



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION TERCERA
SUBSECCION A

Consejero Ponente: HERNAN ANDRADE RINCON

Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014)

Expediente **250002326000199902771 01 (26549)**
Actor **CONSORCIO OBRAS CIVILES**
Demandada **HOSPITAL MILITAR CENTRAL**
Acción **CONTRACTUAL**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia proferida el 17 de septiembre de 2003 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, mediante la cual se declaró la caducidad de la acción.

I.- ANTECEDENTES

1. La demanda.

El día 24 de noviembre de 1999, el CONSORCIO OBRAS CIVILES, por conducto de apoderado judicial debidamente constituido, presentó, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca demanda, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, en contra del HOSPITAL MILITAR CENTRAL. En el escrito de la demanda planteó las siguientes pretensiones¹:

¹ Folios 7 al 26 del cuaderno No. 1.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

“Principales

1. Que se declare que el HOSPITAL MILITAR CENTRAL incumplió el contrato No. 151 de 1996, celebrado con el consorcio conformado por Ediobras Ltda., Fahesa Asesorar y Construir Ltda., y Jimeno Manrique., cuyo objeto era '(...) la construcción de un aparcadero de 225 puestos en una estructura de dos plantas de acuerdo con las especificaciones suministradas por la Dirección del Hospital Militar Central y la propuesta del CONTRATISTA aceptada por el Hospital según lo consignado en la Resolución de Adjudicación No. 0418 del 17 de septiembre de 1.996, (...)’, por las siguientes razones:
 - a-. No liquidó dentro del término legal del contrato.
 - b-. No se ejecutaron las cantidades de obra previstas en el contrato principal y el adicional No. 1, es decir, existió una inejecución de la totalidad del objeto contractual.
 - c-. Se presentó mayor permanencia en obras por causas imputables a El (sic) Hospital.
 - d-. Se presentaron obras adicionales no contempladas en el contrato.
2. Como consecuencia de la anterior declaración, solicito que se condene al HOSPITAL MILITAR CENTRAL, a realizar la liquidación del contrato No. 151 de 1996, y que en dicha liquidación se reconozcan los extra costos ocasionados al consorcio conformado por Ediobras Ltda., Fahesa Asesorar y Construir Ltda., y Jimeno Manrique M., de conformidad con el dictamen que rindan los señores peritos y por las siguientes causas:
 - a-. No se ejecutaron las cantidades de obra previstas en el contrato principal y el adicional No. 1, es decir, existió una inejecución de la totalidad del objeto contractual.
 - b-. Se presentó mayor permanencia en obras por causas imputables a El (sic) Hospital.
 - c-. Se presentaron obras adicionales no contempladas en el contrato.
3. Que se condene al HOSPITAL MILITAR CENTRAL a actualizar las sumas precisadas en el numeral 2° a la fecha del correspondiente pago, para cubrir la devaluación de la moneda con base en los intereses corrientes o interés



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

técnico aceptado por el Consejo de Estado, de conformidad con los certificados de la Superintendencia Bancaria.

4. Se proceda a ejecutar la sentencia de conformidad con los artículos 177 y 178 del C.C.A.
5. Se condene al demandado a pagar las costas del proceso.

Subsidiarias

En caso de que no se acojan las anteriores pretensiones, solicito a su Despacho que:

1. Se declare que existió un rompimiento del equilibrio económico del contrato 151 de 1996, que ocasionó perjuicios al consorcio conformado por Ediobras Ltda., Fahesa Asesorar y Construit Ltda., y Jimeno Manrique M., por las siguientes razones:
 - a-. No liquidó dentro del término legal el contrato.
 - b-. No se ejecutaron las cantidades de obra previstas en el contrato principal y el adicional No. 1, es decir, existió una inejecución de la totalidad del objeto contractual.
 - c-. Se presentó mayor permanencia en obras por causas imputables a El (sic) Hospital.
 - d-. Se presentaron obras adicionales no contempladas en el contrato.
2. Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a EL (sic) HOSPITAL MILITAR a restablecer el equilibrio económico del contrato, liquidando el contrato 151 de 1996 y ordenando el pago de los sobrecostos, de conformidad con el dictamen que rindan los señores peritos, ocasionados por:
 - a-. La no ejecución de las cantidades de obra previstas en el contrato principal y el adicional No. 1, es decir, existió una inejecución de la totalidad del objeto contractual.
 - b-. La presentación de una mayor permanencia en obras por causas imputables a El (sic) Hospital.
 - c-. La realización de obras adicionales no contempladas en el contrato.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

3. Que se condene al HOSPITAL MILITAR CENTRAL a actualizar las sumas precisadas en el numeral 2° a la fecha del correspondiente pago, para cubrir la devaluación de la moneda con base en los intereses corrientes o interés técnico aceptado por el Consejo de Estado, de conformidad con los certificados de la Superintendencia Bancaria.
4. Se proceda a ejecutar la sentencia de conformidad con los artículos 177 y 178 del C.C.A.
5. Se condene al demandado a pagar las costas del proceso".

2. Hechos.

En su escrito de demanda la parte actora narró, en síntesis, los siguientes hechos:

2.1. Mediante Resolución No. 0418 del 17 de septiembre de 1996, el Hospital Militar Central le adjudicó al Consorcio Obras Civiles – integrado por las sociedades Ediobras Ltda., Fahesa Asesorar y Construir Ltda., y Jimeno Enrique Medina – la licitación pública No. 11/96 “para la construcción de un aparcadero de 225 puestos con una estructura de dos plantas”.

2.2. El día 3 de octubre de 1996 el Hospital Militar Central y el Consorcio Obras Civiles, celebraron el contrato de obra pública N. 151, cuyo objeto consistió en la “construcción de un aparcadero de 225 puestos en una estructura de dos plantas de acuerdo con las especificaciones suministradas por la Dirección del Hospital Militar Central y la propuesta del CONTRATISTA aceptada por el Hospital...”. Se estableció como precio del contrato la suma de seiscientos seis millones setecientos cincuenta y un mil ochocientos setenta y ocho pesos (\$606'751.878) y como plazo de ejecución de la obra se acordó un término de ciento cuarenta y ocho (148) días calendario contados “a partir de la entrega del anticipo al CONTRATISTA y firma del acta de iniciación de la obra”.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

2.3. Expuso en la demanda que mediante comunicación del 9 de octubre de 1996 dirigida al interventor del contrato, el consorcio contratista le informó que *“dentro de las actividades propuestas por ustedes [Hospital Militar Central] en el cuadro de cantidad de obra no se contempló la excavación para el traslado de la línea de scanner”*, razón por la cual le enviaron *“para su revisión y aprobación el análisis de precios unitarios correspondiente a dicha actividad”*.

2.4. Manifestó el actor que el 11 de octubre de 1996, el consorcio contratista le solicitó al Director del Hospital Militar Central que *“el anticipo sea de un cincuenta por ciento del valor del contrato”*.

