las partes.

Ciertamente, el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 introdujo en el procedimiento de lo contencioso administrativo la figura de la sentencia anticipada estableciendo entre otras causales la de la prueba de la caducidad. Sin embargo, la ley procesal guarda silencio respecto de la forma como debe resolverse la cuestión sometida a pleito cuando la sentencia anticipada, dictada sin que se hayan practicado las pruebas, es revocada en segunda instancia, razón por la cual corresponde a la Sala, como juez de la causa en segundo grado, procurar que se agoten íntegramente las etapas previas a la sentencia de mérito y se garantice el principio de contradicción, junto con los demás derechos de todos los sujetos procesales.

[...] dado que la Sala define en la presente causa que no operó la caducidad de la acción, y que por tanto, no había a lugar a dictar el fallo anticipado, deben agotarse todas las etapas de la primera instancia, so pena de la configuración de nulidad procesal por emitirse fallo definitivo sin decreto ni práctica de pruebas, pretermitiéndose, precisamente, el debido e íntegro agotamiento de ese primer grado jurisdiccional. En razón de ello, se dispondrá que el proceso sea devuelto al Tribunal de origen para que continúe con el trámite, desde la fase en la que se encontraba antes de disponerse y anunciarse mediante auto, la adopción de la sentencia anticipada.



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

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

Radicación número: 85001-23-33-000-2019-00141-01 (67743)

Demandante: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS

Demandado: CONSORCIO CC-MP-HV- CUSIANA Y OTRO

Medio de control: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Temas: CADUCIDAD – Presupuesto procesal de demanda oportuna - Regla general en controversias atinentes a obligaciones postcontractuales – Operabilidad frente a los plazos legales para el cumplimiento de obligaciones relacionadas con el saneamiento y estabilidad de obras de construcción/ REGLA GENERAL DE CADUCIDAD – Contabilización en materia de obligaciones de saneamiento y garantía de estabilidad de obra / REVOCATORIA DE LA SENTENCIA ANTICIPADA – Debe retomarse el proceso en primera instancia para cumplir todas las etapas procesales.

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos en forma separada por el Ministerio Público y la entidad demandante, contra la sentencia de fecha 23 de julio de 2021, dictada de manera anticipada por el Tribunal Administrativo de Casanare y en la cual se declaró probada la excepción de caducidad, interpuesta por la parte pasiva, y adicionalmente, se dispuso:

2° Sin costas en instancia.

3° Ordenar la inmediata remisión de copias a los órganos de control, sin esperar ejecutoria, según se indicó en la consideración sexta (6ª – conclusiones), con EXHORTO a esas autoridades para que se ocupen seria, diligente y oportunamente del estudio del caso, conocida la gravedad de los hechos.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Demandó el INVIAS en la presente causa a su contratista de obra, el consorcio CC-MP-HV-CUSIANA¹, y a su garante, la sociedad aseguradora Confianza S.A., por los daños estructurales que dieron lugar al cierre definitivo y posterior colapso del puente Orquídea 1, construido por el consorcio mencionado en el marco del contrato N° 807 del 3 de julio de 2009. Si bien la obra fue recibida a satisfacción el 30 de

¹ Conformado por las sociedades Conconcreto S.A. y Constructora M.P. S.A., y el señor Horacio Vega Cárdenas.



mayo de 2015, con posterioridad a esa fecha presentó fallas que, finalmente, derivaron en el derribe de la estructura, en octubre de 2019.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 16 de octubre de 2019, el Instituto Nacional de Vías (en adelante, el Instituto, el INVIAS o “la entidad”) instauró demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales contra el consorcio CC-MP-HV-CUSIANA (y, en la reforma, contra la compañía de seguros Confianza S.A.). En las pretensiones primera y segunda, solicitó que se reconociera la existencia y validez del contrato de obra N° 807 de 2009, así como de su Apéndice A, anexo. En lo restante, las pretensiones iniciales fueron las siguientes:

TERCERO. Que se declare y reconozca que el Contratista, esto es EL CONSORCIO, en la Etapa de Preconstrucción del Contrato No. 807 de 2009, identificó el tipo de geología, formaciones y materiales presentes, las condiciones de pluviometría y drenaje y la inestabilidad del sitio objeto del alcance del contrato; así mismo conoció el marco sismo tectónico del área de interés y la magnitud y régimen de lluvias del sector.

CUARTO. Que se declare y reconozca que EL CONSORCIO tuvo conocimiento desde los estudios previos realizados en el corredor, de la evidencia de inestabilidades de taludes en el sitio ORQUÍDEA.

QUINTO. Que se declare y reconozca que EL CONSORCIO identificó desde los estudios previos y con los estudios por él realizados en la Etapa de Preconstrucción las condiciones geológicas y geotécnicas, sismo tectónicas e hidrológicas que pudiesen afectar o llegar a afectar la estabilidad de las obras a construir en desarrollo del contrato No. 807 de 2009.

SEXTO. Que se declare y reconozca que en el sitio la Orquídea, EL CONSORCIO identificó las DEFICIENCIAS DE DRENAJE y FENÓMENOS EROSIVOS desde la etapa precontractual.

SÉPTIMO. Que se declare y reconozca que EL CONSORCIO contó con los elementos de análisis, debiendo contemplar la ocurrencia de los factores detonantes (...), con el fin de determinar las medidas de mitigación y estabilización que garantizaran la estabilidad de la solución adoptada.

OCTAVO. Que se declare y reconozca que EL CONSORCIO no ejecutó las labores necesarias de estabilización, protección y mitigación respecto de los daños que presentaba el Puente denominado Orquídea 1, ubicado en el PR 86+500 de la carretera Sogamoso – Aguazul, cuyas actividades se encontraban en los pliegos de condiciones y que fueron reiteradas por la Subdirección Red Nacional de Carreteras del Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, a través del Oficio SRN 50328 del 02 de octubre de 2012.

NOVENO. Que se declare y reconozca que los daños que se presentan en el Puente denominado Orquídea 1, ubicado en el PR 86+500 de la carretera Sogamoso - Aguazul son imputables al CONSORCIO (...).

DÉCIMO. Que se declare y reconozca que el Puente denominado Orquídea 1, ubicado en el PR 86+500 de la carretera Sogamoso - Aguazul NO es recuperable.



UNDÉCIMO. Que se declare y reconozca la existencia de VICIOS OCULTOS en el Acta de Entrega del 30 de mayo de 2015 por la existencia de los daños que presentaba el puente Orquídea 1 y que NO eran reconocibles en dicho momento para el Instituto Nacional de Vías.

DUODÉCIMO. Que se INVALIDE el recibo a satisfacción del PUENTE ORQUÍDEA 1 realizado en el acta de entrega del 30 de mayo de 2015 por la existencia de VICIOS OCULTOS.

DECIMOTERCERO. Como consecuencia de las anteriores pretensiones, que se CONDENE al CONSORCIO CC - MP - HV CUSIANA, NIT 900.293.048-4 y a sus integrantes (Integrado por CONCONCRETO S.A. NIT. 890.901.110-8, CONSTRUCTORA M.P. S.A. NIT. 830.011.625-1 y HORACIO VEGA CARDENAS C.C. 91.209.970 de Bucaramanga-Santander) a pagar a título de indemnización al Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, la suma de CINCO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS DOCE MIL TRESCIENTOS QUINCE PESOS CON 32/100 (\$5.242.512.315.32), valor que, según el acta de entrega y recibo de la Interventoría, corresponde a la construcción del referido puente.

DECIMOCUARTO. Que la suma anteriormente indicada, sea debidamente actualizada (...).

DECIMOQUINTO. Que se condene de manera solidaria a la COMPAÑÍA ASEGURADORA SEGUROS CONFIANZA S.A. (...), por cuenta de la póliza N° 31 GU070992 de estabilidad y calidad de la obra por las actividades realizadas en el marco del Contrato N° 807 de 2009 (...).

En la fundamentación fáctica del libelo, la parte actora señaló, en síntesis, que el 3 de julio de 2009, se suscribió entre el INVÍAS y el consorcio el contrato de obra No. 807, con el objeto de adelantar los “*estudios y diseños, gestión social, predial y ambiental y mejoramiento del proyecto transversal del Cusiana*”, por un término de 42 meses y un valor inicial de \$95.161’205.446, “*incluido IVA, ajustes, obras complementarias, estudios y diseños y la gestión social, predial y ambiental*”. La orden de inicio respectiva fue impartida el 22 de septiembre del mismo año.

Afirmó que, ante la compañía de seguros Confianza S.A., el contratista constituyó a favor del INVÍAS la garantía contenida en la póliza N° 31 GU070992, que amparó el riesgo de estabilidad y calidad de la obra objeto del Contrato No. 807 de 2009, con vigencia hasta el 30 de mayo de 2020.

Según la demanda, desde el período de licitación, el consorcio conoció las condiciones de inestabilidad del sitio La Orquídea, tramo que hacía parte de la obra y fue identificado como crítico. De acuerdo con el pliego de condiciones, los estudios y diseños a cargo del contratista debían incluir los sitios críticos, y tanto la fase de estudios como la de construcción incluían ítems relativos a la fijación, revegetación y mantenimiento de muros, con toda la infraestructura necesaria para garantizar la estabilidad de la vía, para lo cual debía aplicarse el Código Colombiano de Diseño Sísmico de Puentes y, en particular, la norma sismorresistente NSR-98.



El consorcio identificó, con los estudios previos y los realizados en la Etapa de Preconstrucción, las condiciones geológicas, geotécnicas, sismo tectónicas e hidrológicas de la zona intervenida. Para el sitio La Orquídea, se identificaron *“deficiencias de drenaje y fenómenos erosivos”*, en el informe de geología elaborado por el contratista.

La parte actora mencionó otras múltiples características y fallas del terreno de La Orquídea, que, según sus palabras, fueron conocidas por el consorcio desde los estudios que elaboró en cumplimiento del contrato, y que se relacionaron incluso con frecuentes *“movimientos superficiales”* históricamente registrados en el área, en dirección a las quebradas aledañas, así como otros fenómenos de alta inestabilidad. A lo largo de la demanda, insistió en que el consorcio tuvo presentes todas las anomalías existentes en el sitio mencionado, no sólo durante la etapa de estudios sino también en la de construcción. A la par con ello, le imputó al contratista varias omisiones, entre éstas, la no instalación -o en algunos casos, la instalación tardía- de los instrumentos indicados por el INVÍAS para detectar las causas de los daños que posteriormente se presentaron, la falta de seguimiento a los procesos de inestabilidad del lugar y la no implementación de medidas de mitigación.

Señaló que, en 2012, se presentaron inestabilidades del terreno en otros tramos del proyecto, denominados El Berbeno y *punto Los Grillos*, y que las medidas que en ese momento adoptó el consorcio para conjurar los efectos de las fallas debieron ser replicadas en La Orquídea oportunamente, por esa misma época, dado que las condiciones del suelo eran similares a la del sitio de ubicación del punto Los Grillos.

Adujo que, en informe del 10 de noviembre de 2016, la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica - AIS le señaló al INVÍAS la aparición de fisuras en el costado derecho de una viga del punto La Orquídea, ocasionadas por una probable combinación *“de flexión horizontal-torsión-cortante”* y el movimiento del estribo de salida *“y/o la falta de capacidad de carga”*. El informe agregó que, si bien se evidenciaban algunas reparaciones y sellamientos previos, las fisuras persistían.

Tras describir otros hallazgos registrados en informes especializados adicionales, la entidad demandante manifestó:

El Punto Orquídea 1, diseñado y construido en desarrollo del Contrato 807 de 2009, presenta vicios ocultos, es decir defectos internos que al momento de la Entrega y Recibo Definitivo de la Obra, mayo 30 de 2015, no eran evidentes, no podían distinguirse a primera vista; en el Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra, ni el Contratista ni el Interventor dejaron observación alguna sobre fisuramientos y tratamiento de fisuras en el viaducto de la Orquídea 1.



Las evidencias mencionadas dan cuenta de que las fisuras en el puente habían sido tratadas por el Contratista, el fisuramiento fue progresando, se presentaron manifestaciones adicionales de daño del puente, y en junio de 2017 se produjo la rotura de la dovela de cierre, dejando el puente inservible, de manera que fue imperativo decretar el cierre total del tránsito vehicular en el puente mediante Resolución No. 06429 del 24 de agosto de 2017 por la seguridad de los usuarios.

Concluyó los hechos señalando que el INVÍAS había pagado \$5.242'512.315,32 por la construcción del puente Orquídea 1, recibido a satisfacción el 30 de mayo de 2015, pero que, a raíz del deterioro progresivo que presentó la estructura, evidenciado -según su aserto- después de la “*fecha de entrega y liquidación*”, se advirtió que “*los daños comprobados en la etapa de ejecución contractual sólo fueron disimulados para que el Estado recibiera las obras*”.

2. Reforma de la demanda y trámite de primera instancia

2.1. La demanda fue reformada el 12 de noviembre de 2019, como se detallará más adelante.

2.2. En providencia del 6 de diciembre de 2019, el Tribunal Administrativo de Casanare inadmitió la demanda y puntualizó, entre otras cosas, que no era clara la fecha en que el INVÍAS había tenido conocimiento del hecho que daba lugar a la indemnización reclamada, cuestión que el *a quo* estimaba indispensable para determinar la ocurrencia o no de la caducidad.

Agregó:

En virtud de ello, [la parte demandante] debe precisar: i) cuándo se revelaron las primeras fallas del puente La Orquídea 1, ii) cuándo y cómo se constató que el puente debía dejar de ser utilizado para prevenir mayores daños, y iii) cuándo y en qué momento se dispuso el cierre del mismo para el tránsito vehicular. Deberá allegarse el soporte probatorio de la respuesta a lo indagado o revelar su ubicación en los anexos de la demanda (...).

Por otro lado, le ordenó a la parte demandante precisar la calidad en la que estaba llamando al proceso a la sociedad aseguradora Confianza S.A., por cuanto la demanda no fue inicialmente dirigida contra esa compañía, pero sí se formuló una pretensión concreta en su contra.

2.2. El 18 de diciembre de 2019, el INVÍAS subsanó la demanda y su reforma, de suerte que el libelo quedó constituido con las siguientes modificaciones:

i) Preciso que la compañía Confianza S.A. sería parte demandada en el proceso.



ii) Eliminó las pretensiones primera y segunda, y mantuvo las restantes de la demanda inicial.

iii) Adicionalmente, solicitó:

- Que se declarara que *“el colapso total presentado el 29 de octubre de 2019 a las 17:00 horas en el puente denominado Orquídea 1 (...) es imputable al Consorcio, quien lo diseñó y construyó en el marco del Contrato de Obra N° 807 de 2009”* (pretensión novena).
- Que se condenara al demandado a restituir al INVÍAS, a título de *“daño emergente futuro”*, los costos en que incurriera la entidad para remover los escombros resultantes del colapso total del puente Orquídea 1 (pretensión duodécima).

iv) Reiteró los hechos de la demanda inicial y agregó que, según informe rendido el 30 de octubre de 2019 por *Vías Alfa Tecnologías EU*, el puente Orquídea 1 colapsó el 29 del mismo mes y año, por haberse incrementado el flujo vehicular sobre la zona, como resultado del cierre de la vía Bogotá - Villavicencio, evento que obligó a los usuarios de esa vía a tomar la ruta alterna Sogamoso - Aguazul (en donde se localizaba el puente).

2.3. La demanda reformada fue admitida en providencia del 12 de marzo de 2020, en la cual se consideró, respecto de la caducidad, que su término no podía computarse desde la fecha de liquidación del contrato, es decir, el 27 de octubre de 2017, por no estar en debate ninguna obligación derivada del mismo, sino sólo la estabilidad de la obra, que se afectó únicamente con posterioridad a su entrega. En ese sentido, para el Tribunal, dado que las fallas del puente comenzaron a evidenciarse en junio de 2017 y el colapso de la estructura tuvo lugar el 29 de octubre de 2019, debía considerarse oportuna, en principio, la demanda presentada el 16 de octubre de esa última anualidad, sin perjuicio de que ese presupuesto procesal se revisara nuevamente en audiencia inicial o en sentencia.

En el auto admisorio, el Tribunal vinculó de oficio a los integrantes del consorcio demandado -el señor Horacio Vega Cárdenas y las sociedades Conconcreto S.A. y Constructora MP S.A.-, individualmente considerados como *“terceros con interés directo”*.

2.4. El consorcio y cada uno de sus miembros ejercieron su defensa en un mismo escrito y propusieron como excepción previa la configuración de la *caducidad*,



argumentando que la demanda del INVÍAS fue motivada esencialmente por las fisuras detectadas en el puente Orquídea 1, puestas en conocimiento de la entidad el 10 de noviembre de 2016, por lo cual el plazo para instaurar la demanda vencía el 11 de noviembre de 2018, mientras que el libelo se radicó el 16 de octubre de 2019. En este punto, subrayaron que fue el informe rendido al INVÍAS el 10 de noviembre de 2016 el elemento determinante para iniciar el proceso administrativo de declaratoria del siniestro de estabilidad de la obra, así como para disponer el cierre del tramo y la adopción de otras medidas restrictivas, en las Resoluciones 4384 y 6319 de 2017.

Sostuvieron que mediante Resolución 4113 del 8 de agosto de 2019, el INVÍAS declaró terminado y archivado el procedimiento relativo a la garantía de estabilidad, al evidenciar que había expirado el término legal para declarar el siniestro, dado que éste fue conocido el 10 de noviembre de 2016. Por ello reiteraron que los motivos de hecho y de derecho de la demanda fueron las fallas reportadas en esa fecha, tal como lo reconoció la propia Administración, de suerte que era ese momento el punto de partida para contabilizar la caducidad, la cual, por tanto, operó el 11 de noviembre de 2018, bajo la regla general prevista en el artículo 164, numeral 2, literal j) del CPACA.

Con respecto al debate de fondo señalaron que no aceptaban las imputaciones de la entidad, y que ésta debía demostrar la existencia de condiciones de inestabilidad en el punto o abscisa en que se construyó el puente, y que las mismas debieron ser previstas desde la etapa de estudios y diseños. Asimismo afirmó que, de conformidad con el contrato suscrito con el INVÍAS, esa actividad de estudios y diseños encomendada al consorcio sólo comprendió su realización en fase III “o de *detalle*”, lo cual implicaba que el diseño previamente entregado por la Administración ya traía definida la localización del proyecto y del sector intervenido con las obras, sin que el contratista tuviera la potestad de cambiar el tramo, todo lo cual debía examinarse únicamente si en el juicio se llegaba a determinar el supuesto riesgo geológico de la zona en que se desarrolló la obra, siendo ese el único riesgo asumido por el consorcio y por el que “*debía responder*”.

Tras replicar cada uno de los hechos de la demanda con la exposición de su propia versión sobre lo acontecido con el puente Orquídea 1, propusieron las siguientes excepciones: i) “*el hecho externo (...) denominado ‘movimiento en masa regional de magnitudes profundas’ constituye eximente de responsabilidad respecto de (...) la afectación de estabilidad al puente Orquídea 1*” y ii) “*inexistencia de vicio oculto en el puente Orquídea 1 como requisito esencial para endilgar responsabilidad contractual al consorcio*”.



2.5. La compañía de seguros Confianza S.A. también propuso la excepción (clasificándola como de mérito) de “*caducidad de la acción*”, sobre la base de que la regla aplicable era la establecida de manera general en el artículo 164, numeral 2, literal j) del CPACA.

Señaló que el INVÍAS tuvo conocimiento de los daños en el tramo de La Orquídea el 10 de noviembre de 2016, razón por la cual, siendo dichos deterioros la base de su demanda, el término para interponerla expiraba el 11 de noviembre de 2018; y aun tomando como punto de partida el cierre del puente, lo cual, según sus palabras, fue dispuesto “*en agosto de 2017*”, se evidenciaba la extemporaneidad de la demanda, por haber sido presentada más de dos años después de esa época.

Las otras excepciones de fondo propuestas por Confianza S.A. refirieron la “*falta de acreditación [de] un incumplimiento imputable al contratista (...) [e] inexigibilidad de la póliza (...)*”, el “*cumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de consorcio (...)*”, la “*falta de la prueba de la ocurrencia del siniestro y [su] cuantía*” y el “*límite de valor asegurado para el amparo de estabilidad de obra contenido en la póliza de cumplimiento*”; además de alegar la aseguradora, los eventuales fenómenos de subrogación y compensación.

2.6. En providencia del 20 de mayo de 2021, el Tribunal de primer grado recalcó que la excepción de “*caducidad*” ameritaba pronunciamiento previo a la audiencia inicial, bajo lo establecido en el artículo 12 del Decreto-ley 806 de 2020, por lo cual resolvió en forma preliminar -y negativamente- las solicitudes probatorias del consorcio encaminadas a demostrar la falta de oportunidad de la demanda.

Posteriormente, en auto del 10 de junio del mismo año, dio aplicación prevalente al artículo 38 de la Ley 2080 de 2021², y en tal virtud, ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión, y al Ministerio Público para que rindiera su concepto, todo ello con miras a resolver la excepción de caducidad mediante

² Que modificó el parágrafo 2 del artículo 175 del C.P.A.C.A., quedando esa norma con el siguiente contenido: “*De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.*”

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A”.



sentencia anticipada, institución que para entonces estaba recién introducida por la indicada norma.

2.7. El Ministerio Público³ estimó que la demanda había sido oportuna y que, en ese sentido, debía declararse no probada la excepción de caducidad, pues si bien hubo un *“principio de daño”* con las fallas iniciales de la obra, que fueron advertidas al contratista e incluso intervenidas por éste en procura de su reparación, lo cierto es que el verdadero motivo de hecho o de derecho que servía de fundamento a la demanda *sub judice* era el colapso total y definitivo del puente, informado el 29 de octubre de 2019, cuando fue palmario que las labores del consorcio fueron insuficientes para garantizar la estabilidad de la obra.

Sostuvo que, al haber culminado el 8 de agosto de 2019, sin resultados, el procedimiento administrativo iniciado para hacer efectivo el amparo correspondiente, era esa la fecha que debía tenerse en cuenta para estudiar la oportunidad de la demanda, siendo claro además, en su criterio, que la jurisprudencia había precisado la diferencia entre la caducidad para imponer la sanción administrativa y la caducidad para acudir a la vía jurisdiccional.

Señaló que el daño era permanente y actual, además de haberse provocado por culpa del contratista y no del INVIAS, razón por la que no podía entenderse configurada la caducidad.

Finalmente, subrayó que la regla aplicable no era la de carácter general establecida en el artículo 164, numeral 2, literal j) del CPACA, sino la especial contenida en el sub-numeral iii), prevista para todo contrato que requiriera liquidación, como era el caso del negocio sometido al presente juicio.

2.8. La entidad estatal demandante señaló que el término de caducidad debía computarse teniendo en cuenta el hecho de que el contrato materia de juicio era de aquellos que requerían liquidación, y que en todo caso, tal como lo consideró el Tribunal en el auto admisorio de la demanda, *“el colapso del puente La Orquídea 1 ocurrido el 29 de octubre de 2019 constituía un hecho sobreviniente que en igual medida permitía estimar como oportuna la presentación de la demanda, es decir, el colapso del puente sustituyó a sus fallas como hecho generador del daño”*.

Agregó que, en todo caso, si bien la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica dio aviso al INVIAS sobre las fallas de la obra el 10 de noviembre de 2016, lo cierto

³ Procuraduría 53 Judicial II Delegada ante el Tribunal Administrativo de Casanare.



es que a partir de ese evento el contratista asumió unos compromisos encaminados a corregir los deterioros encontrados y a poner la estructura en condiciones de operabilidad, por lo cual, a su juicio, la fecha mencionada no podía servir como punto de partida para contabilizar el plazo para demandar, sino sólo el momento en el que se estableció que el consorcio no atendió las obligaciones que había aceptado, lo que fue cristalizado en forma definitiva con la caída del puente, ocurrida en el año 2019.

En tal virtud, se opuso a que en el juicio se dictara sentencia anticipada.

2.9. A su turno, el consorcio demandado señaló que el término de caducidad comenzaba a correr el 11 de noviembre de 2016, y que en esa medida la demanda había sido manifiestamente extemporánea, lo cual ameritaba la expedición de la sentencia anticipada, a efectos de declarar probada la ocurrencia del fenómeno preclusivo del derecho de acción. Por lo demás, reiteró los argumentos de defensa planteados en la contestación del libelo.

3. La sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Casanare estructuró el análisis y las conclusiones del caso, sobre las siguientes bases:

-. La caducidad de la acción, en el caso concreto, no debe contabilizarse bajo las reglas establecidas en el artículo 164, numeral 2, literal j), subapartados ii) al v), por cuanto la controversia no recae sobre la situación de cumplimiento o incumplimiento del contrato estatal, sino sobre obligaciones posteriores a su terminación, relacionadas con la estabilidad del puente Orquídea 1, cuyas fallas, que a la postre derivaron en colapso de toda la estructura, se tradujeron en “*un presunto daño descubierto después de recibirse productos contractuales*”.

Dijo:

En un contrato de obra pública liquidado⁴, con productos recibidos a satisfacción del ente contratante, si la causa para pedir se ubica en presunta aparición ex post de defectos estructurales del producto contractual (vicios ocultos), se edifica un típico litigio relativo a estabilidad de obra, que pudiera descubrirse con significativa posterioridad al recibo final de trabajos y a la liquidación.

Para escenarios como ese, de presuntos vicios ocultos que afectan la estabilidad de las obras, la técnica de control de oportunidad del medio de control más plausible la constituye la opción pretoriana conocida como daño al descubierto. No es la fecha de un acta de liquidación; ni la del acta de recibo de

⁴ Cabe anotar que el contrato se liquidó después de que el INVÍAS fue informado sobre las fallas del puente, como lo expondrá la Sala en el análisis de la caducidad.



los trabajos; ni la del informe final de una interventoría. Tiene que escudriñarse en concreto.

-. Por consiguiente, la caducidad solo debe contarse desde cuando se tuvo noticia cierta y técnica de las fallas del puente (daño al descubierto), pues con los anuncios de la AIS en virtud del convenio celebrado con el INVÍAS, lo que se determinó fue la necesidad de profundizar los estudios preliminares, identificar las causas, verificar la gravedad de las fallas y establecer pronóstico de riesgos; en esa situación, sobrevino el cierre inicial del puente y todos los hechos reveladores de la problemática acaecidos e informados a la administración del INVÍAS, antes de las resoluciones que en ese sentido expidió, pues desde entonces debía saberse que apareció una falla estructural, aunque no se pudieran todavía clarificar exactamente sus causas.

El colapso total, ocurrido después de la demanda, fue la agravación de un daño que ya estaba al descubierto, tanto así que el puente salió definitivamente del servicio por mandato del INVÍAS, meses antes de esa consumación. Por ello, el derrumbe del puente no puede ser tenido como el punto de partida para el cómputo de la caducidad.

-. El informe recibido por el INVÍAS en noviembre de 2016, los requerimientos hechos al contratista para que arreglara las fallas de la estructura, los conceptos técnicos que se emitieron por parte de las dependencias técnicas del INVÍAS y de consultores externos, las actuaciones administrativas iniciadas por la entidad para la efectividad de la garantía y el cierre definitivo del puente, consolidaron una *“línea del tiempo”* con cuatro posibles escenarios para ubicar el inicio del término legal para demandar, de acuerdo con *“el grado de conocimiento de la magnitud de la falla del puente La Orquídea 1”*. Sin embargo, en todos ellos opera la caducidad.

-. Así, esos cuatro escenarios fueron los siguientes: i) la información obtenida por la Dirección Técnica de Carreteras del INVÍAS (DTC), el 10 de noviembre de 2016, siendo esta la hipótesis más restrictiva, al vencer el plazo para demandar el 11 de noviembre de 2018; ii) la solicitud presentada por la interventoría el 23 de marzo de 2017, de declarar el siniestro de estabilidad de obra. Con esta actuación se evidenció que, al menos en esa fecha, el INVÍAS tuvo conocimiento de la magnitud de la falla estructural en el puente mencionado, por lo que tenía hasta el 24 de marzo de 2019 para presentar la demanda; iii) la adopción de una primera medida de contingencia sobre la estructura, consistente en su cierre preventivo, el 14 de junio de 2017, por lo que el término para demandar culminaba el 15 de junio de 2019, y iv) *“en el espectro más favorable a INVÍAS, cuando tuvo que cerrar definitivamente el paso del puente [el 24 de agosto de 2017], dada la agravación de la falla y el*



riesgo inminente para los usuarios, lo que extiende el plazo para demandar hasta el 25/08/2019 (sic)".

- . Cualquiera de esas posibilidades torna extemporáneo el libelo interpuesto por el INVÍAS, pues es palmario que la entidad tuvo plena claridad sobre las fallas y sus consecuencias, al menos desde el 8 de agosto de 2019, fecha en la cual cerró la actuación administrativa, sin declaratoria del siniestro de estabilidad de obra.

Para el Tribunal, todo lo acontecido con posterioridad, incluyendo el desplome del puente, sólo constituyó agravación del siniestro ya descubierto y plenamente conocido, quedando como únicos aspectos dudosos sobre ese hecho, el origen de las fallas y los sujetos a los que debían imputarse.

Agregó:

Consecuencialmente, para el cómputo del término de caducidad ha de hacerse conforme a lo dispuesto en el art. 164 (numeral 2º, literal "j") del CPACA, esto es, dos años contados desde el día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento, no desde la liquidación del contrato, ni desde cuando se consumó el siniestro, como lo postula la parte actora

- . Debe dejarse en claro la diferencia existente entre el término de diez (10) años que en el Código Civil se le otorga al contratista para cumplir y mantener su obligación de preservar la estabilidad de la obra y efectuar su saneamiento por los deterioros que surjan, y el término legal de caducidad del medio de control de controversias contractuales, que es sólo de dos años contados desde *"la revelación o descubrimiento del daño"*. Tal distinción implica que, si el hallazgo del daño acontece *"en el décimo año"* de vigencia de la obligación relativa a la estabilidad, la entidad pública cuenta con dos años a partir de esa revelación del deterioro, para acudir vía contractual o de reparación directa, según el caso. Pero si el descubrimiento ocurre en los primeros años de la obligación, *"se habrá agotado el plazo de caducidad primero que el de estabilidad, para ese evento específico"*.

- . Por otro lado, dispuso no condenar en costas a la entidad demandante, por considerar que, a la luz del artículo 188 del CPACA, las mismas no operaban automáticamente por el solo hecho de *"perder el proceso"*, sino que debía el juez de la causa hacer una ponderación concreta, valorando además la conducta procesal de la parte vencida, que en el caso *sub examine* no había revelado irregularidad, temeridad ni deslealtad alguna.



4. Los recursos de apelación

4.1. El Ministerio Público impugnó la sentencia para que fuera revocada, y aunque compartió con el Tribunal la postura de que no eran aplicables en el *sub judice* las reglas especiales de caducidad previstas para los contratos que requieren liquidación, por operar únicamente la regla general, subrayó que el *motivo de hecho o de derecho* que fundamentaba la demanda del INVÍAS era el colapso total y definitivo del puente, ocurrido el 29 de octubre de 2019.

Señaló que el contratista había tenido tal conocimiento de los daños estructurales del puente, que acometió la instalación de inclinómetros para detectar movimientos del subsuelo y ejecutó otras acciones, aunque procedió a todo ello de manera tardía, habiendo recomendado él mismo en sus estudios, un plan de monitoreo y mantenimiento.

Consideró que las fallas encontradas en el puente obedecieron a deficiencias en su construcción, por lo que no constituyeron un hecho ajeno ni imprevisible para el consorcio, el cual, por el contrario, incurrió en culpa al no atender en debida forma las normas técnicas de sismorresistencia ni los demás protocolos de construcción de esa clase de estructuras. En esa medida, para el Ministerio Público, *“no es cierto que se haya producido la caducidad del medio de control, ya que, se repite, el daño es actual, permanente e inminente”*.

4.2. Por su parte, el INVÍAS subrayó en la apelación que el contrato había finalizado el 30 de abril de 2015, la obra fue recibida a satisfacción el 30 de mayo de ese mismo año y la liquidación del negocio jurídico se realizó el 27 de octubre de 2017. Partiendo de ello, reprochó que en la sentencia no se hubieran aplicado los plazos de caducidad establecidos en el CPACA para los contratos que requirieran liquidación, teniendo en cuenta la fecha en que ésta se efectuara o debiera efectuar, como tampoco el auto de unificación proferido el 1 de agosto de 2019 por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Dijo:

[N]o es acertada la decisión del Honorable Tribunal Administrativo del Casanare, al estimar que no se podía acoger nuestra postura por cuanto no se trata de un conflicto suscitado a partir del acta de liquidación bilateral del contrato de obra, toda vez que la estipulación a partir de la cual se contabiliza el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales aquí estudiado y que ha sido previsto para los contratos que requieren liquidación y esta se realice, es una situación objetiva, no se pregunta si el conflicto suscitó en el acta, nada de eso, el supuesto normativo solo plantea un escenario de cálculo del período de caducidad a partir de que se suscriba el



acta de liquidación, como efectivamente ocurrió en el Contrato de Obra n.º 807 de 2009.

Cuestionó que el Tribunal se abstuviera de practicar pruebas encaminadas a establecer la ocurrencia de la caducidad, especialmente porque, en su criterio, era necesario determinar si bastaba con el informe técnico presentado por la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica (AIS) ante el INVÍAS para que surgiera la procedencia de la acción judicial, o si el hecho generador de la demanda fue la falta de medidas por parte del contratista después de esa primera noticia, el colapso del puente u otro evento, siendo en todo caso el punto de partida para el cómputo del plazo, la liquidación del contrato.

Recalcó que el informe de la AIS no revelaba el tipo ni la gravedad de los daños, menos la inminencia del derribamiento que se presentó en 2019, ya que conceptos posteriores -como el del 15 de junio de 2017, suscrito por la firma Ingenieros Civiles Constructores ICC- ponían de manifiesto que los desperfectos se podían corregir.

Manifestó que, en ese sentido, las fallas que venía presentando el puente La Orquídea 1 eran progresivas, de forma tal que para establecer sus causas y su real magnitud se requería el dictamen patológico solicitado en la contestación a las excepciones. Por ello, concluyó que no era posible aducir una fecha cierta de conocimiento del daño y menos con un informe de inspección visual sobre unas grietas que no eran concluyentes para estimar un riesgo estructural.

Finalmente, expuso que aun en gracia de discusión, si se aplicara la tesis del Tribunal de primer grado sobre la aplicación literal de la regla de caducidad que empleó en la sentencia, en todo caso no estaría caducada la pretensión novena de la demanda, encaminada a que se declare que el colapso total el puente, ocurrido el 29 de octubre de 2019, es imputable al consorcio demandado.

4.3. Los recursos de apelación fueron concedidos el 12 de octubre de 2021 y admitidos por esta Corporación el 26 de mayo de 2022.

II.- CONSIDERACIONES

1. Competencia

El Consejo de Estado es competente para conocer del presente proceso puesto que el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –en vigor para la fecha de interposición de la demanda- estableció que a esta jurisdicción le corresponde decidir las controversias originadas en actos,



contratos, omisiones, operaciones y hechos sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas entidades públicas, naturaleza que ostenta el INVÍAS, como establecimiento público del orden nacional, creado mediante Decreto 2171 de 1992 y hoy regulado, entre otras normas, por el Decreto 1292 de 2021.

En cuanto a la vocación del proceso para ser tramitado en segunda instancia, en el *sub judice* se cumplen los presupuestos de ley puesto que la cuantía fijada en la demanda es superior a los 500 S.M.L.M.V. (\$414'058.000⁵), establecidos en el artículo 152, numeral 5 del C.P.A.C.A., vigente en la fecha en que fue incoado este proceso⁶. En efecto, la pretensión económica de mayor valor fue formulada por la suma de \$ 5.242'512.315, que se alega como valor pagado por el INVÍAS para la construcción del puente, según el acta de entrega y recibo definitivo de la obra, suscrita el 30 de mayo de 2015.

2. De la oportunidad para demandar

a) La regla de caducidad aplicable

Debaten las partes, en primer término, lo concerniente a la caducidad que el Tribunal de primera instancia declaró probada en sentencia anticipada. Mientras el fallador determinó que el INVÍAS conoció el hecho que motivó la demanda el 10 de noviembre de 2016, la entidad consideró que el punto de partida para el cómputo de caducidad no debe ser la fecha mencionada, dado que el informe rendido en esa ocasión no fue definitivo sobre la magnitud de la falla del puente ni sobre su carácter estructural, siendo cierto además que el contratista asumió unos compromisos a raíz de la aparición de esos primeros agrietamientos, por lo que la posición inicial en que quedó el INVÍAS fue la de esperar de buena fe el cumplimiento de su contratista y la solución del problema en sede administrativa. En ese sentido, para el Instituto, la caducidad debe contarse desde más adelante y teniendo en cuenta, concretamente, la fecha de liquidación del contrato por mutuo acuerdo.

⁵ El salario mínimo legal mensual que rigió en 2019 era de \$828.116 (Decreto 2451 de 2018).

⁶ Norma posteriormente modificada por la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, cuyas disposiciones relativas a la competencia entraron a regir un año después, es decir, el 25 de enero de 2022. El texto del artículo 152 del CPACA, vigente en el momento de presentación de la demanda, establecía: “Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. En virtud de la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021, hoy este texto corresponde al numeral 4 del artículo 152 del CPACA, aunque el límite de la cuantía se mantuvo en el equivalente a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.



Por su parte, el Ministerio Público señaló que el daño ocurrido en el puente Orquídea 1 es actual e inminente, y que sólo vino a concretarse con el colapso de la estructura, de suerte que la caducidad no ha operado en el presente juicio.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé varias reglas de caducidad para los conflictos que se originan en los contratos del Estado. La primera de ellas, de carácter general, es la establecida en el artículo 164, numeral 2, literal j), a la luz del cual, *“en las [controversias] relativas a contratos, el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”*. A continuación, la norma establece que la pretensión de nulidad absoluta o relativa del contrato cuenta con un término de caducidad de dos años contados a partir del día siguiente al de perfeccionamiento del negocio cuestionado.

Seguidamente, el legislador hace esta categorización:

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

- i) En los de ejecución instantánea, desde el día siguiente a **cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato**;*
- ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la **terminación del contrato por cualquier causa**;*
- iii) En los que **requieran de liquidación y esta sea efectuada** de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;*
- iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe.*
- v) En los que **requieran de liquidación y esta no se logre** por mutuo acuerdo **o no se practique por la administración** unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente, o en su defecto, del término de los cuatro (4) meses **siguientes a la terminación del contrato** o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga (...). (Destaca la Sala).*

Así, estas reglas especiales señaladas en el CPACA para los contratos de ejecución instantánea y aquellos que requieran liquidación tienen en común la previsión de que los respectivos contratos hayan terminado en el momento en que se pretenda demandar, pues refieren supuestos propios de la fase de liquidación y precaven la finalización de los distintos plazos para realizarla, con o sin la eventualidad de que ello se haya logrado de manera bilateral o unilateral.

Tal clasificación se incorporó en la ley actual y fue heredada del estatuto anterior (Decreto 01 de 1984) porque, a la par con la aplicación de la regla general, que entraña ciertamente un límite claro de tiempo para el ejercicio del derecho de acción, debía encontrarse una solución adicional que equilibrara la configuración irrestricta de la caducidad frente a la realidad del contrato y la unicidad de la relación obligacional entre las partes, que no podía verse avocada a tantas demandas



judiciales como discrepancias fueran surgiendo durante su vigencia. El origen de la consagración normativa de esas hipótesis del contrato pendiente de liquidación, de cara a la caducidad, es jurisprudencial, porque fue en el ejercicio jurisdiccional del Consejo de Estado como se advirtieron esas realidades de la contratación estatal, luego refrendadas en la codificación procesal de lo contencioso administrativo.

Así lo recordó la Sección Tercera del Consejo de Estado en el auto de unificación de fecha 1 de agosto de 2019⁷, al señalar frente a la regla general de caducidad, en sus comienzos la única existente en el ordenamiento:

*[C]on el tiempo, advirtió la jurisdicción que la relación contractual, en especial la de tracto sucesivo, podía dar lugar a múltiples y sucesivas controversias, que vistas desde la perspectiva literal del artículo 136 del C.C.A., suponían para el contratista inconforme la carga irrazonable del conteo sucesivo del término de caducidad, una a una, en la medida en que los conflictos se suscitaran, sin consideración a la unidad de la relación contractual. Por esa razón, y en consideración a la drasticidad de los efectos de la caducidad de la acción, la jurisdicción estimó necesaria la fijación de un hito inicial para el conteo del término de caducidad **que respondiera en mejor forma a una concepción integral de la relación contractual**. De este modo tomó como referente, para esos efectos, el momento de la terminación del contrato, si este no requería de liquidación, y el de acaecimiento de esta última en caso contrario (...). En 1998 se expidió la Ley 446 cuyo objeto se extendió a la modificación y expedición de algunas normas del Código Contencioso Administrativo, entre ellas, de su artículo 136, y el legislador, en esa ocasión, acogió el criterio establecido uniformemente por la jurisprudencia, en relación con el conteo de la caducidad de la acción contractual (...). (Énfasis fuera de texto).*

Por ello, y armonizando estas previsiones normativas y jurisprudenciales con los presupuestos del medio de control de controversias contractuales, emerge palmario que los términos de caducidad en los contratos que requieren liquidación son, en principio, los establecidos en los apartados iii), iv) y v) del artículo 164, numeral 2, literal j) del CPACA, lo que implica que la controversia llevada a juicio haya surgido en el marco de la relación contractual cuando la misma estaba vigente y no haya podido solventarse en sede administrativa, ni aun cuando se efectuó o debió efectuarse la liquidación del negocio jurídico, en procura de su pacífico finiquito.

Distinta es la operabilidad de la caducidad cuando, incluso tratándose de un contrato pasible de liquidación, el conflicto es relativo a obligaciones o situaciones posteriores a su ejecución, terminación y a la misma liquidación, como en el presente caso lo es la carga que le corresponde al contratista, de mantener la estabilidad de la obra ya entregada⁸ y garantizar el respectivo riesgo⁹, y todo aquello que le es exigible al asegurador respecto de la cobertura de ese amparo. Así, de

⁷ Expediente N° 05001-23-33-000-2018-00342-01(62009). C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

⁸ Entregar la obra con las especificaciones de calidad y con vocación de durabilidad, y acudir a reparar las anomalías o desperfectos que surjan durante la vigencia de la obligación de saneamiento y de la garantía de estabilidad.

⁹ Constituir la garantía de amparo del siniestro de estabilidad.



conformidad con el artículo 2060, numeral 3) del Código Civil, el constructor debe responder por la afectación de la estabilidad de la obra, o por su ruina (bajo las hipótesis allí previstas), dentro de los diez años subsiguientes a la entrega respectiva¹⁰; y a su turno, el Decreto 4828 de 2008¹¹, vigente para la fecha de celebración del contrato, disponía que la garantía de estabilidad de la obra debe tener una vigencia de por lo menos 5 años contados a partir del recibo a satisfacción, por parte del Estado, de la estructura, vía o elemento entregado. Tales términos no pueden desconocerse contabilizando la caducidad, en cada caso, con fundamento en los plazos para liquidar el negocio jurídico, pues en esos eventos las controversias serían preponderantemente proclives a caducar, ya que los tiempos dados por la ley a las obligaciones concernientes a la estabilidad de la obra pública finalizada pueden no pocas veces llegar a ser superiores a los indicados plazos de liquidación y de caducidad. Por lo demás, debe subrayarse que las controversias contractuales originadas en eventos relacionados con la estabilidad de la obra terminada y entregada a satisfacción aluden a obligaciones posteriores al contrato y no a aspectos de su desarrollo, que son los que se finiquitan en la liquidación, por lo que no es conducente en casos post contractuales, calcular el término de caducidad a partir del acto liquidatorio, bilateral o unilateral.

Por tanto, dado que en el presente caso las pretensiones de la demanda se encaminan a que se declare, por una parte, la responsabilidad del consorcio CC-MP-HV- Cusiana por los alegados *vicios ocultos* que derivaron en daños estructurales del puente Orquídea 1 ocurridos con posterioridad a su entrega, y por otro lado, la procedencia de hacer efectiva la garantía de estabilidad de la obra con cargo a la póliza constituida por el mismo contratista ante la compañía Confianza S.A., es claro que el término de caducidad es el previsto en el primer inciso del artículo 164, numeral 2, literal j) del CPACA, esto es, los dos (2) años contados a partir de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento a la demanda respectiva.

En este punto cabe precisar que, si bien conforme a la ley, la obligación de saneamiento que le asiste al constructor se extiende por 10 años desde la entrega de la obra, y por su parte, la garantía de estabilidad de la obra pública debe ser expedida por el asegurador por 5 años como mínimo, ello no implica que el término de caducidad sólo comience a correr cuando expiren los mencionados plazos, pues

¹⁰ “Los contratos para construcción de edificios, celebrados con un empresario que se encarga de toda la obra por un precio único (...) se sujetan, además, a las reglas siguientes (...):

3) Si el edificio perece o amenaza ruina, en todo o en parte, en los diez años subsiguientes a su entrega, por vicio de la construcción o por vicio del suelo que el empresario o las personas empleadas por él hayan debido conocer en razón de su oficio, o por vicio de los materiales, será responsable el empresario (...).”

¹¹ Artículo 7.6. Hoy el Decreto 1082 de 2015 señala lo mismo en su artículo 2.2.1.2.3.1.14.



éstos no son tiempos de espera, vale decir, no se establecieron para que el acreedor pueda postergar o prolongar dentro de ellos la reparación de la obra o la indemnización del siniestro aunque éste ocurra al comienzo de tales períodos, sino que se previeron como vigencias máximas para delimitar las responsabilidades del constructor y el asegurador, de forma que éstos sólo deban indemnizar o cubrir los daños ocurridos durante ellas, pero el término de caducidad, por su parte, comienza a correr desde el día siguiente a la ocurrencia del evento que se alega como origen de la responsabilidad.

En ese sentido, acontecido el motivo de hecho y de derecho que fundamenta la demanda (y definida su magnitud), comienza a transcurrir al día siguiente el plazo de caducidad. Ya la determinación de la responsabilidad dependerá, ciertamente, de que el daño se haya producido dentro del período en que corrían a cargo de los demandados las obligaciones relativas a la estabilidad o a la calidad de la obra (10 años para el constructor y mínimo 5 para el asegurador), pero ello es distinto al del estudio de la caducidad, cuyo cómputo, se reitera, inicia desde la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que originan la controversia, como lo establece la norma del CPACA ya referida.

Ahora, sin perjuicio de lo anterior también debe subrayarse que, no conociendo el demandante esos motivos en la misma fecha de su acaecimiento, procede computar la caducidad desde el momento en que tiene noticia de los eventos fundantes del juicio que promueve, pues se opondría a la garantía de acceso a la administración de justicia y a los principios *pro actione* y *pro damnato* exigir que el interesado acuda a la vía judicial sin conocer las circunstancias de hecho y de derecho que originan la controversia contractual.

b) Hecho fundante de la controversia en el caso concreto

A efectos de establecer en el *sub lite* la fecha en que acaecieron y/o fueron conocidos los motivos de hecho o de derecho que fundamentaron la demanda del INVÍAS, pasa la Sala a referir lo que aparece demostrado en el proceso, relevante para el indicado análisis.

Al respecto, obra prueba de lo siguiente¹²:

- El 3 de julio de 2009, el INVÍAS celebró con el consorcio hoy demandado el contrato de obra N° 807, con el objeto de ejecutar todas las “*actividades necesarias*”

¹² Los elementos probatorios del proceso reposan en el aplicativo de SAMAI, índice N° 33 de la primera instancia (*Gestión en otros despachos*), enlace incorporado en el documento allí registrado.



en cuanto a “*estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y mejoramiento del proyecto ‘Transversal del Cusiana’*”. De acuerdo con el pliego respectivo, ese objeto contractual comprendía el estudio, diseño y construcción de obras de estabilización y mantenimiento de muros, taludes y demás elementos de la infraestructura propia de la vía, lo que incluyó el puente vehicular de la zona conocida como *La Orquídea*, en el tramo que comunica a los departamentos de Boyacá y Casanare.

-. El contrato, con sus adiciones, culminó el 30 de abril de 2015. El 30 de mayo del mismo año, fue suscrita el acta de entrega definitiva de la obra.

-. La garantía de estabilidad, constituida por el contratista como parte de sus obligaciones, estuvo contenida en la póliza N° 31 GU070992, que fue objeto de varias modificaciones, por lo que el amparo señalado tuvo como última vigencia el término transcurrido entre el 30 de mayo de 2015 y el 30 de mayo de 2020.

-. El 10 de noviembre de 2016, la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica (AIS) presentó un informe ante el INVÍAS¹³ sobre el estado de varios puentes del país. Respecto del viaducto Orquídea 1, comprendido en la obra del contrato N° 807 de 2009, expuso:

En costado derecho de la viga cajón curva se observan fisuras de una probable combinación de flexión horizontal – torsión – cortante que pueden estar relacionadas con el movimiento del estribo de salida y/o falta de capacidad de carga. Se evidencian reparaciones previas consistentes en el sellado de fisuras, pero aparentemente estas persisten.

Es necesaria la evaluación de su capacidad de carga acompañada con el monitoreo y la instrumentación del puente y la correspondiente rehabilitación, teniendo en cuenta que los daños puente (sic) tener relación con los movimientos de uno de sus apoyos (estribo).

-. El 12 de diciembre de 2016, el consorcio Gestión Vial Nacional, como interventor del contrato N° 807 de 2009, requirió al constructor para que informara sobre los resultados de la revisión que efectuaran los especialistas en ingeniería estructural y en geotecnia, y para que conceptuara sobre las medidas procedentes frente a los daños descritos por la AIS.

-. En memorando del 21 de diciembre de 2016, la Dirección Territorial Casanare del INVÍAS solicitó a la Subdirección Red Nacional de Carreteras que requiriera al contratista y a su interventor para adelantar una inspección del puente, determinar

¹³ Según la referencia hecha en el encabezado del informe, éste se rindió en el marco del “*Convenio de asociación para aunar esfuerzos técnicos, logísticos y financieros para determinar la capacidad de carga de los puentes de la Red Vial Nacional - Fase I*”, suscrito en el año 2016.



su estado actual y establecer eventuales medidas de restricción de uso. El 23 de diciembre siguiente, la entidad remitió tal requerimiento al representante de la sociedad Conconcreto S.A., integrante del consorcio constructor.

-. El 30 de diciembre de 2016, la firma Ingeniería y Geotecnia S.A.S. rindió un informe sobre el estado del puente Orquídea 1, en el que refirió la ocurrencia de un levantamiento ligero del pavimento en el acceso norte, diferencias entre las juntas de dilatación de ambos lados y la aparición de fisuras en el andén, hacia la parte central del viaducto. Afirmó que si bien se evidenciaba un empuje de terreno en el estribo izquierdo, no se encontraron procesos geotécnicos que pudieran estar provocando tal fenómeno, por lo que recomendaba *“adelantar un programa de monitoreo topográfico de alta precisión que permita establecer la ocurrencia de desplazamiento de terrenos sobre el puente”*.

-. En oficio recibido por el INVIAS el 18 de enero de 2017, el consorcio Saitec- Joyco (obrando como interventor de obras de mantenimiento que en esa época adelantaba la firma La Equidad, en el marco de otro contrato) refirió que, efectuados los monitoreos topográficos en los puentes Orquídea 1 y 2, se evidenciaban diferencias de lectura con visitas anteriores, por lo que se recomendaba instrumentación geotécnica y *“complementar con otras obras que deben ser diseñadas en función de los resultados de las superficies de falla que se detecten de los monitoreos y estudios más profundos de este sector”*.

Agregó que tales recomendaciones tenían por objeto mitigar los movimientos de masa, de *“índole regional”*.

-. Dicho oficio de Saitec - Joyco fue puesto en conocimiento del consorcio hoy demandado el 6 de febrero de 2017. El 8 de febrero siguiente, el INVIAS requirió al contratista para que inspeccionara la estructura, evaluara su estado y revisara la eventual procedencia de medidas restrictivas, al tiempo que envió al mismo contratista, por correo electrónico, varias fotografías que evidenciaban agrietamientos en la dovela central de cierre del puente.

-. El mismo 8 de febrero de 2017, el representante de Conconcreto S.A. rindió concepto sobre las visitas al puente Orquídea 1, realizadas en diciembre de 2016 por las especialidades en geotecnia y estructura, las que evidenciaron levantamientos del pavimento en el acceso por el costado Sogamoso (norte), cierre de la junta de dilatación en el mismo lado, apertura de fisuras en el andén (punto central cóncavo, al oriente) y apertura de la baranda del costado de aguas arriba



(occidente), aunque no se observaron, según su versión, vestigios de movimientos en la estructura del puente.

Reiteró Conconcreto S.A.:

Aunque pareciera que se está dando un empuje del terreno en el estribo izquierdo, sin embargo, no se encontraron evidencias de un proceso geotécnico que pudiera estar ejerciendo ese empuje. Por tal razón recomienda (sic) un monitoreo topográfico de alta precisión que permita establecer la ocurrencia de desplazamientos del terreno sobre el puente. El Consorcio realizará un monitoreo independiente a partir de la próxima semana, con lecturas inicialmente cada 15 días.

Adicionalmente, subrayó que el diseñador estructural contratado por el consorcio se encontraba revisando el diseño del viaducto y haría visita de campo para identificar los factores que habían afectado la obra.

Tal identificación fue adelantada por la firma Ingenieros Civiles Constructores – ICC, la cual conceptuó¹⁴ sobre el estudio de diseño estructural realizado al puente, evidenciando su desplazamiento 15 centímetros hacia el estribo Sogamoso (norte), y como causa de tal movimiento, un “*empuje horizontal del terreno*” que incrementó los esfuerzos de la estructura, por lo que recomendó el monitoreo permanente del viaducto, un estudio geotécnico detallado para determinar la causa de los movimientos de terreno y el adelantamiento de algunas obras.

-. En la reunión sostenida el 23 de febrero de 2017 entre la Subdirección Nacional de Carreteras, la Dirección Territorial Casanare, el consorcio constructor y su interventor (consorcio Gestión Vial Nacional), se advirtió que en ese momento no era posible establecer qué obras debían realizarse para proteger la estructura de manera definitiva, por lo que se acordaba la adopción de medidas en el corto plazo, tanto a cargo del INVÍAS como del contratista, quien rindió informe sobre el avance de compromisos el 7 de marzo de 2017.

-. En oficio del 11 de junio de 2017, el contratista informó que se había presentado una ruptura de consideración en la dovela central del puente, por lo que subrayó la urgencia de construir drenes horizontales y de presas aguas abajo (medidas concertadas en la reunión del 23 de abril de 2017), a fin de mitigar el movimiento de masa que empujaba al costado norte del puente induciéndole sobreesfuerzos. Igualmente sostuvo que, una vez realizadas dichas obras, se revisaría la necesidad de actividades adicionales para detener o desviar el empuje sobre el apoyo norte

¹⁴ Informe sin fecha.



del puente, o de no presentarse ya tales movimientos, examinar reparaciones al viaducto para dejarlo en óptimas condiciones de operación.

-. En Resolución N° 04384 del 14 de junio de 2017, el INVÍAS dispuso el cierre temporal del puente Orquídea 1, debido a que la fisura presentada el 11 de junio ameritaba la suspensión preventiva de su operación para poder *“valorar los daños y las soluciones para rehabilitar el tránsito”*. En Resolución N° 04431 del 15 de junio de 2017, la entidad modificó su decisión y dispuso únicamente restringir el paso de vehículos de carga extrapesada y autorizar el tránsito de un solo automotor por turno.

-. En oficio OAJ91335 del 15 de junio de 2017, el INVÍAS puso en conocimiento del contratista los hechos constitutivos de siniestro de estabilidad de obra, a fin de que rindiera descargos y quedara así garantizado su derecho de defensa, en el marco del procedimiento administrativo *“de afectación de la póliza de cumplimiento GU070992, expedida por la Compañía Aseguradora seguros Confianza S.A.”*. En punto de ello, manifestó que citaba tanto al contratista como a su garante, a audiencia programada para el 10 de julio del mismo año.

La entidad puso de presente el contenido de los informes y memorandos antes mencionados, dos solicitudes elevadas por el interventor y la Subdirección Nacional de Carreteras para el inicio de ese procedimiento administrativo y un concepto del mismo interventor sobre la necesidad de hacer efectivo el 100% del amparo, dado que el valor del siniestro se estimaba como equivalente al valor total del puente.

Mencionó, asimismo, el evento acaecido el 11 de marzo de 2017, esto es, la rotura de la dovela central de cierre del viaducto y los desplazamientos detectados durante los monitoreos hechos al puente.

-. El 9 de agosto de 2017, la firma Diseño y Consultoría Estructural S.A.S. conceptuó ante el INVÍAS sobre el estado de la fisura encontrada en la sección central del puente Orquídea 1.

-. En memorando técnico del 15 de agosto de 2017, dirigido al director de interventoría del consorcio Saitec-Joyco, su asesor geotécnico dio a conocer los resultados de la visita efectuada el día 6 del mismo mes y año, para determinar si había evidencias de inestabilidad que causaran al puente problemas estructurales.

Señaló que, 24 horas después de la visita efectuada el 6 de agosto de 2017, se produjo una fuerte precipitación que incrementó en 10 cm el escalonamiento de la



junta del puente en el estribo norte, por lo que recomendó el cierre del tramo *“para garantizar la seguridad vial de todos los usuarios del puente”*.

-. El consorcio Saitec - Joyco efectuó otras visitas en septiembre y octubre de 2017, informando en sus propias dependencias los hallazgos realizados y la oposición de una parte de la comunidad a la implementación de medidas de contingencia.

-. A raíz de los indicados informes del consorcio Saitec - Joyco, mediante Resolución N° 06319 del 18 de agosto de 2017, el INVÍAS restringió el tránsito de vehículos de carga superior a 20 toneladas, por el puente Orquídea 1.

Posteriormente, la entidad volvió a variar la medida, al emitir la Resolución N° 6429 del 24 de agosto de 2017, por la cual dispuso el cierre total del puente, *“hasta que sea superada la emergencia”*. Ello como una acción preventiva que garantizara la seguridad de los usuarios, ya que el consorcio Saitec – Joyco informó que para el 22 de agosto de 2017 se detectaron incrementos de movimientos en el estribo norte y en la dovela central de cierre, así como levantamientos del contrapeso con respecto a la placa de aproximación del puente.

-. El 27 de octubre de 2017, las partes liquidaron por mutuo acuerdo el contrato de obra N° 807 de 2009, sin hacer mención de lo acontecido con el puente Orquídea 1.

-. El 23 de abril de 2019, las sociedades IDEAS S.A.S. y Edifica Colombia Ltda. presentaron al INVÍAS un informe sobre el estado estructural del puente, tras visitas realizadas en marzo de ese año¹⁵.

Según el documento, el daño encontrado en la obra podía estar asociado a desplazamientos relativos de los apoyos del puente (norte y sur); y la falla principal se encontraba en el segmento central del viaducto, originándose *“alrededor”* del 11 de junio de 2017.

-. En Resolución N° 004113 del 8 de agosto de 2019, el INVÍAS declaró la terminación y el archivo del procedimiento administrativo iniciado para declarar el siniestro de estabilidad de la obra, *“derivado del Contrato de Obra Pública N° 807 de 2009”*.

¹⁵ Se infiere que el informe fue presentado en el marco del procedimiento administrativo que en ese momento adelantaba la entidad contra el consorcio y la compañía de seguros, para el amparo de estabilidad de la póliza respectiva. En la Resolución de archivo del procedimiento, que la Sala referirá en esta sentencia, el INVÍAS indicó que el 24 de abril de 2019 fue sustentado el *“informe de perito de parte”*, aportado por el contratista.



Al relatar los antecedentes de la actuación, refirió que en febrero de 2017, la Dirección Territorial Casanare informó que a través de inspecciones visuales y monitoreo topográfico había sido confirmada la presencia de fisuras en el puente Orquídea 1, que “*amenazaban su estabilidad*”. Posteriormente, relató el contenido de otros informes sobre el estado del puente y las solicitudes para el inicio del procedimiento administrativo, además de referir algunos pormenores de la actuación adelantada en el marco del mismo.

La entidad señaló que, de conformidad con el artículo 1081 del Código de Comercio, las acciones derivadas del contrato de seguro prescriben ordinariamente a los dos años contados desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que daba base a la acción, término dentro del cual la Administración debía expedir, de acuerdo con la jurisprudencia, el acto administrativo de declaratoria del respectivo siniestro.

Con base en tal premisa, refirió:

[U]na vez revisado el expediente del presente procedimiento administrativo, se observa que el hecho que materializa el riesgo asegurado fue puesto en conocimiento del Instituto Nacional de Vías desde el 10 de noviembre de 2016, fecha en la que la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica, mediante el documento ‘Inventario e Inspección Principal de Puentes’, informó a la Dirección Territorial Casanare del INVÍAS sobre la verificación de la presencia de fisuras en el puente Orquídea 1 (...).

En ese orden de ideas, como quiera que la fecha que debe tenerse en cuenta para el cómputo del término que tiene la entidad para declarar el siniestro corresponde al 10 de noviembre de 2016, los dos años para expedir el acto administrativo expiraron el 10 de noviembre de 2018, por lo que no se cumpliría con uno de los requisitos que en criterio del Consejo de Estado, deben existir para declarar la ocurrencia del siniestro de estabilidad de la obra.

-. El 30 de octubre de 2019, la firma Vías Alfa Tecnología E.U. informó a la Dirección Territorial Casanare del INVÍAS sobre el colapso del puente Orquídea 1, acaecido el 29 del mismo mes y año.

c) Análisis de la caducidad

La Sala revocará la sentencia impugnada, en cuanto declaró la ocurrencia de la caducidad de la acción ejercida, pues la pretensión formulada en la reforma de la demanda del 12 de noviembre de 2019, que señala como hecho sobreviniente el derrumbe del puente materia de controversia, se cimenta sobre un *motivo de hecho y de derecho* independiente del que fundó la demanda inicial, a pesar de seguir, en principio, una misma cadena de eventos.



De entrada es pertinente anotar que, mientras el escrito inaugural del proceso, presentado el 16 de octubre de 2019, se encaminó a las declaratorias de responsabilidad del consorcio y de ocurrencia del siniestro de estabilidad, únicamente con fundamento en las fallas y agrietamientos que derivaron en medidas sucesivas de cierres provisionales; en la demanda reformada el **12 de noviembre** de ese mismo año fue modificado el *petitum*, en el cual, si bien se reprocharon nuevamente los vicios ocultos de la obra entregada, éstos ya no se invocaron comunicando la existencia de fisuras y su carácter progresivo, sino el colapso total de la estructura, ocurrido a pesar de las medidas antes indicadas.

Se resalta en segundo lugar que, en ningún caso, es decir, ni en la demanda del 16 de octubre de 2019, ni en la reforma presentada el 12 de noviembre siguiente, el punto de partida para contabilizar la caducidad de la acción podía ser la noticia recibida por el INVÍAS el 10 de noviembre de 2016 acerca de los agrietamientos encontrados en el puente para ese momento. A este respecto, no se desconoce que en el informe rendido en ese entonces por la AIS ya se avizoraba que la avería del puente podía estar surgiendo por una flexión horizontal -que en los años siguientes fue agravando el estado de la estructura-, ocasionada a su vez por movimientos en uno de sus estribos. Sin embargo, era igualmente cierto que ese informe inicial de la AIS no era definitivo y menos registró las fallas que después fueron siendo referidas en varios conceptos presentados ante la entidad, por lo que resultaba razonable que el INVÍAS procediera en primer lugar a indagar sobre la magnitud del daño físico, sus causas y las medidas de contingencia procedentes, para lo cual formuló requerimientos al consorcio hoy demandado y solicitó el concepto de otros contratistas e interventores.

Es del caso subrayar que, ante eventos que afecten la estabilidad de la obra, no es procedente exigir a la entidad estatal demandar judicialmente al contratista y a su garante por razón de cada informe de advertencia, sea éste determinante o no en la calificación de la falla que da origen a la demanda. Puesto en conocimiento de la jurisdicción un evento determinado, es a partir de éste que se computa la caducidad, no desde que el demandante pudo sospechar que dicho evento ocurriría, por lo cual, si en el presente caso la demanda inicial fue promovida debido a la alegada agravación del estado estructural del puente por la aparición e incremento de fisuras, mal podría señalarse que el motivo de hecho y de derecho fue el informe atinente a las primeras grietas, pues la gravedad que dio lugar a la demanda sólo se registró con posterioridad a ese primer informe. En suma, el motivo de la demanda inicial no fue el agrietamiento informado el 10 de noviembre de 2016, sino las anomalías que después surgieron, las que naturalmente no habrían ocurrido en la fecha mencionada, ni podían ser conocidas por el INVÍAS en ese momento.



Ahora bien, frente al evento señalado por la entidad demandante en la reforma presentada el 12 de noviembre de 2019, se tiene que entre 2016 y 2019 fueron varias las experticias técnicas que se rindieron sobre el estado del puente, pero también relativas a las obras de contención y reparación que podían realizarse, aún en el corto plazo, mientras se procuraba encontrar, por una parte, el origen de los movimientos que estaban sobre-esforzando la estructura, y por el otro, las medidas de arreglo definitivo para volver a poner el puente en normal operación.

En esa búsqueda, personal del consorcio contratista y del propio INVÍAS concertaron la realización de obras conjuntas y adelantaron monitoreos, a la par con los que también realizó el consorcio Saitec - Joyco, en el marco de otra contratación de obra con su respectiva interventoría.

Cabe recordar que el 15 de junio de 2017, el INVÍAS dio inicio al procedimiento administrativo para hacer efectiva la garantía de estabilidad de la obra, motivado en ese momento por los agrietamientos progresivos que, según se adujo, estaba presentando el puente, lo que hacía necesario, en esa específica coyuntura y según lo dicho por la entidad, el recaudo de recursos para adelantar las obras que fueran pertinentes. A la par con ello, las medidas de cierre adoptadas por el Instituto fueron siempre provisionales, y en algunos casos parciales (pues permitió el tránsito de algunos vehículos), por ser el propósito de la Administración, soportado en los conceptos técnicos de varias firmas especializadas, adoptar medidas de seguridad mientras se continuaba indagando sobre las posibles obras tanto de contingencia como de reparación definitiva.

Tal era el panorama de los hechos que rodearon la demanda interpuesta el 16 de octubre de 2019, época en la cual todavía era esperable una solución, buscada por el Instituto, el contratista hoy demandado, el interventor y otros contratistas e interventores de la entidad que rindieron dictámenes y conceptos técnicos sobre el avance de los pretendidos daños y sus alternativas de solución.

Para el 12 de noviembre de 2019, las circunstancias habían variado, pues ya no era posible la adopción de medida alguna ni persistía la factibilidad de obras para reparar las mencionadas averías del puente, dada su supuesta pérdida material, total e irreversible, ocurrida por su colapso verificado el 29 de octubre de ese año, hecho éste que sobrevino mientras, se reitera, tanto la entidad como el contratista y los consultores mencionados esperaban buscar salida al problema previo.

Ciertamente, bien puede considerarse que la progresión de los señalados agrietamientos del puente, estudiados especialmente durante 2017 -y que en efecto



derivaron en la apertura del procedimiento administrativo ya señalado- daba lugar por sí misma a una demanda judicial, lo que en efecto aconteció al interponerse el libelo primigenio del 16 de octubre de 2019. Sin embargo, ello no es óbice para destacar que la caída definitiva del puente Orquídea 1, que se reclama y se afirma como registrada el 29 de octubre de 2019, constituyó un hecho sobreviniente, independiente para efectos de este juicio, pues modificó el curso de los acontecimientos que precedieron a la demanda inicial y las proyecciones que a futuro se venían planteando en sede administrativa para salvar la obra, lo cual implicó que la orientación del juicio también variara indefectiblemente.

En esa medida, los motivos de hecho y de derecho que fundaron íntegramente la demanda reformada del 12 de noviembre de 2019 se concretaron en el colapso del viaducto, punto éste que no fue el que motivó la demanda inicial, pese a la semejanza de las pretensiones de una y otra.

Así las cosas, toda vez que el motivo fundante de la demanda reformada fue el evento ocurrido el 29 de octubre de 2019, consistente en la caída o derrumbe del puente Orquídea 1, que implicó su pérdida material total, el término de caducidad estaba llamado a expirar el 30 de octubre de 2021. Sin embargo, como es sabido, la demanda respectiva -atinente a ese hecho ya descrito- fue presentada en escrito de reforma el **12 de noviembre de 2019**, por lo cual se tiene que el *petitum* allí contenido, al fundarse en ese motivo de hecho y de derecho, se formuló en tiempo.

3. Consecuencias de la revocatoria de la sentencia anticipada

Las anteriores conclusiones conllevan a revocar lo decidido por el *a quo* en cuanto a la declaratoria de caducidad de la acción, lo que a su vez implica que el asunto sometido a juicio en el presente caso deba resolverse de fondo. Tal circunstancia impone adelantar todas las etapas procesales correspondientes, especialmente la de decreto, práctica y contradicción de las pruebas, así como la de alegatos de conclusión sobre la controversia, ya que ésta última no fue examinada por haberse dictado sentencia anticipada, la cual se anunció únicamente para resolver lo relativo a la caducidad. Tales etapas y actos deben garantizarse y adelantarse íntegramente, so pena de desconocer el debido proceso y el derecho de defensa de las partes.

Ciertamente, el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 introdujo en el procedimiento de lo contencioso administrativo la figura de la sentencia anticipada¹⁶, estableciendo

¹⁶ Así, la norma adicionó el artículo 182A al CPACA disponiendo: “*Se podrá dictar sentencia anticipada:*”



entre otras causales la de la prueba de la caducidad. Sin embargo, la ley procesal guarda silencio respecto de la forma como debe resolverse la cuestión sometida a pleito cuando la sentencia anticipada, dictada sin que se hayan practicado las pruebas, es revocada en segunda instancia, razón por la cual corresponde a la Sala, como juez de la causa en segundo grado, procurar que se agoten íntegramente las etapas previas a la sentencia de mérito y se garantice el principio de contradicción, junto con los demás derechos de todos los sujetos procesales.

Como recientemente lo indicó la Sala¹⁷:

Por razones de celeridad y economía procesal, el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 –adicionado a través del artículo 42º de la Ley 2080 de 2021¹⁸– habilita al juez para proferir sentencia anticipada en cualquier estado del proceso cuando se encuentre probada, entre otras, la excepción de caducidad, en tanto comprobada su configuración no existe justificación para que el proceso surta todas sus etapas, a sabiendas de que la decisión a la que finalmente se arribará no variará. Surge como evidente que la causa que justifica omitir el trámite ordinario del proceso se sustenta única y exclusivamente en el hecho de que se encuentre configurada esa excepción –o cualquiera de aquellas a las que refiere mencionado numeral del artículo 182A–, puesto que, si ello no es así, no existirá razón válida al amparo del ordenamiento jurídico para que se pretermita el trámite dispuesto por el legislador para que las partes ejerzan su derecho al debido proceso.

En ese sentido, el párrafo de ese mismo artículo 182A establece que, después de escuchar los alegatos de las partes respecto de las razones en las que el juez sustente la decisión de dictar sentencia anticipada, éste podrá reconsiderar esa decisión y continuar con el trámite del proceso. Aunque la norma no lo mencione expresamente, esta misma lógica es la que debe seguirse en caso de que, en sede de apelación, el ad quem concluya que la excepción que dio lugar a emitir el fallo sin que se surtieran todas las etapas del

1. Antes de la audiencia inicial:

- a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;
- b) Cuando no haya que practicar pruebas;
- c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;
- d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.

El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.

Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito (...).

2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten (...).

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.

4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.

PARÁGRAFO. *En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará.*

Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso.

¹⁷ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 7 de marzo de 2025, exp. N° 52-001-23-33-000-2022-00044-02 y 52-001-23-33-000-2022-00147-00 (70.943) (Acum.). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

¹⁸ La jurisdicción ordinaria contempló con anterioridad – en el artículo 278 de Ley 1564 de 2012- a la jurisdicción contencioso administrativa –que consagró el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021- la institución procesal de la sentencia anticipada.



proceso no se configuró, en la medida que, llegada a esa conclusión, no habrá motivo válido que justifique que aquéllas se pretermitan, lo que impone que cuando esto ocurra, se deba devolver el proceso al a quo para que el trámite se surta en los términos ordinarios dispuestos por la ley.

Rememora la Sala, que la interpretación antes indicada comparte las mismas bases conceptuales de aquellas que en otros momentos de la legislación enseñaban que la caducidad se definía como excepción y en cualquier momento procesal. Por regla general, en esas hipótesis, al producirse una decisión de tal alcance, la adopción de una providencia contraria a aquella que declaraba la caducidad implicaba que el proceso debía continuar, pues solo así se garantiza la justicia material efectiva, los fines de la jurisdicción e, intrínsecamente, los derechos de las partes al acceso a la administración de justicia, la tutela judicial efectiva y el debido proceso. Con esta invocación al pasado no se pretende generar un símil entre un auto que decide una caducidad y una sentencia con igual alcance, sino de apuntalar que si ésta se profiere de manera anticipada, no solo el juez que conoce del proceso puede adoptar una decisión distinta a la que preliminarmente motivó su determinación de dictarla, sino que, también, al adoptarse una sentencia contraria por parte del superior -como acontece en este caso- los estándares que reclaman los fines de la jurisdicción y del Estado, imponen que el proceso que está llamado a surtir en dos instancias, efectivamente lo haga.

Cabe anotar, sin perjuicio de lo que la Sala dilucida en el *sub judice*, que los casos en los que debe reanudarse la actuación de primera instancia hasta que culmine íntegramente son aquellos en los que la sentencia anticipada que se revoca fue proferida sin haberse decretado ni practicado pruebas. Esto se precisa porque, en efecto, la normativa procesal prevé otros eventos en los que no hay lugar a ordenar ese trámite adicional, como cuando el asunto es de puro derecho o no hay pruebas por practicar.

Tal y como ocurrió en el asunto dilucidado con la jurisprudencia transcrita, en el caso *sub judice* se resolvió lo relativo a la excepción de caducidad mediante sentencia anticipada, sin haberse celebrado la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, por considerar el Tribunal que el indicado fenómeno procesal se había configurado, y que por ello no era necesario surtir todas las etapas de la primera instancia. En esa medida, dado que la Sala define en la presente causa que no operó la caducidad de la acción, y que por tanto, no había a lugar a dictar el fallo anticipado, deben agotarse todas las etapas de la primera instancia, so pena de la configuración de nulidad procesal por emitirse fallo definitivo sin decreto ni práctica de pruebas, pretermitiéndose, precisamente, el debido e íntegro agotamiento de ese primer grado jurisdiccional. En razón de ello, se dispondrá que el proceso sea devuelto al Tribunal de origen para que continúe con el trámite, desde la fase en la que se encontraba antes de disponerse y anunciarse mediante auto, la adopción de la sentencia anticipada¹⁹.

¹⁹ En este mismo sentido se pueden consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, providencia del 23 de noviembre de 2022, Exp. 67.523 y Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 6 de junio de 2022, SC1297 – 2022. Rad No. 76001-31-03-004-2013-00011-01.



4. Costas

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011²⁰, en la sentencia debe disponerse sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por el estatuto procesal civil. A su vez, el artículo 365 del Código General del Proceso²¹ establece que hay lugar a condenar en costas, entre otras, a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación que haya interpuesto.

No obstante, en el presente caso el recurso de apelación de la sentencia anticipada se decidió de manera favorable, por lo cual la Sala debe abstenerse de imponer condena en costas, máxime cuando, al no haberse agotado integralmente la primera instancia, no existe propiamente una parte vencida en la segunda.

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: REVÓCASE la sentencia de primera instancia, esto es, la proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare el 23 de julio de 2021.

SEGUNDO: DECLÁRASE NO PROBADA la excepción de caducidad, propuesta por la parte demandada, por las razones señaladas en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para que continúe con el trámite procesal de la primera instancia, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y

²⁰ Por la fecha de interposición de la demanda – 30 de agosto de 2013- y del recurso de apelación – 22 de mayo de 2017-, no es aplicable al caso concreto la reforma incluida en el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021.

²¹ “Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código”.



Radicación: 85001-23-33-000-2019-00141-01 (67743)

Demandante: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS

Demandado: Consorcio CC-MP-HV- Cusiana y otro

Medio de control: controversias contractuales

autenticidad del presente documento en el link
<http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF