CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL – Reforma de la demanda – Cómputo – Presentación extemporánea – Improcedencia – Interrupción – Término de caducidad de la acción

[...] Al efecto, es necesario recordar que el proceso contencioso-administrativo deben acreditarse una serie de presupuestos que condicionan no solo su nacimiento válido sino su normal desarrollo y culminación mediante una providencia con carácter de sentencia de fondo o de mérito.

[...] Conforme a la postura unificada de la Sección Tercera de esta Corporación, el término de caducidad constituye un único lapso en el que se puede accionar y manifestar las solicitudes que se deseen conforme a la fuente de interés correspondiente y al tiempo fijado por la ley según la controversia que se deba ventilar ante la jurisdicción. Término que sólo puede ser suspendido, pero no interrumpido, de tal forma que su contabilización continua hasta su culminación.

[...] En consecuencia, la reforma de la demanda no podía admitirse, de manera que los pedimentos encaminados a la declaratoria de incumplimiento del contrato materia de debate, así como a la invalidación de los actos que lo liquidaron unilateralmente, no podían integrar la litis ni ser objeto de pronunciamiento por el Tribunal. Esa conclusión, que impone declarar probada la excepción de caducidad respecto de las pretensiones incorporadas en aquel libelo, repercute por contera en la forma como debe abordarse la solución a las censuras del apelante.

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – Competencia del Juez – Carácter Oficioso

[...] De allí que surja para el juez el deber de "pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito", y la obligación de efectuar el análisis pertinente, a fin de adoptar el remedio que procesalmente corresponda, aun cuando el asunto se encuentre en estado de dictar sentencia -de única, primera o segunda instancia- y a pesar de que la cuestión no haya sido planteada por las partes en las etapas anteriores. Así, el análisis de, entre otros, el ejercicio oportuno de la acción, como uno de tales presupuestos, debe hacerse por la Sala.

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Naturaleza jurídica – Ejecución – Cierre del acuerdo – Balance – Técnico – Económico – Financiero – Administrativo – Jurídico

[...] Con esa plataforma, debe señalarse, conforme a la jurisprudencia de esta Subsección, que en la liquidación del contrato se concreta lo sucedido durante su ejecución, no sólo mediante la comprobación genérica de las actividades desarrolladas, sino con "la definición del balance técnico, económico, financiero, administrativo y jurídico […] en aras de mantener la equivalencia de las prestaciones pactadas, según el mandato del artículo 27 de la Ley 80 de 1993, y poder llegar al cierre definitivo del contrato" [...].

Por consiguiente, cuando se ha producido -por vía de liquidación- el cierre de un acuerdo de voluntades, mediante actos de carácter administrativo, cualquier reconocimiento de emolumentos o conceptos que impliquen contradecir, adicionar o modificar dicho balance, debe transitar necesariamente por la invalidación de las manifestaciones estatales de voluntad que, por definición, se oponen a esa finalidad.

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

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Radicación:	**88001-23-33-000-2024-00009-01 (74541)**
Demandante:	**Consorcio Thamira's Vis**
Demandado:	**Municipio de Providencia y Santa Catalina**
Referencia:	**Controversias contractuales**

Temas: DESEQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO – Cuando se ha liquidado el pacto unilateralmente mediante actos administrativos, quien alega la ruptura debe solicitar la declaratoria de nulidad de aquellos instrumentos. / REFORMA DE LA DEMANDA – Debe observar los presupuestos procesales, incluida la oportunidad para el ejercicio de la acción.

1. La Sala decide la segunda instancia a propósito del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 26 de marzo de 2026 por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que negó las súplicas de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

2. El 20 de diciembre de 2019, el municipio de Providencia y Santa Catalina[1] y el consorcio Thamira's VIS[2] celebraron un contrato que tuvo por objeto la construcción de viviendas de interés social. La entidad territorial terminó y liquidó unilateralmente el negocio -sin que se hubiese iniciado formalmente la ejecución-, por lo cual el contratista pretendió la anulación de los actos que así lo dispusieron, así como la ruptura del equilibrio económico del contrato y la declaratoria de incumplimiento por parte de la entidad. De forma consecuencial, solicitó que se ordene el pago de los gastos en los que incurrió para preparar el inicio de la obra.

ANTECEDENTES

Demanda

3. El 19 de febrero de 2024[3], el consorcio presentó demanda de controversias contractuales contra el municipio, elevando las siguientes pretensiones, que se transcriben con sus propios énfasis y posibles errores[4]:

> "***PRIMERO:*** *Que se declare que entre el* ***MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS*** *identificado con el N.I.T. 800.103.021-1****,*** *y el* ***CONSORCIO THAMIRA´S VIS*** *representado legalmente por HARTLEY ABRAHAMS CHOW,*

[1] En adelante, también, la entidad territorial, el contratante, municipio demandado o accionado.
[2] Integrado por Héctor Hernando Castellanos Zuluaga (con participación del 70%) y Thamira's Ingenieros Constructores S.A.S. (con el 30%), de conformidad con el documento de constitución visible en el índice 006 del aplicativo SAMAI, en primera instancia. En lo sucesivo, igualmente, Thamira's, el contratista, consorcio, demandante o accionante.
[3] Archivos "*3RADICACIONYRE_ACUSEREPARTOPDF(.pdf)*" y "*5RADICACIONYRE_DEMANDA.pdf*", índice 001 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.
[4] La demanda fue objeto de reforma (índice 017, *ibidem*), la cual fue admitida en providencia del 29 de julio de 2024 (índice 019, *ibidem*). La transcripción pertenece al escrito introductorio reformado, que consistió en la adición de las pretensiones segunda, tercera y quinta, esto es, las dirigidas a obtener la nulidad de los actos acusados y la declaratoria de incumplimiento de la demandada.

identificado con la cédula de ciudadanía N° 18.004.431 expedida en san Andrés islas, se suscribió contrato de obra pública N° 1510 de 20 diciembre de 2019, cuyo objeto era ***'CONTRATAR LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA'.***

SEGUNDO: *Que se declare la nulidad de la Resolución No. 384 del 03 de septiembre de 2021 por medio de la cual 'POR LA CUAL SE TERMINA ANTICIPADA, UNILATERAL Y SE LIQUIDA EL CONTRATO DE OBRA PUBLICA NO. 1510 DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2019 SUSCRITO ENTRE CONSORCIO THAMIRA´S VIS Y EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS.'*

TERCERO: *Que se declare la nulidad de la resolución No 486 del 22 de noviembre de 2021 por medio de la cual 'POR MEDIO DE LA CUAL EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS DECIDE SOBRE EL RECURSO DE REPOSICIÓN FORMULADO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 384 DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 2021 "POR LA CUAL SE TERMINA ANTICIPADA, UNILATERAL Y SE LIQUIDA EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA No. 1510 DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2019 SUSCRITO ENTRE EL CONSORCIO THAMIRA´S VIS Y EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS' confirmado en todos los aspectos la primera actuación resolución No. 384 del 03 de septiembre de 2021.*

CUARTO: *Que se declare que el* ***MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS*** *identificado con el N.I.T. 800.103.021-1, rompió el equilibrio económico del contrato de obra pública N° 1510 de 20 diciembre de 2019, cuyo objeto era* ***'CONTRATAR LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA'****, por cuanto a la fecha no ha cancelado al* ***CONSORCIO THAMIRA´S VIS*** *representado legalmente por HARTLEY ABRAHAMS CHOW, identificado con la cédula de ciudadanía N° 18.004.431 expedida en san Andrés islas , pago alguno por las actividades contratadas y ejecutadas en el marco del contrato de obra pública N° 1510 de 20 diciembre de 2019.*

QUINTO*: Que se declare que el* ***MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS****. es contractual y administrativamente responsable por el incumplimiento del contrato de obra pública N° 1510 de 20 diciembre de 2019, cuyo objeto era* ***'CONTRATAR LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA'.****, por cuanto incumplió las obligaciones contenidas en el contrato principal, pliego de condiciones y estudios previos del proceso de selección.*

SEXTO: *Se condene al* ***MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS identificado con el N.I.T. 800.103.021-1,*** *y representado legalmente por su Alcalde* ***BERNARDO BENITO BENT WILLIASM, identificado con la cédula de ciudadanía N° 18.005.274*** *o quien haga sus veces al momento de la presente solicitud, al pago de* ***NOVECIENTOS CINCUENTA MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS DOS PESOS ($950.989.202,00)*** *más intereses a favor de mi representado, dejando por fuera de la ecuación contractual la indexación que se haya podido causar con ocasión a la demora injustificada en el pago del valor requerido por concepto de incumplimiento por parte de la entidad estatal.*

SEPTIMO: *Se condene al* ***MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS identificado con el N.I.T. 800.103.021-1****, a pagar la indexación de la suma referida en la pretensión anterior, al momento del pago.*

OCTAVO: *Se condene en costas y gastos procesales al* ***MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS*** *identificado con el N.I.T. 800.103.021-1*".

4. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se narraron los siguientes:

5. Mediante resolución 837 de 2019, la entidad territorial dio apertura a la Licitación Pública LP-012-2019, con el fin de escoger un oferente para "*contratar las obras de construcción de viviendas de interés social en el municipio de Providencia y Santa Catalina*".

6. El proceso de selección fue adjudicado al demandante y el contrato correspondiente se suscribió el 20 de diciembre de 2019. El valor pactado fue de $3.817'079.777[5].

7. En abril de 2020, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) adjudicó el contrato de interventoría de obra, "*teniendo en cuenta que era una de las obligaciones a cargo de dicha unidad en virtud del convenio interadministrativo que le otorgada al municipio de providencia y santa catalina recursos y facultades para contratar las obras de infraestructura*" (sic).

8. A través del oficio RL-INTERPROVI-9677-PPAL001311-2020-004, la interventoría solicitó la programación de obra y suministros al consorcio. El 21 de septiembre de 2020, éste dio respuesta a dicho requerimiento, informando que las primeras 15 unidades de vivienda arribarían a la isla de Providencia entre el 1° y el 10 de octubre de 2020, lo que reiteró en comité celebrado con la UNGRD el día 25 siguiente.

9. Mediante oficio SI 02-2020-209, la secretaria de infraestructura (supervisora del contrato) manifestó que el traslado de material de obra era una actividad exclusiva del contratista, y que dicha dependencia "*tiene conocimiento que* (sic) *el día viernes 9 de octubre, arribó el primer lote de 15 casas por vía marítima al municipio*". Adicionalmente, el 4 de diciembre de 2020, se envió el conocimiento de embarque n.° 396 de las 15 unidades de vivienda, a nombre del consorcio, prueba de que se realizó el transporte marítimo desde la ciudad de Cartagena.

10. Por medio de resolución n.° 384 del 3 de septiembre de 2021, la entidad territorial terminó y liquidó unilateralmente el contrato, acto confirmado con la resolución n.° 486 del 22 de noviembre de siguiente -*que decidió el recurso de reposición propuesto por el demandante*-.

11. Esas determinaciones fueron adoptadas sin considerar que el contratista había desplegado actividades preparatorias encaminadas al cumplimiento del objeto negocial, incurriendo en gastos relacionados con el acopio y transporte de materiales al lugar de ejecución, alistamiento de personal, adquisición de pólizas y arrendamiento de bodegas, labores que no fueron reconocidas a pesar de que la interventoría y la supervisión tuvieron conocimiento de ellas.

12. Como fundamentos de derecho, la demandante invocó los artículos 4, 5, 16, 25, 27 y 28 de la Ley 80 de 1993, y argumentó que: (i) la administración debe restablecer el equilibrio de la ecuación contractual a un punto de no pérdida cuando se presenten situaciones imprevistas e inimputables al contratista, en virtud de la teoría de la imprevisión; (ii) la entidad contratante infringió el deber de planeación, como consecuencia de unos estudios previos no adecuados; (iii) la ejecución del negocio se vio impactada por causas no atribuibles al contratista, tales como la emergencia sanitaria derivada del COVID-19, las condiciones climatológicas extraordinarias ocurridas en el municipio (debido al paso del huracán Iota por el archipiélago), los cambios en la tasa representativa del mercado y en la estructura de los precios de sector; (iv) del cruce de

[5] El relato fáctico no indicó el plazo de ejecución. Sin embargo, conforme a la cláusula séptima del acuerdo, aquél se fijó en 12 meses *"contados desde el cumplimiento de requisitos de legalización y ejecución previo perfeccionamiento"* ("*2CONTRATODEOBRA.pdf*", índice 014 del aplicativo SAMAI, en primera instancia).

comunicaciones sostenidas con el municipio se desprende que el consorcio requirió que se ajustaran las especificaciones técnicas de las casas objeto del contrato, frente a lo cual obtuvo respuestas negativas o evasivas; y (v) los actos acusados están viciados de falsa motivación, así como desviación de poder, porque el demandado liquidó unilateralmente el acuerdo de voluntades sin haber agotado el procedimiento para hacerlo bilateralmente, y porque inició un nuevo proceso licitatorio para terminar las obras "*inconclusas*" antes de que se produjera dicho corte final de cuentas.

Contestación de la demanda

13. Dentro del término correspondiente, el municipio se opuso a la prosperidad de las pretensiones y prupusocomo medios exceptivos previos los de "*caducidad de las pretensiones de nulidad* (…)" e "*inepta demanda de las pretensiones de nulidad*"[6]. En cuanto a los de mérito, formuló los que denominó *"contrato terminado y liquidado*", "*presunción de legalidad de las resoluciones 348 y 486 de 2021 que terminaron y liquidaron el contrato de obra 1510 de 2019*", "*inexistencia del desequilibrio económico del contrato por causas imputables al demandado*", "*culpa del demandante en el ofrecimiento del contrato o buena fe excenta* (sic) *de culpa*", "*contrato no cumplido*" y la "*genérica*"[7].

14. En sustento de lo anterior, afirmó que: (i) el último de los actos acusados fue notificado el 27 de noviembre de 2021, de forma que, a partir del día siguiente, comenzó a correr el término bienal para demandar, el cual se suspendió entre el 20 de noviembre de 2023 y el 13 de febrero de 2024 por razón del trámite conciliatorio. Así, teniendo en cuenta que el libelo genitor se radicó el último día del término de caducidad (19 de febrero siguiente), para el momento en que se presentó la reforma de la demanda (25 de junio de 2024, en la que se agregaron las pretensiones anulatorias) ya había operado la caducidad de la acción para disputar la legalidad de los actos acusados; (ii) no se indicaron las normas violadas ni el concepto de la violación; (iii) los actos de terminación y liquidación, cuya validez se presume, fueron expedidos con plena observancia del ordenamiento jurídico, y en atención a ellos, las partes no tienen obligaciones pendientes por cumplir; (iv) la ruptura del equilibrio se produce por la ocurrencia de actos imputables a la contratante, por el hecho del príncipe o circunstancias imprevisibles, ninguno de los cuales se configuró en este caso; (iv) el contratista no podía alegar situaciones imprevisibles relacionadas con eventos que conoció y pudo valorar antes de firmar el contrato; y (v) fue el demandante quien se separó del débito negocial al no atender los requerimientos técnicos efectuados por la demandada, relacionados con la prevención de huracanes y sismorresistencia.

---

[6] Las excepciones previas fueron desestimadas por el Tribunal en auto del 20 de septiembre de 2024, argumentando que: (i) no operó la caducidad frente a las pretensiones de nulidad de los actos que terminaron y liquidaron unilateralmente el contrato, por cuanto, en los términos del artículo 94 del CGP, la presentación de la demanda impide que se produzca la caducidad siempre que el auto admisorio de aquella se notifique dentro del año siguiente, y en el caso concreto ese término no fue superado; y (ii) el actor señaló de forma concisa la causal de nulidad que endilga a los actos acusados (índice 025 del aplicativo SAMAI, en primera instancia).
[7] Índices 014 y 023 *ibidem* (contestaciones a la demanda inicial y a su reforma, respectivamente).

Sentencia de primera instancia

15. El Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en sentencia del 26 de marzo de 2026, negó las súplicas de la demanda y se abstuvo de condenar en costas[8], señalando que: (i) el contrato 1510 de 2019 nació a la vida jurídica, al haber sido elevado a escrito y firmado por las partes, que acordaron su objeto y su contraprestación; (ii) en los términos del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, la aprobación de la garantía constituye un requisito de ejecución del contrato; (iii) la garantía de cumplimiento no fue aprobada por parte del municipio, de manera que no se dio inicio a la fase de ejecución, toda vez que no se cumplieron las condiciones previstas en el inciso 2º de la última norma en cita para ello; (iv) la responsabilidad de la planeación se encuentra en cabeza de todos los actores que intervienen en la actividad contractual, de manera que su inobservancia se predica tanto del extremo contratante como del contratista; (v) el derecho al restablecimiento de la ecuación contractual se funda en circunstancias anormales y excepcionales, y en el caso concreto la inejecución del contrato no se debió a una condición de esa estirpe, sino a la ausencia de planos y diseños definitivos y a la falta de condiciones sismo resistentes y anticiclónicas de las viviendas; (vi) con ello, no puede invocarse la ruptura del equilibrio económico del negocio, cuando no se encontraba en condiciones de ejecución; (vii) igualmente, negó la declaratoria de incumplimiento del negocio, al no haber prueba de que la entidad se hubiese beneficiado de las prestaciones que el contratista adujo haber ejecutado, ni de que la mora en la suscripción del acta de inicio fuese imputable al municipio; y (viii) los cargos de nulidad esgrimidos contra los actos acusados no se expusieron, siquiera, de forma somera, y carecen de fundamentación fáctica y jurídica, lo que impide "*proceder con el estudio de legalidad*", motivo para denegar dicha súplica.

Recurso de apelación

16. Thamira's impugnó el fallo de primera instancia[9], bajo la siguiente argumentación:

17. La providencia apelada incurrió en un defecto fáctico estructural, derivado de la omisión en la valoración integral de los elementos probatorios, pues si bien el Tribunal enunció la existencia de pruebas documentales y testimoniales dentro del expediente, efectuó una apreciación "*fragmentaria y selectiva, en la que se privilegian los argumentos de la entidad demandada -especialmente aquellos relacionados con la ausencia de acta de inicio y la ocurrencia de eventos de fuerza mayor-*", sin contrastarlos con los elementos aportados con la parte actora.

18. El *a quo* incurrió en un error al restar valor probatorio a las comunicaciones oficiales, actas de reunión, oficios de interventoría y demás documentos que evidencian que el contratista cumplió con sus cargas de diligencia y colaboración, mientras que la administración introdujo modificaciones sustanciales a las condiciones técnicas inicialmente pactadas, generando incertidumbre e imposibilitando el inicio efectivo de la ejecución contractual.

[8] Índice 079 *ibidem*.
[9] Índice 082 *ibidem*.

19. La sentencia objeto de la alzada presenta una indebida apreciación de los hechos constitutivos de fuerza mayor y de la teoría de la imprevisión, al asumir de manera "*acrítica*" que los eventos derivados de la pandemia por COVID-19 y el huracán Iota constituyen causas eximentes absolutas de responsabilidad para la entidad demandada. En ese sentido, el Tribunal omitió analizar si, pese a la ocurrencia de dichos eventos, existía una afectación grave al contratista que ameritara la aplicación de la teoría de la imprevisión.

20. El fallador de primer grado incurrió en un defecto sustantivo al interpretar de forma restrictiva las normas que gobiernan la contratación estatal, particularmente, los artículos 4, 5, 16 y 27 de la Ley 80 de 1993, desconociendo que el consorcio no está obligado a soportar circunstancias anormales o excesivas.

21. La providencia desconoció el alcance del principio de planeación, el cual impone a la administración el deber de estructurar adecuadamente el contrato antes de su celebración. En concreto, el juzgador no valoró los elementos probatorios que indican falencias en la estructuración técnica del proyecto y su posterior modificación.

22. La motivación de la sentencia fue "*insuficiente y aparente*", por razón de "*la ausencia de un análisis probatorio integral y la falta de una adecuada subsunción normativa*".

23. El Tribunal condicionó el reconocimiento del desequilibrio económico y de la responsabilidad contractual de la entidad a la demostración plena de la ejecución formal del contrato, a través de la suscripción del acta de inicio, desconociendo que el núcleo del litigio radica, precisamente, en que dicha ejecución no pudo materializarse por causas imputables a la administración. Esa circunstancia supone exigir al contratista la demostración de un hecho que no ocurrió por circunstancias ajenas a su voluntad.

Trámite relevante en segunda instancia

24. El recurso fue admitido mediante auto del 20 de agosto de 2026[10].

25. La entidad territorial solicitó desestimar el recurso de apelación, bajo la misma argumentación empleada en sus intervenciones de primera instancia[11]. El demandante y el Ministerio Público, por su parte, guardaron silencio.

CONSIDERACIONES

26. La Sala no advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, de manera que, evidenciado el cumplimiento de los presupuestos procesales (jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda[12], agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial, legitimación en la causa

[10] Índice 005 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.
[11] Índice 004, *ibidem*.
[12] Sin perjuicio de lo que se dispondrá más adelante en relación con las pretensiones introducidas en la reforma de la demanda.

por activa y por pasiva y verificados los requisitos de la demanda en forma), procede a decidir la segunda instancia de la presente *litis*.

27. Con ese propósito, se abordarán los siguientes asuntos: (i) el objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos; (ii) la definición pertinente en esta instancia; y (iii) la condena en costas.

El objeto de la alzada y los problemas jurídicos en esta instancia

28. La Sala ha reconocido[13] que el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente, están llamados a excluirse del debate en la instancia superior[14].

29. Como se recuerda, la parte apelante enfiló sus motivos de inconformidad con la sentencia de primera instancia, en síntesis, frente a la valoración probatoria de la conducta de las partes (la ausencia de acta de inicio, las modificaciones introducidas por la entidad, y la diligencia del contratista), los hechos constitutivos de fuerza mayor y de la teoría de la imprevisión (las emergencias climática y sanitaria), así como el alcance del principio de planeación y del desequilibrio económico del contrato.

30. Como se observa, el cuestionamiento de la parte actora giró en torno a la apreciación del comportamiento negocial de los contrayentes, y la incidencia de los eventos sobrevinientes sobre el cumplimiento de las prestaciones pactadas, y no se dirigió a cuestionar el razonamiento del Tribunal de abstenerse de examinar la legalidad de los actos de terminación y liquidación unilateral.

31. Ahora bien, en este punto la Sala aprecia que, en el caso concreto, la valoración sobre la validez de aquellos instrumentos no podía siquiera efectuarse, en la medida que las pretensiones correspondientes, introducidas con la reforma de la demanda, fueron formuladas después de que se consumó el término de la caducidad de la acción judicial.

32. Al efecto, es necesario recordar que el proceso contencioso-administrativo deben acreditarse una serie de presupuestos[15] que condicionan no solo su

---

[13] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 21060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Reiterada en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 6 de abril de 2018, exp. 46005, C.P. Danilo Rojas Betancourth. Ver, igualmente, Corte Constitucional, sentencia SU-061 de 2018.

[14] Es necesario precisar, en todo caso, que dicha regla general no es absoluta, pues debe ser entendida sin perjuicio de las excepciones que se derivan, por ejemplo (i) de las normas o los principios previstos en la Constitución Política; (ii) de los compromisos vinculantes asumidos por el Estado a través de la celebración y consiguiente ratificación de tratados internacionales relacionados con la protección de los derechos humanos y la vigencia del derecho internacional humanitario, o (iii) de las normas legales de carácter imperativo, dentro de las cuales se encuentran, a título ilustrativo, aquellos presupuestos procesales que, de configurarse, el juez de la causa debe decretar de manera oficiosa, pese a que no hubieren sido propuestos por la parte impugnante como fundamento de su inconformidad con la decisión censurada.

[15] Presupuestos procesales, entendidos por esta Corporación como "*las condiciones necesarias para que la relación jurídico procesal nazca válidamente y en consecuencia se pueda decidir sobre el mérito de la cuestión litigiosa*" (Sección Tercera, Sentencia del 28 de marzo de 2012 (exp. 22168), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.)

nacimiento válido sino su normal desarrollo y culminación mediante una providencia con carácter de sentencia de fondo o de mérito[16].

33. De allí que surja para el juez el deber de "*pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito*"[17], y la obligación de efectuar el análisis pertinente, a fin de adoptar el remedio que procesalmente corresponda[18], aun cuando el asunto se encuentre en estado de dictar sentencia -*de única, primera o segunda instancia*- y a pesar de que la cuestión no haya sido planteada por las partes en las etapas anteriores. Así, el análisis de, entre otros, el ejercicio oportuno de la acción, como uno de tales presupuestos, debe hacerse por la Sala.

34. En el caso concreto, el *a quo* despachó negativamente la excepción de caducidad formulada por el extremo pasivo, en relación con las pretensiones de nulidad de las resoluciones n° 384 del 3 de septiembre de 2021 y 486 del 22 de noviembre siguiente, señalando para el efecto que, una vez presentada la demanda, en virtud de lo establecido en el artículo 94 del CGP, se interrumpe el término para la prescripción e igualmente se impide que se produzca la caducidad, siempre que el auto admisorio se notifique al demandado dentro del año siguiente y ello, sostuvo el Tribunal, ocurrió precisamente en el *sub lite*.

35. Sin embargo, conforme a la postura unificada de la Sección Tercera de esta Corporación[19], el término de caducidad constituye un único lapso en el que se puede accionar y manifestar las solicitudes que se deseen conforme a la fuente de interés correspondiente y al tiempo fijado por la ley según la controversia que se deba ventilar ante la jurisdicción. Término que sólo puede ser suspendido pero no interrumpido, de tal forma que su contabilización continua hasta su culminación. Por consiguiente, "*la presentación de ciertas pretensiones no interrumpe el término de caducidad objetivamente establecido que se computa hasta su finalización, de manera que el hecho de que un demandante manifieste ciertas solicitudes en tiempo no lo posibilita a que posteriormente, cuando caduque su derecho de acción, manifieste otras peticiones sobre las cuales guardó silencio durante el interregno en el que ese derecho le estaba habilitado, de lo que se sigue que el requisito de caducidad de la acción deba verificarse tanto al momento de presentación de la demanda como al instante en el que la misma se adicione, sin importar que se intenten agregar nuevos demandantes, demandados u objetos de discusión*".

---

[16] Vid. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 26 de mayo de 2011, exp. 1996-11460-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso. Asimismo, en criterio de la doctrina, "*para la formación válida de la relación jurídico procesal se requiere, además de la solicitud del particular o de la entidad pública demandante, que se cumplan ciertos requisitos indispensables para que tal demanda sea atendida por el juez y le imponga a este la obligación de iniciar el proceso. Estos requisitos son conocidos como los presupuestos procesales.* (…) *Por tanto, se trata de supuestos previos al juicio, requisitos sin los cuales el proceso no puede existir o tener validez formal, y deben, por ello, concurrir en el momento de formularse la demanda, a fin de que el juez pueda admitirla e iniciar el proceso; o de requisitos para que el proceso pueda ser adelantado normalmente, una vez que es iniciado*". Devis Echandía, Hernando, *Nociones Generales de Derecho Procesal Civil*, Temis, Segunda Edición, Bogotá, 2009, p. 373.

[17] Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 6 de abril de 2018, expediente 46005, C.P. Danilo Rojas Betancourth, previamente citada.

[18] Así lo ha sostenido de forma pacífica y reiterada la Subsección, entre otras, en sentencias del: (i) 30 de agosto de 2024, exp. 70771; (ii); 1° de septiembre de 2025, exp. 72801; (iii) 1° de septiembre de 2025, exp. 70814; (iv) 3 de diciembre de 2025, exp. 73188 (C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez).

[19] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, auto del 25 de mayo de 2016, exp. 40.077, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

36. En el *sub examine*, se tiene que: (i) el último de los actos demandados -*la resolución 486 de 2021, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el acto que terminó y liquidó unilateralmente el acuerdo*- fue proferido el 22 de noviembre de esa anualidad y notificado el 27 de noviembre siguiente[20]; (ii) el término bienal señalado en el artículo 164, num. 2, lit.j)- iv) del CPACA comenzó a correr el 28 de noviembre de 2021; (iii) la solicitud de conciliación extrajudicial fue radicada el 20 de noviembre de 2023 y la constancia correspondiente fue expedida el 13 de febrero de 2024[21]; y (iv) la demanda primigenia fue radicada el 19 de febrero de 2024, esto es, a falta de 3 días para el vencimiento del término correspondiente. Sin embargo, la solicitud de conciliación relacionada con las pretensiones incorporadas en la reforma de la demanda -*incluidas las de nulidad de los actos en cuestión*- fue presentada el 5 de junio siguiente y el escrito reformatorio radicado el 25 del mismo mes y año[22], esto es, 4 meses y 3 días después del vencimiento de los 2 años con los que contaba el extremo activo para desplegar ese acto procesal.

37. En consecuencia, la reforma de la demanda no podía admitirse, de manera que los pedimentos encaminados a la declaratoria de incumplimiento del contrato materia de debate, así como a la invalidación de los actos que lo liquidaron unilateralmente, no podían integrar la *litis* ni ser objeto de pronunciamiento por el Tribunal. Esa conclusión, que impone declarar probada la excepción de caducidad respecto de las pretensiones incorporadas en aquel libelo, repercute por contera en la forma como debe abordarse la solución a las censuras del apelante.

38. Ante este panorama, la Sala habrá de dilucidar si es viable incidir en las cuestiones formuladas en la alzada, dada la ausencia de pretensión de nulidad en contra de los actos administrativos que liquidaron el negocio debatido.

De la ausencia de demanda contra los actos administrativos que liquidaron el contrato

39. La Subsección encuentra que los cargos de apelación formulados -*que se refirieron a la valoración de la conducta negocial de las partes*- no pueden ser abordados, conforme al siguiente razonamiento:

40. El pacto en disputa[23] estuvo gobernado por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública[24], en tanto: (i) fue celebrado por el municipio de Providencia y Santa Catalina (que hace parte de la relación de "*entidades estatales*" que efectúa el artículo 2 de la Ley 80 de 1993[25]); (ii) el objeto

[20] Folios 27 y 71 del archivo que contiene la contestación de la demanda, índice 014 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.
[21] Archivo *"CONSTANCIA TRAMITE CONCILIACIÓN CONSORCIO THAMIRA´S VIS"*, carpeta *"7RADICACIONYRE_ANEXOSMEDIODECONTROL.zip"*, índice 001 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.
[22] Índice 017, *ibidem*.
[23] Archivo "*2. CONTRATO DE OBRA 1510 DE 20 DICIEMBRE 2019*", suministrado a través de vínculo web con el escrito de contestación a la reforma de la demanda (índice 023 del aplicativo SAMAI, en primera instancia).
[24] En adelante, EGCAP.
[25] "*Para los solos efectos de esta ley:*
1o. Se denominan entidades estatales:
a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y ***los municipios****; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública*

contractual[26] se inscribe en la categorización contenida en el artículo 32, numeral 1, de la Ley 80 de 1993[27]; y (iii) no se advierte norma alguna que exceptúe este acuerdo de voluntades -*por su objeto o por la calidad de la entidad pública*- de la aplicación del señalado estatuto. En ese orden de ideas, los instrumentos impugnados, por medio de los cuales la entidad demandada terminó y liquidó unilateralmente el contrato, tienen la naturaleza de actos administrativos[28].

41. Con esa plataforma, debe señalarse, conforme a la jurisprudencia de esta Subsección, que en la liquidación del contrato se concreta lo sucedido durante su ejecución, no sólo mediante la comprobación genérica de las actividades desarrolladas, sino con "*la definición del balance técnico, económico, financiero, administrativo y jurídico* (…) *en aras de mantener la equivalencia de las prestaciones pactadas, según el mandato del artículo 27 de la Ley 80 de 1993, y poder llegar al cierre definitivo del contrato*"[29].

42. Por consiguiente, cuando se ha producido -*por vía de liquidación*- el cierre de un acuerdo de voluntades, mediante actos de carácter administrativo, cualquier reconocimiento de emolumentos o conceptos que impliquen contradecir, adicionar o modificar dicho balance, debe transitar necesariamente por la invalidación de las manifestaciones estatales de voluntad que, por definición, se oponen a esa finalidad. Así lo ha puntualizado la Sala, al señalar que "*en la medida en que se eleven pretensiones en torno al incumplimiento contractual o al equilibrio económico del contrato u otra declarativa de similar naturaleza, respecto de un contrato que ha sido objeto de liquidación unilateral, la impugnación de este acto administrativo resulta indispensable para la configuración de una demanda en forma, lo que se traduce en una ineptitud sustantiva de la misma, en caso de que se omita dicha impugnación*"[30].

43. En ese orden de ideas, como los actos a través de los cuales se produjo la liquidación del vínculo negocial no fueron objeto de cuestionamiento en sede judicial -*por razón de la caducidad en punto del contenido de la reforma de la*

---

mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles (…)" (énfasis añadido).

[26] "*CONTRATAR LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERES* (sic) *SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA. ALCANCE: El proyecto tiene el alcance de realizar LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE 72 UNIDADES DE VIVIENDA DE INTERES* (sic) *SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA* (…)" (folio 2 del archivo "*2. CONTRATO DE OBRA 1510 DE 20 DICIEMBRE 2019*").

[27] "*Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: 1o. Contrato de Obra. Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago*".

[28] De conformidad con lo señalado en el considerando segundo del contrato de obra y en los estudios previos (archivo *"ESTUDIO PREVIO DEF"*, contenido en la carpeta del contrato, suministrada por la parte demandada en la contestación a la reforma de la demanda), la ejecución se financió con recursos del municipio y de la UNGRD. A su vez, conforme se refiere en el oficio 2020EE08149 del 6 de octubre de 2020 (aportado con la demanda), esa cofinanciación fue producto del convenio interadministrativo n.° 9677-SAPII0013-350-2019, celebrado entre el FNGRD y la entidad territorial, que tuvo por objeto "*aunar recursos humanos, administrativos y técnicos con el fin de que el MUNICIPIO y el FONDO concurran para la puesta en marcha del proyecto de vivienda rural dispersa que garantice el déficit cero de vivienda en el Municipio de Providencia y Santa Catalina*". Si bien la minuta de ese convenio no fue aportada al plenario (lo que impide determinar su naturaleza y régimen negocial), ello no altera la conclusión de que el contrato de obra derivado se sujetó al EGCAP, por la naturaleza de la entidad contratante y del objeto del negocio y, por consiguiente, tampoco muta el carácter administrativo de los actos acusados (por oposición, v.gr., a aquellos negocios sometidos al régimen de derecho privado).

[29] Sentencia del 7 de noviembre de 2025, exp. 72111, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Citando el fallo del 1.° de diciembre de 2023, exp. 62067, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

[30] Sentencia del 31 de enero de 2019, exp. 37910, C.P. María Adriana Marín.

demanda-, la presunción de legalidad que los cobija no fue desvirtuada. Así, en tanto las manifestaciones de voluntad que pretendieron censurarse en el caso concreto no integraron el objeto de la *litis*, tal presunción no puede ser despojada oficiosamente por la Sala, pues el control de validez que efectúa la jurisdicción sobre actos administrativos es de carácter rogado[31].

44. Por consiguiente, en la medida que el ajuste a derecho de los instrumentos en mención es jurídicamente incontrovertible, la jurisdicción debe estarse a lo resuelto en ellos, de manera que los cargos de la demanda -relacionados con el incumplimiento y el desequilibrio del acuerdo de voluntades debatido-, así como los del recurso de apelación -que se restringieron, se recuerda, a la valoración probatoria efectuada por el *a quo* sobre la conducta de las partes y los hechos constitutivos de fuerza mayor, al análisis de la teoría de la imprevisión, al alcance del principio de planeación y al desequilibrio económico del contrato-; deben ser despachados de forma negativa.

45. En orden a lo expuesto, se modificará el fallo apelado, para: (i) declarar probada la excepción de caducidad respecto de las pretensiones introducidas en la reforma de la demanda *-relacionadas con la nulidad de las resoluciones n° 384 y 486 de 2021, así como la declaración de incumplimiento contractual del demandado-*; y (ii) confirmar la negativa de las demás.

Condena en costas

46. De conformidad con la remisión del primer inciso del artículo 188 del CPACA[32], y lo establecido en el artículo 365, numerales 3 y 8 del CGP, la Subsección condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante, pues la alzada resultó imprósperа. Las costas de segunda instancia serán liquidadas por el Tribunal de origen, según lo previsto en el artículo 366 del CGP[33].

47. Respecto de las agencias en derecho, en la medida que la parte demandada ejerció su defensa a través de la designación de apoderado judicial (quien allegó pronunciamiento frente a la alzada[34]), se considera que dicha situación es suficiente para entenderlas causadas. Así, por ese concepto, en los términos del Acuerdo PSAA16-10554 de 2016[35], se fijará la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de esta sentencia, en favor del

---

[31] *"Al conocer de las acciones de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, la competencia de los jueces, en principio, se encuentra restringida a los cargos que formuló la parte demandante, que además de determinar el campo de estudio del funcionario judicial, fijan el ámbito en el que el demandado ha de ejercer su derecho de defensa"* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 13 de junio de 2019, exp. 0520-10, C.P. William Hernández Gómez).

[32] Con la modificación introducida por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021: "*Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil*.
En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal".

[33] En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), podría acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.

[34] Índice 004 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.

[35] "*Artículo 5. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son:*
1. Procesos declarativos en general (...) *En segunda instancia entre 1 y 6 S.M.L.M.V.* (...)".

municipio de Providencia y Santa Catalina, que se dividirá entre los miembros del Consorcio Thamira's VIS -*Héctor Hernando Castellanos Zuluaga y Thamira's Ingenieros Constructores S.A.S.*-, en proporción a su porcentaje de participación en dicha figura asociativa[36].

48. 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 de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia proferida el 26 de marzo de 2026 por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por las razones expuestas en esta providencia, cuya parte resolutiva queda así:

> PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de caducidad respecto de las pretensiones introducidas en la reforma de la demanda, relacionadas con la nulidad de las resoluciones n° 384 y 486 de 2021, así como con la declaración de incumplimiento contractual del demandado.
>
> SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda primigenia.
>
> TERCERO: Sin condena en costas en esta instancia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de segunda instancia a la demandante y **FIJAR** las agencias en derecho en suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de esta providencia, en favor del municipio de Providencia y Santa Catalina. La anterior suma se dividirá entre los miembros del Consorcio Thamira's VIS -Héctor Hernando Castellanos Zuluaga y Thamira's Ingenieros Constructores S.A.S.-, en proporción a su porcentaje de participación en dicha figura asociativa -70% y 30%, respectivamente-. Las costas se liquidarán por el *a quo*.

TERCERO: DEVOLVER, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: *Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.*

VF

[36] De conformidad con el documento de constitución de la figura asociativa, Héctor Hernando Castellanos Zuluaga participó con el 70% y Thamira's Ingenieros Constructores S.A.S. con el 30% (índice 006 del aplicativo SAMAI, en primera instancia).