2.5. El 16 de octubre de 1996, el consorcio contratista le envió una comunicación al interventor del contrato, a través de la cual le indicó que en el cuadro de cantidad de obra del pliego de condiciones *“no se contempló el retiro, trenzado y reinstalación del cable 15 Kva 4/0 existente para la alimentación del scanner”*, razón por la cual le adjuntaban *“para su revisión y aprobación el análisis de precios unitarios correspondiente a dicha actividad”*.

2.6. Expresó que el día 21 de octubre de 1996 se suscribió el *“ACTA No. 1 DE INICIACION DE OBRA”* por el interventor, por el Asesor Administrativo del Hospital Militar Central y por el consorcio contratista, de cuyo texto se extrae que el mismo día de suscripción del acta en mención se le hizo entrega al consorcio contratista de la suma de ciento cincuenta y un millones seiscientos ochenta y siete mil novecientos sesenta y nueve pesos con cincuenta centavos (151'687.969,50) por concepto de anticipo, así como también - dijo el actor - se habría acordado que ese mismo día se daba inició a la ejecución del contrato y se estableció como fecha de terminación del contrato el día 20 de marzo de 1997 para un total de 148 días calendario.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

2.7. Sostuvo el actor que mediante comunicación del 28 de octubre de 1996 enviada a la entidad contratante, el consorcio contratista le solicitó aumentar el anticipo en un 25% más del valor del contrato, ello con el fin de *“comprar anticipadamente algunos materiales...”*.

2.8. El 18 de noviembre de 1996, mediante comunicación dirigida al interventor de la obra, el consorcio contratista le informó sobre *“las diferentes dificultades que han surgido durante la ejecución de la obra y le advierte de los desequilibrios financieros que se están causando al contratista”*.

2.9. Señaló que el 31 de diciembre de 1996, las partes suscribieron una adición al contrato No. 151/96, en el sentido de extender el plazo del contrato por un término de cuarenta y cinco (45) días contados a partir del 26 de marzo de 1997 y ampliar el valor del mismo en veintinueve millones cuatrocientos noventa y dos mil quinientos setenta y tres pesos (\$29'492.573,00).

2.10. Expresó que el 14 de mayo de 1997 las partes de la referencia suscribieron una segunda adición al contrato No. 151/96, en virtud de la cual se acordó ampliar el plazo de ejecución del contrato por un término de *“treinta (30) días contados a partir del 10 de mayo de 1997 y dentro de este término, el CONTRATISTA hará entrega total de la obra contratada”*.

2.11. El 11 de julio de 1997, se suscribió el *“Acta de Entrega y Recibo Final de la Obra”* por el Jefe de Área de Ingeniería del Hospital Militar Central, por la interventoría y por el consorcio contratista, en la cual se dejó constancia de que las obras se recibieron a entera satisfacción.

2.12. Señaló el actor que posteriormente se suscribió un acta, denominada equivocadamente *“Acta Aclaratoria de Liquidación Final al Contrato 151/96 y Adicional”*, en la cual se dejó constancia de que



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

“no se ejecutaron totalmente las obras inicialmente planeadas en el Contrato, debido al incremento en cantidad de obra ocasionado por modificaciones en la localización del proyecto”, así como también se habría dejado constancia de que “las mayores cantidades de obra en el contrato inicial aumentaron el valor de este en \$24'989.965.80, este valor fue asumido en el contrato de adicional y cancelado...”.

2.13. Se indicó en la demanda que el consorcio contratista no firmó acuerdo alguno con la entidad contratante ni suscribió el documento denominado “Liquidación Final del Contrato”, debido a que encontró que había sufrido pérdidas durante la ejecución del contrato, ocasionadas por hechos imputables al Hospital Militar Central, las cuales resumió así:

“a. Mayor permanencia en obras:

El plazo de ejecución del contrato se amplió en treinta (30) días, debido al incumplimiento de las obligaciones establecidas para la Interventoría, respecto de las cuales, la entidad contratante no efectuó correctivo alguno. Esta situación llevó a que la obra no se hubiera realizado dentro del plazo inicialmente convenido, lo que implicó una mayor permanencia de equipo, recurso humano y administración por parte del consorcio contratista.

b. Inejecución de la totalidad del objeto contratado

El objeto del contrato no se ejecutó totalmente, debido a que la Interventoría y el Hospital, determinaron cambiar los diseños y especificaciones inicialmente contratadas. Los ítems no ejecutados fueron los siguientes: (...).

c. Obras Adicionales:

- *Recuperación de recebo: Según la nota de la bitácora del 12 de noviembre de 1996, la Interventoría ordenó que se ejecutara esta actividad, que no estaba contemplada dentro del contrato principal, ni los adicionales.*
- *Demarcación con pintura: Se demarcaron con pintura 225 aparcaderos.*



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

- *Excavación en roca: Los pliegos de condiciones no mencionaban la excavación en roca, ni los estudios de suelos cuantificaron esta actividad. El consorcio al presentar la oferta, estimó que la excavación en roca sería del dos por ciento (2%), pero debido al cambio de la localización del proyecto, se aumentó el volumen y el precio de la roca que debía excavarse (...).*
- *Cargue y retiro de la excavación manual (...).*
- *Excavación mecánica (de 7.600 m³ a 12.750,20 m³) (...).*
- *Placas Aéreas: El concreto a la vista fue contratado tan sólo para la columna y no para las placas áreas, sin embargo la interventoría exigió en varias oportunidades que las placas aéreas debían ser de concreto a la vista (...).*
- *Demolición concreto reforzado: En la visita realizada al lugar de las obras durante la licitación, se manifestó por parte del hospital que los muros que habría que demoler eran de mampostería revestida por lajas, pero al ejecutar la obra, se encontró que los muros eran de concreto reforzado (...).*
- *Localización y replanteo (...).*
- *Retiro trenzado y reinstalación de cable 15 KVA".*

2.14. Por último, manifestó que el contrato de obra No. 151/96 aún no se ha liquidado y tampoco se le han "reconocido los extra costos ocasionados al consorcio contratante".

3. El trámite de la primera instancia.

La demanda presentada el 24 de noviembre de 1999², fue admitida mediante auto del 14 de enero de 2000³; notificada en legal forma al Ministerio Público el 20 de enero de 2000⁴ y al representante legal del Hospital Militar Central el 15 de junio de 2000⁵.

² Folio 26 del cuaderno No.1.

³ Folio 29 del cuaderno No.1.

⁴ Anverso del folio 29 del cuaderno No. 1.

⁵ Folio 31 del cuaderno No. 1.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

4. La contestación de la demanda.

Dentro del término legal dispuesto para ello, el Hospital Militar Central, contestó la demanda para oponerse a la prosperidad de sus pretensiones; en cuanto a los hechos narrados aceptó unos y negó otros y como razones de la defensa expuso, en suma, las siguientes⁶:

Señaló que el pliego de condiciones contempló la totalidad de la información necesaria para poder evaluar y formular la propuesta en forma clara. Así mismo, agregó que *“el traslado de la línea de scanner se haría por un precio global, indicando todas las labores necesarias para su traslado, suministrando cantidades de referencia y planos para que se calculase su valor global por lo que se consideran dichas actividades incluidas en el traslado de la línea y para reforzar que dichos retiros se cumplieran, se contemplaron adicionalmente aseo final y limpieza”*.

Afirmó que no hubo cambios sustanciales que quebrantaran el equilibrio económico del contrato.

Indicó que el Hospital Militar Central le entregó al consorcio contratista como anticipo el cincuenta por ciento (50%) del valor del contrato con el fin de que acelerara la ejecución del mismo, no obstante lo cual, las obras sufrieron un retraso, que resulta imputable exclusivamente al mencionado consorcio.

Sostuvo que el consorcio contratista no cumplió con el objeto contractual *“por causas ajenas al Hospital, atribuibles al Contratista ya que se presentaron quejas de los trabajadores por el no pago de salarios y un continuo cambio de subcontratistas”*, circunstancias que retrasaron la programación de la obra.

⁶ Folios 32 al 37 del cuaderno No. 1.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

Así mismo, manifestó que *“el Contratista nada dijo al respecto sobre precios no previstos y obras complementarias en el sentido de que estos fuesen ‘leoninos’ y por tanto causa de quebrantos de la ecuación económica o equilibrio financiero a que se refiere la ley 80 de 1993...”*.

Afirmó que *“en ningún momento hubo tres replanteos, aunque sí se presentó un nuevo plano de localización pues éstas obras en el momento no se habían ejecutado”*.

En cuanto al traslado del tensor y del poste señaló que *“en reunión de obra de 1º de noviembre de 1996, el Subcontratista hizo un intento para trasladarlo el día domingo siguiente a la reunión y no fue posible debido a que el celador del Contratista no permitió la entrada; a pesar de esto fue realizado el traslado en los días subsiguientes”*.

Sostuvo que si se examinan con detenimiento *“las especificaciones de excavación en el capítulo II Cimentación, 2.1. Excavación Mecánica del anexo 9, se podrá constatar que lo informado corresponde a la realidad y que no hubo engaño por parte del Hospital a ninguno de los proponentes”*.

Respecto de la reclamación acerca del retraso en el traslado del tensor, indicó que esa afirmación no tiene ningún fundamento, en tanto que el traslado se hizo oportunamente.

Manifestó que el consorcio contratista presentó *“un valor que equilibra sus sobrecostos y que para estos casos se denomina Imprevistos (sic) y está cobrado en el AUI”*. Al respecto afirmó que *“toda excavación incluye la actividad de retiro, pero previendo cualquier labor extra de retiro sobrante se reforzó el desalojo de todos los materiales sobrantes y quedó señalado en el ítem ASEO FINAL del capítulo por ASEO Y LIMPIEZA de los pliegos de condiciones donde se*



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

señala que el aseo y materiales sobrantes, no se pagarían, y esos sobrecostos deben ser considerados en los costos indirectos; además estas labores al decir del Doctor CLIMACO SALGADO Director de la obra, la asumía el ítem correspondiente al retiro de excavación mecánica...”.

Señaló que el valor del contrato fue cancelado y que, adicional a ello, el consorcio contratista firmó el “Acta de Liquidación Final del Contrato y sus respectivos soportes”, en la cual no se dejó salvedad o inconformidad alguna.

Indicó que lo que no alcanzó a ejecutar el consorcio contratista no se le debía cancelar, de ahí que comoquiera que no ejecutó la “PRADIZACION” la entidad contratante no se encontraba obligada a pagar suma alguna por ese concepto, así mismo señaló que el consorcio contratista tampoco ejecutó “el capítulo 6 ‘Instalaciones Eléctricas’ ‘Zona de Parqueos y Plazoletas’” ni los “Acabados arquitectónicos anteriores”.

Igualmente, afirmó que “en la página 16 del libro de obra se aclara el (sic) 9 de diciembre de 1996 que no hay condiciones para el cambio de especificaciones y se señala que el tipo de acabado no es el propio y está lejos de ser el tipo de acabado, además de no ser un concreto a la vista”. Igualmente, agregó que “el cambio fue solicitado por la mala calidad de la formaleta, pero nunca se pretendió que fuese concreto a la vista y se insistió en esa aclaración”.

Por último, expresó que “en el pliego de condiciones siempre se consideró la posibilidad de encontrar roca y bajo esas condiciones se hicieron los pliegos y el contrato; además ellos [consorcio contratista] aceptaron esta condición en la correspondencia enviada y radicada al Consorcio con fecha de septiembre 11 de 1996 y No. 7076, donde



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

fue criticada por el Contratista la propuesta de otro proponente por condicionar ésta a la posibilidad de encontrar roca y de esta manera descalificarlo y que hoy es una de las pretensiones de reconocimiento”.

5. Los alegatos de conclusión.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, mediante auto del 25 de agosto de 2000, abrió el proceso a pruebas⁷ y, a través de la providencia del 4 de septiembre de 2002, dispuso correr traslado para alegar de conclusión⁸, oportunidad procesal en la que se pronunció la parte demandada para reiterar los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y agregar que el contrato No. 151/96 se liquidó bilateralmente y que en el acta que suscribieron las partes contentiva de esa liquidación, el consorcio contratista no dejó salvedad alguna, con lo cual no resulta procedente pretender – ahora - reclamar suma alguna por fuerza de la ejecución y desarrollo del mencionado contrato de obra pública⁹.

El demandante y el Ministerio Público guardaron silencio.

6. La sentencia de primera instancia

Como se expuso al inicio de esta providencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, mediante sentencia proferida el 17 de septiembre de 2003, declaró la caducidad de la acción contractual¹⁰.

Al respecto señaló que el contrato de obra No. 151/96 sí fue liquidado de común acuerdo por las partes el día 22 de mayo de 1997, según

⁷ Folios 50 y 51 del cuaderno No. 1.

⁸ Folio 75 del cuaderno No. 1.

⁹ Folios 77 al 81 del cuaderno No. 1.

¹⁰ Folios 85 al 93 del cuaderno principal.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

consta en *"la copia de la respectiva acta [de liquidación], a la que se anexaron las relaciones de actas e ítems ejecutados y cancelados al contratista"*, fecha a partir de la cual - manifestó el a quo -, se debe iniciar el conteo de los dos años con los cuales cuentan las partes para ejercer la acción contractual, puesto que vencido ese término la acción habría caducado.

Adicionalmente, sostuvo que *"el consorcio demandante presentó ante la Procuraduría Delegada para este Tribunal, solicitud de conciliación prejudicial el 4 de febrero de 1998 (folios 55 a 62 c.2), y la misma se realizó el 18 de marzo del mismo año (folio 63 c.2)"*, de ahí que el término de caducidad se habría interrumpido por el lapso que en el que se tramitó la conciliación prejudicial, es decir, por el término de treinta y cuatro (34) días.

Así las cosas, concluyó que *"la oportunidad procesal para haber presentado la demanda dentro del término de caducidad de la acción de controversias contractuales, fenecía el día 17 de agosto de 1999, y sin embargo, la demanda fue formulada solo hasta el 24 de noviembre de 1999, esto es, cuando ya habían transcurrido más de tres (3) meses para ello"*.

Por último, señaló que *"el contrato que se demanda efectivamente fue liquidado de común acuerdo por las partes, aunque el documento contentivo de esta actuación se hubiese denominado 'ACTA ACLARATORIA DE LIQUIDACIÓN FINAL AL CONTRATO 151/96 Y ADICIONAL'"*.

Así pues, manifestó el Tribunal que comoquiera que en el acta de liquidación del contrato, el consorcio contratista no dejó de manera expresa salvedad alguna, no puede pretender ahora que se le reconozca suma alguna proveniente del contrato en mención.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

7. El recurso de apelación

De manera oportuna¹¹, la parte demandada interpuso recurso de apelación en contra de la providencia de primera instancia y como fundamentos de su inconformidad expuso lo que se transcribe a continuación:

“Considero el A QUO, como consideración principal para denegar las súplicas de la demanda, que la acción está caducada.

No se comparte tal razonamiento, toda vez que la jurisprudencia actual enseña que el término de caducidad es de treinta (30) meses contados a partir de la terminación del contrato por cualquier causa, los cuales no se cumplieron en el caso que nos ocupa.

Además, es posición jurisprudencial también, que tratándose de hechos antijurídicos, ocurridos durante la ejecución de un contrato estatal entre la vigencia de la Ley 80 de 1993 y la Ley 446 de 1998, estos hechos cuentan con un término de caducidad de veinte (20) años para ser reclamados.

Ahora bien, terminado y no liquidado el contrato, debe atenderse el juzgador al conteo de los términos según se trate de hechos antijurídicos, aspecto que ignoró el juzgador de instancia.

Por lo tanto, tal como se demostrará en las alegaciones finales, la terminación del contrato permite al Demandante incoar la acción contractual en los términos procesales en los que fue incoada, y por tanto, una vez revisada la providencia por el AD QUEM, deberá concluirse que la acción no está caducada y deberá pronunciarse sobre las demás pretensiones de la demanda”.

7. El trámite de segunda instancia

El recurso presentado dentro del término legal dispuesto para ello, fue admitido por auto del 1 de abril de 2004¹² y mediante proveído del 12

¹¹ Recurso presentado el 30 de septiembre de 2003 y sustentado el 19 de marzo de 2004- Fls. 97 y 106 al 107 del cuaderno principal -.

¹² Folios 109 del cuaderno principal.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

de noviembre de ese mismo año¹³ se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo, oportunidad procesal en la que se pronunció la parte actora para reiterar los argumentos expuestos en el recurso de apelación y agregar que la *“mal llamada acta aclaratoria de liquidación final del contrato”* no puede ser tomada como un acta de liquidación, *“toda vez que en ella, si bien es cierto existe una relación de la ejecución de las obras del contrato, la intención de las partes con el documento fue simplemente aclarar la manera como se ejecutaron las obras y como fueron canceladas en relación con el contrato principal y su adicional”*¹⁴.

El Ministerio Público y la parte demandada guardaron silencio.

II.- CONSIDERACIONES

Para efectos de exponer las razones que sustentan la decisión, se abordará el estudio de los siguientes aspectos: 1) competencia, 2) las pruebas que obran en el proceso y, 3) el caso concreto.

1. Competencia

Previo a analizar y decidir sobre el asunto que ha sido propuesto, resulta necesario establecer la competencia de la Sala para conocer del mismo, pues sólo de esta manera podrá pronunciarse sobre el recurso de apelación impetrado por la parte demandante.

¹³ Folio 125 del cuaderno principal.

¹⁴ Folios 126 al 129 del cuaderno principal.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

Sea lo primero decir que el contrato sobre el cual versa la presente controversia es un contrato de obra pública, celebrado por el Hospital Militar Central, cuya naturaleza jurídica es la de un *“establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Defensa, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera”*¹⁵.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, más precisamente de las normas que regulan competencias, se observa que su artículo 75¹⁶ prescribe, expresamente, que la jurisdicción competente para conocer de las controversias generadas en los contratos celebrados por las entidades estatales es la Jurisdicción Contencioso Administrativa, así entonces, teniendo en cuenta que el Hospital Militar Central tiene el carácter de entidad estatal, resulta del caso concluir que esta Corporación es la competente para conocer del presente asunto.

Adicionalmente, la Sala es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, el 17 de septiembre de 2003, en un proceso con vocación de doble instancia ante esta Corporación, dado que la pretensión mayor se estimó en ciento diez millones seiscientos sesenta y cinco mil setecientos cuarenta y siete pesos (110'665.747,00)¹⁷, mientras que el monto exigido al momento de su presentación¹⁸ para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de controversias contractuales tuviera vocación de doble instancia era de dieciocho millones ochocientos cincuenta mil pesos (\$18'850.000) (Decreto 597 de 1988).

¹⁵ Decreto 1795 de 2000.

¹⁶ Art. 75, Ley 80 de 1993. *“Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa.”*

¹⁷ Suma de dinero que según el actor correspondería a las obras adicionales ejecutadas por el consorcio contratista.

¹⁸ 24 de noviembre de 1999.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

2. Las pruebas que obran en el expediente

2.1. Documentos.

Obran en el proceso, debidamente decretadas y aportados, los siguientes¹⁹:

- Resolución No. 0418 proferida el 17 de septiembre de 1996 por el Director del Hospital Militar Central, por medio de la cual se decidió *“Adjudicar la Licitación Pública No. 11/96 al Consorcio OBRAS CIVILES para la construcción de un Aparcadero de 225 puestos en una estructura de dos plantas...”*²⁰.

- Pliego de condiciones de la licitación pública No. 11/96, cuyo objeto consistió en *“contratar la construcción de un aparcadero de 225 puestos en una estructura de dos plantas”*²¹.

- Contrato de obra pública No. 151 celebrado el 3 de octubre de 1996, entre el Hospital Militar Central y la firma *“CONSORCIO OBRAS CIVILES”*, cuyo objeto consistió en *“la construcción de un aparcadero de 225*

¹⁹ En cuanto al valor probatorio de los documentos aportados en copia simple, la Corporación en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2013 zanjó el tema y expuso lo que se transcribe a continuación¹⁹:

“En el caso sub examine, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue aportada por la entidad demandante y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se allegó por el actor, circunstancia que no acaeció, tanto así que ninguna de las partes objetó o se refirió a la validez de esos documentos.

Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas...

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

De conformidad con la cita jurisprudencial que viene de verse y en aplicación de los principios de lealtad procesal y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, es claro entonces que la prueba documental aportada en copia simple que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad tiene plena eficacia demostrativa.

²⁰ Folios 27 al 29 del cuaderno de pruebas No. 2.

²¹ Folios 119 al 216 del cuaderno de pruebas No. 2.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

puestos en una estructura de dos plantas de acuerdo con las especificaciones suministradas por la Dirección del Hospital Militar Central y la propuesta del CONTRATISTA aceptada por el Hospital...". Se estableció como valor del contrato la suma de seiscientos seis millones setecientos cincuenta y un mil ochocientos setenta y ocho pesos (\$606'751.878,00)²².

- En la cláusula quinta del mencionado contrato se pactó un plazo de ejecución del contrato de ciento cuarenta y ocho (148) días calendario contados a partir de la entrega del anticipo y de la firma del acta de iniciación de la obra.

- Comunicaciones cruzadas entre el interventor del contrato de obra No. 151/96 y el director de la obra del consorcio contratista²³.

- "ACTA No. 01 DE INICIACION DE OBRA" que data del 21 de octubre de 1996, suscrita por el representante legal del consorcio contratista, en la cual se dejó constancia de que se le entregó al consorcio contratista - por concepto de anticipo - la suma de ciento cincuenta y un millones seiscientos ochenta y siete mil novecientos sesenta y nueve pesos con cincuenta centavos (\$151'687.969,50) y se señaló que ese mismo día - 21 de octubre de 1996 - se daría inicio a las obras²⁴.

- Comunicaciones y oficios cruzados entre el Subdirector Administrativo del Hospital Central Militar y el consorcio contratista²⁵.

- "CONTRATO ADICIONAL No. 01 AL CONTRATO ESTATAL DE OBRA PUBLICA No. 151/96", firmado el día 31 de diciembre de 1996, por el representante legal del consorcio contratista - Fernando Gómez Escobar - y por el Director (E) del Hospital Militar Central, en virtud del

²² Folios 8 al 9 del cuaderno de pruebas No. 2.

²³ Folios 19 al 20, 23 al 24, 28, 43 al 46, 53, 64 al 70, 241 al 242, 247 del cuaderno de pruebas No. 2.

²⁴ Folios 10 y 11 del cuaderno de pruebas No. 2.

²⁵ Folio 29 al 33, 41 al 42, 243 al 245 del cuaderno de pruebas No. 2.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

cual se acordó extender el plazo de ejecución del contrato por el término de cuarenta y cinco (45) días contados a partir del 26 de marzo de 1997, así como también se pactó adicionar el valor del mismo en la suma de veintinueve millones cuatrocientos noventa y dos mil quinientos setenta y tres pesos (\$29'492.573,00)²⁶.

- "CONTRATO ADICIONAL No. 02 AL CONTRATO ESTATAL DE OBRA PUBLICA No. 151/96", suscrito el 14 de mayo de 1997 por el Director (E) del Hospital Militar Central y por el representante legal del consorcio contratista – Fernando Gómez Escobar -, mediante el cual se amplió el término de duración del contrato en treinta (30) días "contados a partir del 10 de mayo de 1997"²⁷.

- Acta de obra de fecha 22 de mayo de 1997, suscrita por el representante legal del consorcio contratista y por el interventor, en la cual se dejó constancia de que el total de obras ejecutadas, incluidas las obras adicionales, equivalían a la suma de seiscientos treinta y cinco millones ochocientos dieciocho mil novecientos cincuenta pesos con noventa y tres centavos (635'818.950,93)²⁸.

- Acta de obra No. 6 suscrita el 22 de mayo de 1997 por el representante legal del consorcio contratista y por el interventor²⁹.

- "ACTA DE ENTREGA Y RECIBO FINAL DE OBRA" suscrita el 11 de julio de 1997, por el Jefe de Área de ingeniería del Hospital Militar Central, por el Ing. Hugo Alberto Duarte Sánchez en representación del consorcio contratista y por el interventor, en virtud de la cual se dejó constancia de que el 21 de octubre de 1996 se dio inicio a las obras y que el 11 de

²⁶ Folios 12 al 14 del cuaderno de pruebas No. 2.

²⁷ Folio 15 del cuaderno de pruebas No. 2.

²⁸ Folios 74 al 76 del cuaderno de pruebas No. 2.

²⁹ Folios 77 al 81 del cuaderno de pruebas No. 2.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

julio de 1997 se recibieron por parte del interventor las obras a entera satisfacción³⁰.

- Informe de aclaración del balance de obra del contrato No. 151/96 de fecha 22 de agosto de 1997, suscrito por el interventor de la obra – Saúl Serna Medina –³¹.

- Documento denominado “ACTA ACLARATORIA DE LIQUIDACION FINAL AL CONTRATO 151/96 Y ADICIONAL”, – sin fecha -, suscrita por el Arquitecto de la División de Ingeniería, por el interventor de la obra, por el Jefe del Área de Ingeniería y por el representante legal del consorcio contratista, de cuyo texto se extrae³²:

“La presente acta hace aclaración de la manera como se ejecutaron las obras y su proceso de cancelación frente al contrato inicial y el adicional.

1. El valor total del contrato en el Consorcio Ediobras, es así:

CONTRATO BASICO POR VALOR DE	\$606'751.878,00
CONTRATO ADICIONAL POR VALOR DE	\$ 29'492.573,00
VALOR TOTAL CONTRATADO	\$ 636'244.451,00

2. Valor de obras ejecutadas

CONTRATO BASICO	\$ 631'741.843,73
CONTRATO ADICIONAL	\$ 4'077.107,20
TOTAL EJECUTADO	\$ 635'818.950,93

3. Valor a favor del Hospital Militar Central por obra no ejecutada - 425.500,07

³⁰ Folios 51 y 52 del cuaderno de pruebas No.2.

³¹ Folios 227 y 228 del cuaderno de pruebas No. 2.

³² Folios 229 al 234 del cuaderno de pruebas No. 2.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

TOTAL CONTRATO Y ADICIONAL

- 636'244.451,00

4. Valor de mayores cantidades de obra (ver anexo de mayores y menores cantidades de obra).

5. Se deja constancia que no se ejecutaron totalmente las obras inicialmente planeadas en el Contrato, debido al incremento en cantidad de obra ocasionado por modificaciones en la localización del proyecto".

- Acta denominada de "MAYORES Y MENORES CANTIDADES DE OBRA" suscrita por el representante legal del consorcio contratista, por el interventor, por el arquitecto y por el jefe de la división de ingeniería y por el Subdirector Administrativo del Hospital Militar Central³³.

- "ACTA DE REUNION DEL CONSORCIO OBRAS CIVILES" de fecha 18 de septiembre de 1997³⁴.

- Otras comunicaciones cruzadas entre el consorcio contratista y el Hospital Militar Central³⁵.

- Libro de obra del contrato No. 151/96³⁶.

- Escrito contentivo de la solicitud de conciliación prejudicial que habría elevado el consorcio contratista al "Procurador Delegado Judicial ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca" con sello de recibido por el Hospital Militar Central de fecha 4 de febrero de 1998³⁷. Así mismo obra un documento que parece corresponder al "ACTA DE CONCILIACION PREJUDICIAL" elaborada por la Procuraduría Cincuenta Judicial de

³³ Folios 231 al 234 del cuaderno de pruebas No. 2.

³⁴ Folio 54 del cuaderno de pruebas No. 2.

³⁵ Folio 21, 22, 25 al 27, 34 al 40, 47 al 50, 238 al 240, 246, 265 al 270 del cuaderno de pruebas No. 2.

³⁶ Folios 82 al 116 del cuaderno de pruebas No. 2.

³⁷ Folios 55 al 62 del cuaderno de pruebas No. 2.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

fecha del 18 de marzo de 1998 – sin firmas – en la cual se habría dejado constancia de que las partes no llegaron a un acuerdo conciliatorio³⁸.

- Constancia de las reuniones celebradas por el interventor, en las cuales se suscribieron las Actas Nos. 5, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15 y 20³⁹.

- Nueve fotografías de la obra⁴⁰.

2.2. Testimoniales.

Rindió testimonio el señor Saúl Antonio Serna Medina, quien para la época de los hechos ostentaba la calidad de interventor del contrato No. 151/96⁴¹.

2.3. Dictamen pericial.

Obra dictamen pericial solicitado por la parte demandante con el fin de determinar, entre otras cosas, el perjuicio sufrido por el consorcio contratista por el mayor tiempo de permanencia en las obras, así como el valor de las obras adicionales ejecutadas por el consorcio y no reconocidas por la entidad contratante⁴².

3. Caso concreto.

En el presente asunto la parte actora pretende que se revoque la sentencia de primera instancia, por considerar equivocada la conclusión a la que llegó el Tribunal *a quo*, consistente en que - en este caso - la acción contractual se encontraba caducada.

³⁸ Folio 63 del cuaderno de pruebas No. 2.

³⁹ Folios 248 al 258 del cuaderno de pruebas No. 2.

⁴⁰ Folios 38 al 42 del cuaderno No. 1 y 271 del cuaderno de pruebas No. 2.

⁴¹ Folios 219 al 226 del cuaderno de pruebas No. 2.

⁴² Cuaderno No. 3.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

En ese contexto, la Sala procederá a examinar si en efecto la acción se encuentra, o no, caducada, para lo cual es necesario, en primer lugar, determinar si el contrato fue liquidado, tal como lo consideró el Tribunal de primera instancia, pues de ser eso cierto, el conteo de la caducidad de la acción deberá hacerse a partir de la fecha de liquidación del contrato No. 151/.

Observa la Sala que en este caso el Tribunal consideró que el documento denominado "*ACTA ACLARATORIA DE LIQUIDACIÓN FINAL AL CONTRATO 151/96 Y ADICIONAL*", que - según el *a quo* - se habría suscrito el 22 de mayo de 1997, contiene la liquidación del contrato de obra pública No. 151/96.

Antes que nada debe precisarse que la liquidación constituye un balance final o ajuste de cuentas definitivo entre la Administración contratante y el particular Contratista, con miras a finiquitar la relación jurídica obligacional; es el procedimiento a través del cual las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del contrato, con el fin de saldar las respectivas cuentas, todo lo cual, como es apenas obvio, supone que dicho trámite únicamente proceda con posterioridad a la terminación del contrato.

En ese sentido, es claro entonces que la liquidación contendrá las cuentas, los ajustes y los reconocimientos que se encuentren directamente relacionadas con el contrato que se pretende liquidar, de ahí que únicamente las actuaciones del Contratista que se lleven a cabo dentro del marco de la ejecución del contrato estatal debidamente perfeccionado se podrán entender como parte de la ejecución del objeto contractual y por ende el acta de liquidación del mismo sólo podrá consignar las pretensiones que emanen directamente del contrato.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

En este caso, encuentra la Sala, luego de revisar con detenimiento el documento denominado "*ACTA ACLARATORIA DE LIQUIDACIÓN FINAL AL CONTRATO 151/96 Y ADICIONAL*", que aquel, en principio, contendría un balance final de cuentas de la relación contractual, en la medida en que permite conocer con claridad el nivel de cumplimiento de las obligaciones a cargo de cada uno de los contratantes, el ajuste de cuentas efectuado y el balance final de éstas, no obstante lo cual, observa la Sala que dicho documento no se encuentra suscrito por el Director del Hospital Central Militar, esto es por el representante legal de la entidad, único que podría comprometer la responsabilidad de la entidad y suscribir el acta de liquidación del contrato, puesto que tal como en repetidas ocasiones lo ha expresado esta Corporación, el acta de liquidación final de contrato constituye un título ejecutivo y en consecuencia será requisito necesario que se encuentre suscrita por quien se está facultado para comprometer la responsabilidad de la entidad contratante, en este caso por el Director del Hospital Militar Central.

Al respecto, nótese que el documento al que se hizo mención se encuentra firmado por el representante del consorcio contratista – Ing. Fernando Gómez Escobar -, por la arquitecta de la división de ingeniería – Marina Medina Chamorro –, por el interventor – Saúl Serna Medina – y por el Jefe de Área de Ingeniería – Rafael E. Motta Pinilla -, y se echa de menos la firma del Director de la entidad contratante o de la persona en quien éste hubiere delegado dicha facultad.

Así las cosas, constituye requisito indispensable para que pueda ser considerado el documento denominado "*ACTA ACLARATORIA DE LIQUIDACIÓN FINAL AL CONTRATO 151/96 Y ADICIONAL*" como contenido de la liquidación del contrato No. 151/96, el que se encuentre suscrito por el Director del Hospital Militar Central - en su condición de representante legal de la entidad – y dado que, en este caso, el documento en mención no fue firmado por el mencionado



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

Director o por quien éste hubiese delegado dicha facultad, no será posible para la Sala tener por cierto el hecho de que ese documento contiene la liquidación final del contrato.

Así pues, no le asiste razón al Tribunal al señalar que en el presente asunto el contrato de obra pública No. 151/96 fue liquidado de común acuerdo por las partes, puesto que, tal como se dejó visto, el documento que según el *a quo* contendría la liquidación final del contrato no se encuentra firmado por el representante legal de la entidad contratante; valga precisar que hay dos formas para liquidar un contrato estatal, esto es i) de común acuerdo entre las partes o, en su defecto, ii) unilateralmente por la Administración, de ahí que en cualquiera de los dos eventos previstos resulta necesario que el acta o documento contentivo de la liquidación del contrato se encuentre suscrito por el representante legal de la entidad.

Ahora, precisado lo anterior, procederá la Sala a determinar, a partir de las pruebas aportadas al proceso, la fecha de terminación del contrato de obra No. 151/96, ello con el fin de realizar el conteo de la caducidad de la acción.

Al respecto, observa la Sala que el plazo para la ejecución del contrato No. 151 del 3 de octubre de 1996, a diferencia de lo dicho por el hoy demandante, feneció el 10 de mayo de 1997, tal como a continuación pasa a explicarse:

Según las pruebas que obran en el expediente, se encuentra acreditado que el 3 de octubre de 1996 se suscribió el contrato de obra pública No. 151, cuyo objeto consistió en *“la construcción de un aparcadero de 225 puestos en una estructura de dos plantas de acuerdo con las especificaciones suministradas por la Dirección del Hospital Militar Central y la propuesta del CONTRATISTA aceptada por el Hospital...”*. En la cláusula quinta del mencionado contrato se pactó un



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

plazo de ejecución del contrato de ciento cuarenta y ocho (148) días calendario.

Ahora, en cuanto a la fecha de inicio de las obras, encuentra la Sala que en el expediente reposa un documento denominado "ACTA No. 01 DE INICIACION DE OBRA" que data del 21 de octubre de 1996, suscrito por el representante legal del Consorcio Obras Civiles, en el cual se dejó constancia de que se le había hecho entrega - por concepto de anticipo - de la suma de ciento cincuenta y un millones seiscientos ochenta y siete mil novecientos sesenta y nueve pesos con cincuenta centavos (\$151'687.969,50) y que ese mismo día - 21 de octubre de 1996 - se iniciaron las obras.

Al respecto, encuentra la Sala que la fecha en la cual - según la mencionada Acta - el consorcio contratista habría iniciado la ejecución de la obra coincide plenamente no sólo con lo dicho por el actor en la demanda, sino también con lo consignado en el acta de entrega y recibo final de obra de fecha 11 de julio de 1997 y en el acta de mayores y menores cantidades de obra, en las cuales se dejó constancia de manera expresa de que el 21 de octubre de 1996 se iniciaron las obras; así mismo, ha de precisarse que lo dicho anteriormente también se corrobora con los datos que arroja el libro de obra del contrato No. 151/96.

Así las cosas, la Sala tomará como fecha de iniciación de la obra el día 21 de octubre de 1996.

Ahora bien, se encuentra probado en el expediente que el 31 de diciembre de 1996, las partes suscribieron el *CONTRATO ADICIONAL No. 01 AL CONTRATO ESTATAL DE OBRA PUBLICA No. 151/96*", en virtud del cual se acordó incrementar el valor del contrato y extender el plazo de ejecución por el término de cuarenta y cinco (45) días contados a partir



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

del 26 de marzo de 1997, de ahí que resulte acertado concluir que el plazo del contrato venció el 10 de mayo de 1997.

Se encuentra acreditado también que el 14 de mayo de 1997, esto es, 4 días después de que había fenecido el plazo contractual, las partes suscribieron el "CONTRATO ADICIONAL No. 02 AL CONTRATO ESTATAL DE OBRA PUBLICA No. 151/96", mediante el cual se amplió su término de duración en treinta (30) días "contados a partir del 10 de mayo de 1997".

En ese contexto, observa la Sala que el plazo con el que contaba el contratista para ejecutar las obras corrió desde el 21 de octubre de 1996 hasta el 10 de mayo de 1997, no obstante lo cual, el día 14 de las mismas calendas, cuando ya había terminado el contrato, las partes suscribieron una segunda adición en el sentido de ampliar nuevamente su plazo en treinta (30) días más.

Dada la anterior circunstancia, es necesario precisar que para que proceda la prórroga de un contrato resulta imprescindible que el negocio jurídico sobre el cual ésta ha de recaer, a la fecha en que se celebre el acuerdo de voluntades en ese sentido, aun se encuentre vigente, toda vez que es fáctica y jurídicamente imposible revivir, por vía de un acuerdo, aquello que ya ha terminado.

En razón de lo anterior, a pesar de que las partes en el acuerdo que celebraron el 14 de mayo de 1997 con el propósito de prorrogar el Contrato No. 151/96, expresaron que la ampliación del plazo tendría efectos retroactivos a partir del 10 de mayo de esa anualidad, dicha manifestación de voluntad, al haberse convenido después del fenecimiento del negocio jurídico, no tuvo la virtualidad de revivirlo y, por tanto, tampoco de prorrogarlo.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

Así entonces, comoquiera que las partes sujetaron la terminación del contrato al vencimiento de su plazo de duración lo que ocurrió el 10 de mayo de 1997, la prórroga que se desarrolló con posterioridad a su culminación no puede entenderse sujeta a él, en tanto que no encuentra sustento en el contrato que la parte demandante supone como su fuente, cosa distinta hubiese ocurrido en el evento de que se hubiere suscrito el “CONTRATO ADICIONAL No. 2” dentro del término de ejecución del contrato, puesto que en ese caso es claro que la prórroga sí le hubiese dado continuidad al contrato No. 0151/96 y, en consecuencia, hubiese hecho parte del contrato.

En ese orden de ideas, comoquiera que la prórroga se suscribió por fuera del plazo de ejecución del contrato No. 151/96, no podrá ser tenida en cuenta como parte del mencionado contrato, de ahí que tampoco incidirán en el plazo y en la fecha de terminación del contrato, el cual, según se dejó visto, venció el 10 de mayo de 1997.

Cabe anotar que en este caso las pretensiones de la demanda se encuentran dirigidas a que se liquide el contrato No. 151/96 y a que se le reconozcan al contratista el valor de unas obras adicionales y los perjuicios derivados por la no ejecución de las cantidades de obra previstas en el contrato y por una mayor permanencia en la obra por causas – según dijo el actor - imputables al Hospital Militar Central.

Así pues, en el caso que ahora se examina, encuentra la Sala que la pretensiones económicas formuladas en la demanda se encuentran relacionadas directamente con el desarrollo y ejecución del contrato No. 151/96, de ahí que las prórrogas y hechos que se desarrollaron con posterioridad a su culminación, tal como se señaló, no pueden entenderse sujetos a él y, por tanto, los plazos previstos en la prórroga señalada que habría en principio ampliado el término de ejecución del contrato, no será tenida en cuenta a la hora de contar el término de



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

duración del contrato No. 151 y determinar la fecha de finalización del mismo.

En ese orden de ideas, para efectos de establecer el término de caducidad de la acción contractual la Sala tendrá como primer elemento de juicio que el plazo del contrato de obra No. 151/96 inició el 21 de octubre de 1996 y finalizó el 10 de mayo de 1997.

En cuanto al término de caducidad de las acciones de controversias contractuales, el numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, norma que resulta aplicable al presente asunto⁴³, prevé que la acción contractual caduca en dos años contados a partir de la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento; para los contratos respecto de los cuales se impone el trámite adicional de liquidación y ésta es efectuada unilateralmente por la Administración, el plazo para accionar judicialmente comenzará a contarse a partir de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe, si la Administración no lo liquida dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes, o del que establece la ley, se podrá acudir a la jurisdicción dentro de los dos años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar⁴⁴.

En el presente asunto, observa la Sala que por tratarse de un contrato de tracto sucesivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993⁴⁵, vigente para la época de celebración del contrato,

⁴³ La demanda se presentó el día 24 de noviembre de 1999, esto es luego de que entrara a regir la Ley 446 de 1998.

⁴⁴ Ver la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, siete (7) de noviembre de 2012. Exp. No. 2012. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁴⁵ "Los contratos de tracto sucesivo, aquéllos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga. (...)".



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

a la terminación del mismo procedía el trámite de liquidación; en cuanto corresponde a la oportunidad o el plazo establecido para la realización o adopción de la liquidación de común acuerdo del contrato por cuya causa – ahora - se demanda, las partes establecieron - en la cláusula vigésimo novena del contrato de obra No. 151/96 – un término para liquidar el contrato de común acuerdo de treinta (30) días siguientes a la firma del acta de recibo final de obra o, en su defecto, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato.

En ese sentido, comoquiera que lo primero no ocurrió, es decir que las partes no liquidaron el contrato dentro de los treinta (30) días siguientes a la firma del acta de recibo final de obra, la Sala acudirá - para efectos de contar la caducidad - a la segunda opción acordada por la partes, en virtud de la cual se estableció un término para liquidar de común acuerdo el contrato de cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato.

En ese contexto, las partes tenían cuatro (4) meses para realizar la liquidación de manera bilateral y en el evento en que ésta no se efectuara dentro del término dispuesto por la Ley, la Administración contaba con dos (2) meses siguientes al vencimiento de dicho plazo para efectuarla unilateralmente – *para un total de seis (6) meses* - y si esto tampoco se realizaba a partir de allí se empezaban a contar los dos años para ejercer la acción contractual.

En ese orden de ideas, comoquiera que el plazo del contrato de obra No. 151 venció el 10 de mayo de 1997, el término de caducidad para impetrar la acción contractual empezó a correr el 10 de noviembre de 1997, es decir, seis (6) meses después de la fecha de terminación del plazo contractual, de ahí que resulte razonable concluir que la caducidad de la acción judicial tuvo lugar el 10 de noviembre de 1999.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

Bajo ese escenario, dado que la demanda se presentó el 24 de noviembre de 1999 y el término de caducidad venció el 10 de noviembre de 1999, se concluye - al igual que lo hizo el Tribunal - que para el momento de la presentación de la demanda, la acción contractual se encontraba caducada.

Valga precisar que en los hechos narrados en la demanda y en la sentencia de primera instancia, se dijo que en el presente asunto el conteo de la caducidad de la acción se había interrumpido desde el 4 de febrero de 1998 – fecha en la cual el consorcio contratista habría radicado la solicitud de conciliación prejudicial en la Procuraduría - hasta el 18 de marzo de ese mismo año – fecha en la cual se habría llevado a cabo la fallida audiencia de conciliación prejudicial -, esto es por un lapso de cuarenta y tres (43) días.

Al respecto, encuentra la Sala que para efecto de acreditar lo anterior, se aportó al proceso un escrito contentivo de la solicitud de conciliación prejudicial proveniente del consorcio contratista y dirigido al “Procurador Delegado Judicial ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca” con sello de recibido el 4 de febrero de 1998 por parte Hospital Militar Central. Así mismo, obra a folio 63 del cuaderno de pruebas No. 1, un documento aparentemente proveniente de la “Procuraduría Cincuenta en lo Judicial ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca” de fecha 18 de marzo de 1998 – sin firmas - en el que se habría dejado constancia de que ese día se celebró la audiencia de conciliación prejudicial sin que las partes llegaran a ningún acuerdo.

En ese sentido, observa la Sala que con los documentos relacionados anteriormente no es posible tener por acreditado lo que se pretendía demostrar, esto es que el 4 de febrero de 1998 el consorcio contratista habría solicitado ante el “Procurador Delegado Judicial ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca” la celebración de una audiencia de



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

conciliación prejudicial, así como que la audiencia de conciliación se hubiese celebrado el 18 de marzo de ese mismo año.

Lo anterior, habida cuenta de que no hay forma de saber si en efecto esa solicitud de conciliación fue radicada en la Procuraduría, dado que en dicho documento únicamente obra el sello de recibido por parte del Hospital Militar Central, echando de menos la Sala prueba que conduzca a demostrar que la mencionada petición fue radicada en la Procuraduría, así como la fecha en que ello habría ocurrido.

Así mismo, observa la Sala que el documento en el que se habría dejado constancia de que la audiencia de conciliación prejudicial se celebró el 18 de marzo de 1998, sin que las partes llegaran a ningún acuerdo, se encuentra sin firmas, razón por la cual, comoquiera que no es posible conocer su autoría, su contenido no puede ser tenido en cuenta para poder establecer la veracidad de la información que consigna.

Así pues, a partir de los documentos señalados anteriormente no será posible para la Sala tener por acreditado que en este caso se interrumpió el conteo de la caducidad de la acción por fuerza de la conciliación prejudicial.

Por último y por cumplir con los requisitos previstos en los artículos 65, 67 y 68 del C.P.C., se le reconocerá personería jurídica al doctor Fernei William Ruiz Alvarado, titular de la tarjeta profesional No. 158.007 del Consejo Superior de la Judicatura para actuar como apoderado de la parte demandada.

4. Condena en costas.

Finalmente, toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, en el *sub lite*, debido a que ninguna procedió de esa forma, no habrá lugar a imponerlas.

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

FALLA

PRIMERO.- MODIFICAR la sentencia proferida el 17 de septiembre de 2003 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, la cual quedará así:

- **DECLARAR** la caducidad de la acción de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia y, en consecuencia, **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- Se le reconoce personería jurídica al doctor Fernei William Ruiz Alvarado, titular de la tarjeta profesional No. 158.007 del Consejo Superior de la Judicatura para actuar como apoderado de la parte demandada.

TERCERO.- Sin condena en costas.



Expediente 250002326000199902771 01 (26549)
Actor CONSORCIO OBRAS CIVILES
Demandada HOSPITAL MILITAR CENTRAL
Acción CONTRACTUAL

CUARTO.- En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

HERNAN ANDRADE RINCON

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA