CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil dieciocho (2018).

Radicación número: 25000-23-26-000-2002-02441-01(40351)

Actor: COMPAÑÍA MINERA SANTA CONSTANZA LTDA.

Demandado: EMPRESA NACIONAL DE MINERÍA LTDA. "MINERCOL" Y OTROS

Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Temas: LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – concepto – contenido y alcance / SUSPENSIÓN DEL CONTRATO – no es posible reclamar los daños producidos por la suspensión de manera independiente a la liquidación / LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO – concepto - no se allegó la liquidación del contrato de explotación minera – si el contrato está liquidado es necesario probar la liquidación del contrato.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 28 de octubre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, en la que se negaron las súplicas de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La sociedad demandante solicita que se declare que la Nación-Ministerio de Minas y Energía–, como sucesora de Carbocol y Minercol, contractualmente responsable por la suspensión de más de siete años del contrato de montaje y explotación minera suscrito con Carbocol. Aduce que el contrato fue liquidado de forma arbitraria e ilegal, y que por cuenta de la suspensión en la ejecución del negocio jurídico se le produjeron perjuicios materiales e inmateriales.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda y trámite de primera instancia

1.1. Mediante escrito del 28 de noviembre de 2002, la Compañía Minera Santa Constanza Ltda., por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda de controversias contractuales contra la Empresa Nacional de Minería Ltda. "Minercol"[1] y la Nación –Ministerio de Minas y Energía– para que se les declare patrimonialmente responsables de los perjuicios ocasionados con la suspensión del contrato minero 050-90.

Como consecuencia formuló las siguientes pretensiones:

> *PRIMERA: Que la Nación, Ministerio de Minas y Energía, Empresa Nacional Minera Ltda. "Minercol Ltda." antes Ecocarbón son administrativamente responsables por los daños y perjuicios causados a la sociedad Compañía Minera Santa Constanza Ltda., como consecuencia de los hechos administrativos consistentes en la suspensión del contrato minero No. 050-90, realizada por Ecocarbón hoy Minercol a través de su representante legal (…) sin que mediara acto administrativo. Los hechos administrativos consistentes en la suspensión operativa del contrato en mención fueron ordenados por el gerente de la demandada a mediados del mes de mayo de 1994 y se prolongaron hasta la fecha en que el contrato se liquidó, esto es, el 5 de marzo de 2002.*
>
> *SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaración se condene a la Nación, Ministerio de Minas y Energía, Empresa Nacional Minera Ltda. "Minercol Ltda." antes Ecocarbón a pagar a la Compañía Minera Santa Constanza Ltda. representada por el señor (…) la suma de seis millones cuarenta y ocho mil dólares americanos (US$ 6´048.000) o su equivalente en moneda nacional en pesos colombiano según la tasa de cambio representativo a la fecha de presentación de la demanda (…) y en total asciende a dieciséis mil cuatrocientos treinta y dos millones ciento trece mil seiscientos pesos ($16.432´113.600) o la cantidad que se determine por dictamen pericial, por concepto de los perjuicios materiales o daño emergente.*

---

[1] La Empresa Nacional de Minería Ltda. "Minercol" –empresa industrial y comercial del Estado– fue liquidada mediante Decreto 254 de 2004 y se dispuso tener como sucesor procesal al Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con el parágrafo segundo del artículo 30 que estableció: "*Parágrafo 2°. El Ministerio de Minas y Energía asumirá, una vez culminada la liquidación de la Empresa Nacional Minera Ltda. en Liquidación, Minercol Ltda. en Liquidación, la totalidad de los procesos judiciales y reclamaciones en que fuere parte dicha entidad, al igual que las obligaciones derivadas de estos*".

TERCERA: Que se condene a la Nación, Ministerio de Minas y Energía, Empresa Nacional Minera "Minercol Ltda." a pagar a la Compañía Minera Santa Constanza Ltda. representada por (…) el equivalente a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes por daño moral causado por la suspensión del contrato No. 050-90, toda vez que con estos hechos de la administración dejaron a mi patrocinado, a su familia y a los demás empleados de la compañía en un estado económico precario llegando a dramático.

CUARTA: Que se condene a la Nación, Ministerio de Minas y Energía, Empresa Nacional Minera "Minercol Ltda." a pagar a la Compañía Minera Santa Constanza Ltda. representada por (…) los valores que resulten de la condena solicitada en el punto segundo, en forma actualizada o ajustada tomando como base para ello el índice de precios al consumidor o al por mayor.

QUINTA: Que se condene a la Nación, Ministerio de Minas y Energía, Empresa Nacional Minera "Minercol Ltda." a pagar a la Compañía Minera Santa Constanza Ltda. representada por (…) al pago (sic) *del interés legal, a una tasa del seis por ciento (6%) anual o su equivalente mensual sobre la suma de seis millones cuarenta y ocho mil dólares americanos (…)*

SEXTA: Que se condene a la Nación, Ministerio de Minas y Energía, Empresa Nacional Minera "Minercol Ltda." a pagar a la Compañía Minera Santa Constanza Ltda. representada por (…) intereses comerciales sobre los valores objeto de esta condena desde el momento de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso y los intereses moratorios si no se cumple la condena en el tiempo ordenado por la ley.

SÉPTIMA: Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en los artículos 176 y 177 del C.C.A." (F. 2 y 3 c. 1).

Los fundamentos fácticos de la demanda son, en síntesis, los siguientes:

1.1.1. La Compañía Minera Santa Constanza Ltda. suscribió con Carbones de Colombia S.A. –empresa industrial y comercial del Estado– el contrato de mediana explotación carbonífera 050-90, que tenía por objeto el montaje y la explotación en un área superficiaria de 369 hectáreas, localizadas en el municipio de La Jagua de Ibirico, departamento del Cesar.

1.1.2. El negocio jurídico se firmó el 14 de mayo de 1990 y tenía una duración de diez años y cinco meses.

1.1.3. En la cláusula quinta del contrato se convino que si se llegaren a desarrollar proyectos de gran minería que comprendieran, eventualmente, el área delimitada en el negocio jurídico, la sociedad contratista seguiría las instrucciones de Carbocol y

se podrían integrar los proyectos, siempre y cuando no se desmejoraran las condiciones económicas a favor de aquella.

1.1.4. En mayo de 1994, el gerente de Carbocol ordenó la suspensión de las labores de minería, ya que los terrenos debían integrarse a un área de mayor extensión denominada Cerro Lago Sur.

1.1.5. Posteriormente, Minercol –sucesor de la posición contractual de Carbocol y Ecocarbón– solicitó a los pequeños mineros –entre estos a la sociedad demandante– que conformaran una empresa encargada de iniciar y desarrollar el proyecto de exploración y explotación de largo plazo.

Minercol exigió una serie de requisitos que debía cumplir la sociedad que pretendiera asumir el proyecto carbonífero, entre ellos, el correspondiente contrato de *joint venture* suscrito entre los pequeños mineros.

1.1.6. Entre 1995 y 2001 los pequeños operadores mineros y Minercol celebraron varias reuniones y cruzaron múltiples comunicaciones con miras a que se integraran los contratos mineros de la zona Cerro Largo Sur, para que fuera adjudicado el proyecto a un solo operador, lo cual se debería ajustar a la nueva legislación minera contenida en la Ley 685 de 2001.

1.1.7. El 5 de marzo de 2002, Minercol liquidó unilateralmente el contrato 050-90 y le cobró a la sociedad contratista la suma de $100´513.463,00.

1.1.8. El contrato duró suspendido más de siete años, lo que produjo graves perjuicios económicos y morales a la empresa demandante.

2. Trámite de primera instancia

2.1. Esta Corporación, mediante auto del 25 de abril de 2006, resolvió el conflicto de competencias planteado por los Tribunales Administrativos del Cesar y de Cundinamarca, para concluir que de conformidad con el artículo 293 de la Ley 685 de 2001 el conocimiento del asunto le correspondía al último.

2.2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de proveído del 8 de febrero de 2007 admitió la demanda y ordenó su notificación a las entidades demandadas (f. 123 y 124 c.1).

2.3. Minercol Ltda. propuso las excepciones de ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales, de caducidad y falta de legitimación en la causa por pasiva. Indicó que no es cierto que existiera una orden de suspensión y, en caso contrario, se habría configurado la caducidad de la acción toda vez que el plazo para su interposición se ha debido computar desde la suspensión y no a partir de la liquidación del contrato.

El Ministerio de Minas y Energía no contestó la demanda (f. 142 c. 1).

2.4. Vencido el período probatorio dispuesto en providencia del 13 de septiembre de 2007 (f. 141 y 142 c. 1), el tribunal de primera instancia, mediante auto del 1º de octubre de 2009, corrió traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto (f. 206 c. 1).

El Ministerio de Minas y Energía –en representación de la Nación y de la extinta Minercol Ltda.– alegó que no existió una orden de suspensión verbal o escrita del contrato, sino que esa circunstancia obedeció a la necesidad de integrar los terrenos a un área mayor.

La parte actora hizo referencia a varios testimonios practicados en el proceso que darían cuenta de que la orden de suspensión existió. En lo demás, reiteró los argumentos de la demanda.
El Ministerio Público guardó silencio.

3. Sentencia apelada

El 28 de octubre de 2010, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A profirió la sentencia impugnada, en la que declaró no probadas las excepciones propuestas y denegó las súplicas de la demanda.

El *a quo* concluyó que de los medios probatorios no era posible establecer que Minercol Ltda. hubiere dado la orden de suspensión del contrato o que la misma se derivara de una actuación atribuible o imputable a esta:

> *Concluye la Sala que no existen elementos de convicción idóneos que permitan a esta Sala verificar el hecho administrativo atribuido a la entidad demandada, como presupuesto probatorio en la estructuración de la responsabilidad contractual. En este evento el demandante debió acreditar el supuesto necesario para estructurar el hecho administrativo irregular que ocasionó perjuicios, en desarrollo de la actividad contractual, igualmente demostrar que la presunta suspensión del contrato obedeció a una actuación de la Empresa Nacional Minera MINERCOL; sin embargo, la parte actora no aportó los documentos necesarios en los términos previstos por el estatuto procesal para ser valorados en la actuación.*
>
> (…) (F. 229 a 245 c. ppal.).

4. Recurso de apelación y trámite de segunda instancia

Inconforme con la decisión, la demandante interpuso recurso de apelación que fue concedido mediante auto del 9 de diciembre de 2010 (f. 287 c. ppal.) y admitido en providencia del 23 de marzo de 2011 (f. 291 c. ppal.).

Los fundamentos de la apelación son los que se resumen a continuación:

3.1. En mayo de 1994, el gerente general de Carbocol ordenó de forma verbal a la sociedad demandante y a los otros pequeños mineros la suspensión definitiva de toda labor de montaje y exploración en la zona, so pena de dar por terminados los contratos suscritos.

3.2. A partir de 1999, la empresa demandante solicitó en múltiples oportunidades la prórroga del contrato 050-99 y solo hasta el 15 de diciembre de 2000 Minercol negó la misma.

3.3. El 5 de marzo de 2002, Minercol liquidó el contrato de forma arbitraria, ilegal e injusta, toda vez que debió terminarlo mediante acto administrativo motivado y proceder a su liquidación luego de siete años de suspensión.

3.4. Minercol, al ordenar la suspensión del contrato, generó una consecuencia económica desfavorable a la sociedad demandante, dado que el INCOMEX la

sancionó con una multa de $167´439.210,00, por no haber hecho uso del crédito aprobado para la compra de equipo nuevo.

3.5. Los testimonios practicados en el proceso son prueba idónea de que la orden de suspensión del contrato existió y, por tanto, el hecho generador de la responsabilidad contractual del Estado está acreditado.

En auto del 14 de abril de 2011, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para rendir concepto en esta instancia (F. 293 c. ppal.).

La demandante reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación y anexó fotocopia del contrato 050-90 del 14 de mayo de 1990.

El Ministerio de Minas y Energía guardó silencio.

El Ministerio Público rindió concepto en el que solicitó que se confirmara la sentencia apelada, pero con apoyo en el siguiente razonamiento:

La orden de suspensión constituyó un acto administrativo de carácter verbal, motivo por el cual la sociedad debió solicitar su nulidad en las pretensiones de la demanda.

El Consejo de Estado no podría estudiar la legalidad del acto de suspensión, por cuanto no se elevaron cargos específicos contra el mismo.

Por último, si la liquidación del contrato se hizo de forma bilateral sin salvedades ese documento tuvo contenido y alcance transaccional y, por tanto, goza de efectos de cosa juzgada; si se hizo de forma unilateral se debió demandar su legalidad por estar contenido en un acto administrativo.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala

La Sala es competente, dado que el proceso tiene vocación de doble instancia ante esta Corporación, en los términos del artículo 132.6 del C.C.A. –modificado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998– toda vez que para la fecha de interposición del

recurso de apelación –23 de noviembre de 2010– la cuantía se establecía a partir de la sumatoria de las pretensiones, toda vez que ya había entrado en vigencia la Ley 1395 de 2010[2].

En efecto, para que un proceso de reparación directa iniciado en el año 2002 tuviera apelación ante el Consejo de Estado, la cuantía debería ser equivalente o superior a $154´500.000,00[3]; ya que la sumatoria de todas las pretensiones asciende a un valor de $16.741´113.600,00 la Sala tiene competencia funcional.

2. Ejercicio oportuno de la acción

La caducidad es la sanción que consagra la ley por el ejercicio tardío del derecho de acción, esto es, la desatención de los plazos y términos definidos en el ordenamiento jurídico para la presentación oportuna de la correspondiente demanda. Además, se trata de un presupuesto procesal que puede ser declarado de oficio, inclusive.

Para casos como el analizado, la norma de caducidad aplicable es la contenida en el numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., según la cual:

> *10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.*
>
> *En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:*
>
> *(…)*
>
> *d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar;*
>
> *(…)*

De modo que la acción de reparación directa se interpuso en tiempo, el 28 de noviembre de 2002, porque la liquidación del contrato, según se afirmó en la demanda, ocurrió el 5 de marzo de 2002.

---

[2] Promulgada el 12 de julio de 2010.

[3] Suma que resulta de multiplicar 500 por el salario mínimo mensual vigente de 2002, es decir, $309.000,00.

3. Legitimación en la causa

La Compañía Minera Santa Constanza Ltda. está legitimada en la causa por activa, porque el 14 de mayo de 1990 suscribió con Carbones de Colombia S.A. el contrato 050-90 cuyo objeto consistía en el desarrollo de un proyecto carbonífero en sus etapas de montaje y explotación en el área definida en la cláusula segunda del negocio jurídico[4].

Por su parte, la Nación –Ministerio de Minas y Energía– tiene interés en controvertir las pretensiones de la demanda, porque tanto Carbones de Colombia S.A. "Carbocol"[5] como la Empresa Nacional de Minería Ltda. "Minercol"[6] fueron liquidadas y sucedidas procesalmente por el Ministerio de Minas y Energía.

4. Análisis de la Sala

Problema jurídico: consiste en determinar si existió responsabilidad contractual de la entidad demandada por la posible suspensión indefinida del contrato de mediana explotación minera, para lo cual será determinante definir si el contrato fue liquidado y si se demostró esa condición en el proceso.

4.1. El artículo 177 del C.P.C. dispone que quien alega un hecho debe demostrar la ocurrencia del mismo para que se produzca el efecto pretendido. De allí que la carga de la prueba de los elementos de la responsabilidad contractual y patrimonial del Estado corresponde a la parte demandante.

La parte demandante aportó con el escrito de alegatos de conclusión de segunda instancia la fotocopia íntegra del contrato administrativo de mediana explotación minera suscrito entre Carbocol S.A. y la Compañía Minera Santa Constanza Ltda. (F. 330 a 339 c. ppal.). La Sala se abstendrá de valorar las copias allegadas porque fueron presentadas de forma extemporánea, fuera de las oportunidades para solicitar el

---

[4] F. 169 a 177 c. pruebas.

[5] Mediante Decreto 520 de 2003 se ordenó la disolución y liquidación de la sociedad Carbones de Colombia. El inciso segundo del artículo 25 de esta normativa estableció: "*El Ministerio de Minas y Energía asumirá, una vez culminada la liquidación de Carbocol "en liquidación", la totalidad de los procesos judiciales y reclamaciones en que fuere parte dicha entidad, al igual que las obligaciones derivadas de estos*".

[6] La Empresa Nacional de Minería Ltda. "Minercol" –empresa industrial y comercial del Estado– fue liquidada mediante Decreto 254 de 2004 y se dispuso tener como sucesor procesal al Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con el parágrafo segundo del artículo 30".

decreto y práctica de pruebas tanto en primera como en segunda instancia (artículo 212 C.C.A.).

4.2. La Compañía Minera Santa Constanza Ltda. es una sociedad comercial de responsabilidad limitada que fue constituida mediante escritura pública n°. 381 del 11 de febrero de 1980, según da cuenta el registro de existencia y representación de la Cámara de Comercio de Bogotá (F. 1 y 2 c. pruebas).

El 28 de junio de 1990, Carbones de Colombia S.A. suscribió con la Compañía Minera Santa Constanza Ltda. un contrato de mediana explotación carbonífera, de conformidad con el original del certificado de registro minero suscrito por la Subdirección de Contratación y Titulación Minera del Instituto Colombiano de Geología y Minas "INGEOMINAS" (F. 39 y 40 c. 1).

La parte actora allegó con la demanda en original, pero de forma incompleta, el contrato n°. 050 de 1990 posiblemente suscrito[7] entre Carbones de Colombia S.A. "CARBOCOL" y la Compañía Minera Santa Constanza Ltda. (F. 169 a 177 c. 1). Además, como se indicó anteriormente, aportó copia auténtica del registro minero en el que se inscribió el contrato 050-90. En este documento público el contrato se reportaba liquidado (F. 40 c. 1)

De modo que corresponde a la Sala determinar si con los mencionados documentos aportados con la demanda, es posible dar por acreditada la existencia o perfeccionamiento del contrato de mediana explotación minera.

El régimen jurídico del contrato 050 de 1990 se encontraba regulado por los artículos 52, 79 y 80 del Decreto Ley 2655 de 1988 –Código de Minas de la época– que establecían:

> *Artículo 52. Contratos con terceros. La entidad titular del aporte podrá explorar y explotar el área o parte de ella, directamente o mediante contratos con terceros. Igualmente podrá aportar el derecho temporal a realizar dichas actividades como pago de acciones, cuotas o partes de interés que suscriba o tome en sociedades, en las condiciones establecidas en el Código de Comercio. Al disolverse por cualquier causa y entrar en liquidación la sociedad a la cual la entidad descentralizada hubiere hecho el aporte comercial del derecho a explorar y explotar en las condiciones mencionadas en el inciso anterior, este derecho revertirá ipso facto a dicha entidad y en ningún caso será incluido en las diligencias y procesos de liquidación del patrimonio social, evento en el cual la*

[7] No obra la hoja de firmas.

entidad descentralizada que hizo el aporte restituirá al fondo social del valor equivalente al del derecho revertido, para los efectos de la liquidación. Tampoco será embargable por causa del pasivo externo o interno, salvo en el caso del artículo 206 de este Código. Las características, condiciones y requisitos de estos contratos con terceros, serán las previstas en el Capítulo IX de este Código.

Artículo 79. Los contratos que celebren las empresas industriales y comerciales del Estado, vinculadas al Ministerio de Minas y Energía, cuyo objeto sea explorar y explotar áreas recibidas en aporte, son administrativos y sus cláusulas serán las que se acuerden en cada caso. Si versan sobre proyectos de gran minería, se ceñirán a las pautas y criterios generales que se establecen en los artículos 82 a 87 de este Código y a los lineamientos que periódicamente establezca el CONPES. A estos contratos no les serán aplicables las normas de la contratación administrativa ordinaria; la entidad contratante deberá incluir en ellos la cláusula de caducidad, y deberá establecer cuando fuere pertinente, la de renuncia a reclamación diplomática.

Los contratos de las empresas que tengan por objeto la obtención o prestación de servicios o de interventoría o consultoría de cualquier clase, relacionados con la exploración o explotación minera y con la comercialización de minerales, son de derecho privado y contendrán las cláusulas que la ley exige para los contratos entre particulares.
Artículo 80. Requisitos de perfeccionamiento. Los contratos mineros de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado que por sus características, metas propuestas y la extensión del área, puedan calificarse como de gran minería, requerirán para su perfeccionamiento y ejecución, únicamente, la aprobación del Ministro previa a su inscripción en el Registro Minero. Los que se celebren con pequeños y medianos mineros sobre áreas comprendidas en los aportes, no necesitan más formalidad que su inscripción en el Registro.

Como se advierte, la parte demandante no allegó de forma integral el clausulado del contrato administrativo[8] de mediana explotación minera, no obstante, quedó

---

[8] El artículo 10 del Decreto – ley 222 de 1983 "*Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas*" clasificaba los contratos celebrados por las entidades públicas en administrativos y privados de la administración, así: "*Son contratos administrativos:*

1. Los de concesión de servicios públicos.

2. Los de obras públicas.

3. Los de prestación de servicios.

4. Los de suministros.

5. Los interadministrativos internos que tengan estos mismos objetos.

6. Los de explotación de bienes del Estado.

7. Los de empréstito.

8. Los de crédito celebrados por la Compañía de Fomento Cinematográfico FOCINE.

9. Los de conducción de correos y asociación para la prestación del servicio de correo aéreo; y

establecida su inscripción en el registro minero, por consiguiente está demostrado su perfeccionamiento.

En efecto, en determinadas controversias contractuales, el hecho de que no obre en el expediente la integralidad o totalidad del negocio jurídico, no constituye óbice para analizar y decidir de fondo el litigio, tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Sección[9]:

> *En esta medida, se precisa que la ausencia del contrato estatal, en el expediente de una acción contractual, no impide, inexorablemente, decidir de fondo, porque todo depende del alcance que tenga el debate procesal. En estos términos, no pueden negarse automáticamente las pretensiones o las excepciones del proceso, simplemente porque en el proceso no reposa el contrato, en original o en copia auténtica. Es necesario hacer un análisis, en cada caso, sobre la causa petendi y las pretensiones, en función de la necesidad del texto del contrato para pronunciarse sobre ellas, pues en casos como el sub iudice el contenido de las obligaciones del negocio -valor del contrato, forma de pago, plazo, entre otros acuerdos-, no se requiere para decidir de fondo. Cosa distinta acontece, sólo para citar un ejemplo, cuando se debate la nulidad del contrato o de una de sus cláusulas, en cuyo evento su contenido se debe acreditar en la forma indicada por el Código de Procedimiento Civil. Lo mismo sucedería con la exigibilidad del actor de una especificación técnica o económica que sólo consta en una cláusula del contrato, o con un debate acerca del cumplimiento de un plazo parcial acordado en el mismo. En estos supuestos es evidente que la copia del contrato, en debida forma, es necesaria para estudiar la demanda y su contestación, y su ausencia conduce, indefectiblemente, a negar las pretensiones o las excepciones, según el caso.*

Ahora bien, en el mismo registro minero –documento público que da fe de la existencia del contrato– se consignó que el negocio jurídico 050-90 reportaba "acta de liquidación" (F. 40 c. 1); de igual forma, en el hecho 73 de la demanda se afirmó lo siguiente: "*Finalmente el 05 de marzo de 2002, la Empresa Minera Ltda. Minercol realiza el acta de liquidación del contrato en el que deja por sentado que mi mandante le adeuda a Minercol la suma de $100´513.463, sin que a mi poderdante*

---

10. Los que celebren instituciones financieras internacionales públicas, entidades gubernamentales de crédito extranjeras y los organismos internacionales, con entidades colombianas, cuando no se les considere como tratados o convenios internacionales.

Son contratos de derecho privado de la administración los demás, a menos que ley especial disponga en sentido contrario, y en sus efectos estarán sujetos a las normas civiles, comerciales y laborales, según la naturaleza de los mismos, salvo en lo concerniente a la caducidad.

***PARAGRAFO.** Los contratos de explotación de bienes del Estado se rigen por las normas especiales de la materia*".

[9] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de junio de 2010, exp. 16.494, M.P. Enrique Gil Botero.

le hubieran permitido trabajar, esto es extraer una sola tonelada desde los hechos administrativos que dieron origen a la suspensión del contrato 050 de 1990, en forma unilateral por Minercol".

La Corte Constitucional ha sostenido que la confesión en los procesos civiles, laborales o administrativos –salvo que se trate de aquellas expresamente proscritas– entendida como la aceptación de un hecho del cual se desprendan consecuencias jurídicas desfavorables, no constituye una vulneración al principio constitucional de autoincriminación[10].

El numeral 6 del artículo 75 del C.P.C. establecía la exigencia de que en la demanda se indicaran los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.

La controversia o el litigio *sub examine* –tal y como fue estructurada la demanda– no versa sobre la liquidación del contrato administrativo de mediana explotación minera, sino frente a la suspensión operativa ordenada por Minercol, la cual se cataloga por la parte actora como un hecho administrativo.

Sin embargo, el hecho de que el contrato esté liquidado –tal y como se desprende del registro minero y de los escritos de demanda y apelación– hace imposible estudiar y valorar las súplicas de la demanda, toda vez que la parte actora debió aportar la correspondiente liquidación del contrato.

La liquidación del contrato constituye un corte de cuentas, un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado. En la liquidación el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa, y determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución[11]:

> *La liquidación supone, en el escenario normal y usual, que el contrato se ejecuta y a continuación las partes valoran su resultado, teniendo como epicentro del análisis el cumplimiento o incumplimiento de los derechos y las obligaciones que surgieron del negocio jurídico, pero también -en ocasiones- la ocurrencia de hechos o circunstancias ajenos a las partes, que afectan la ejecución normal del mismo, para determinar el estado en que quedan frente a éste (…) liquidar*

[10] Corte Constitucional, sentencia C-102 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[11] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 20 de octubre de 2014, exp. 27.777, M.P. Enrique Gil Botero.

supone un ajuste expreso y claro sobre las cuentas y el estado de cumplimiento de un contrato, de tal manera que conste el balance tanto técnico como económico de las obligaciones que estuvieron a cargo de las partes. En cuanto a lo primero, la liquidación debe incluir un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, y el balance económico dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual.

En el caso concreto, el contrato de mediana explotación minera no se regía por el estatuto general de contratación administrativa o pública –Decreto Ley 222 de 1983– de conformidad con lo establecido en el artículo 79 del Decreto 2655 de 1988 (Código de Minas de la época) que preceptuaba: "*A estos contratos no les serán aplicables las normas de la contratación administrativa ordinaria".*

El régimen exceptuado y especial aplicable a estos contratos ha sido una constante en el ordenamiento jurídico colombiano que data desde 1969 con la expedición de la Ley 20 de 1969 que incorporó los llamados contratos de asociación, con la finalidad de que ECOPETROL pudiera adelantar labores de exploración y explotación de hidrocarburos de manera ágil y sencilla. Posteriormente, el Decreto 2310 de 1974 mantuvo la naturaleza especial de los negocios jurídicos relacionados con hidrocarburos y, finalmente, el parágrafo del artículo 16 del Decreto Ley 222 de 1983 determinó que los contratos de explotación de bienes del Estado se regirían por las normas especiales de la materia, esto es, el Código de Minas, el Código de Petróleos y el Código de Recursos Naturales Renovables.

La Ley 80 de 1993 guardó concordancia con esta perspectiva histórica y, por consiguiente, el artículo 76 estableció:

Los contratos de exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables, así como los concernientes a la comercialización y demás actividades comerciales e industriales propias de las entidades estatales a las que correspondan las competencias para estos asuntos, continuarán rigiéndose por la legislación especial que les sea aplicable. Las entidades estatales dedicadas a dichas actividades determinarán en sus reglamentos internos el procedimiento de selección de los contratistas, las cláusulas excepcionales que podrán pactarse, las cuantías y los trámites a que deben sujetarse.
Los procedimientos que adopten las mencionadas entidades estatales, desarrollarán el deber de selección objetiva y los principios de transparencia, economía y responsabilidad establecidos en esta Ley.
En ningún caso habrá lugar a aprobaciones o revisiones administrativas por parte del Consejo de Ministros, el Consejo de Estado ni de los Tribunales Administrativos.

El artículo 76 de la Ley 80 de 1993 guarda total coherencia con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 que determina que a los contratos de régimen exceptuado le son aplicables los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal.

La Corte Constitucional avaló la naturaleza exceptuada de los contratos de explotación de bienes del Estado mediante sentencia C-949 de 2001, al considerar que aunque el Constituyente habilitó al legislador para expedir un estatuto general de contratación pública, ello no implicaba la obligación a cargo del Congreso de la República de unificar en un solo cuerpo normativo toda la legislación existente sobre la materia[12]:

> *[L]a expedición de un estatuto general de contratación estatal en los términos del artículo 150 de la Carta, no acarreaba el deber para el legislador de adoptar en un solo cuerpo normativo que condensara en forma exclusiva toda la legislación existente en este campo (…) Tampoco encuentra reparo alguno de constitucionalidad a la facultad de las entidades dedicadas a desarrollar la exploración y explotación de recursos naturales y demás actividades enunciadas en la norma bajo análisis, de determinar en sus reglamentos internos el procedimiento de selección de los contratistas, las cláusulas excepcionales, las cuantías y los trámites que deben sujetar la celebración de los contratos correspondientes, puesto que simplemente se trata de desarrollar el deber de selección objetiva replicando en dichos reglamentos los principios de transparencia, economía y responsabilidad que están consagrados en la ley 80 de 1993, determinación que además es congruente con la autonomía administrativa que la ley les atribuye para el cabal desempeño de la gestión que les ha sido encomendada por la ley.*

Esta postura ha sido igualmente acogida por la Sala de Consulta y Servicio Civil[13] y por la Subsección C de esta Sección[14], en el sentido de entender que el régimen jurídico y, por tanto, la naturaleza de los negocios celebrados para la explotación de bienes del Estado es especial y exceptuada del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Ahora, si bien el contrato de mediana explotación minera n°. 50 de 1990 era de régimen exceptuado, no cabe duda de que fue liquidado tal y como se desprende de la copia auténtica del registro minero (F. 40 c. 1). Por consiguiente, para que la Sala

---

[12] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[13] "El artículo 76 de la misma, más allá de consagrar el régimen aplicable a los contratos que celebren las entidades encargadas de la exploración, explotación y comercialización de los recursos naturales renovables y no renovables, las autoriza a expedir un reglamento interno que regule el procedimiento de selección, cláusulas excepcionales, cuantías y trámites, que deba adelantar la empresa o entidad en desarrollo de su objeto social". Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 8 de septiembre de 2005, rad. 1667, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo.
[14] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de agosto de 2016, exp. 41.783, M.P. (E) Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

pudiera estudiar las consecuencias de la posible suspensión del contrato ordenada por Minercol era imprescindible que se aportara la correspondiente liquidación en donde se estableciera el corte de cuentas del negocio jurídico.

La Sala ha reiterado[15] que no proceden las pretensiones sobre aspectos no incluidos en las salvedades de la liquidación, de acuerdo con el criterio uniforme de la Sección:

> *A propósito del tema relativo a la liquidación bilateral de los contratos, la Sección Tercera de esta Corporación, de manera uniforme y reiterada ha considerado[16] que una vez el contrato se liquida por mutuo acuerdo entre las partes, el documento en el que consta la misma contiene un consenso de los extremos contratantes que no puede ser desconocido posteriormente ante la instancia judicial por parte de quien lo suscribe, salvo que se invoque algún vicio del consentimiento (error, fuerza o dolo) o se deje expresa constancia de la existencia de salvedades o discrepancias respecto del cruce de cuentas que allí se consigna.*
>
> *De igual modo, su contenido también puede ser controvertido por la parte cuandoquiera que de allí se desprenda algún vicio que afecte su validez, como ocurriría por ejemplo en el evento de existir falta de competencia, falta de capacidad, u objeto o causa ilícita[17].*

Por consiguiente, cuando la liquidación se realiza de común acuerdo, la manifestación concurrente de voluntades no puede desconocerse posteriormente, y solo existe la posibilidad de discutir su contenido por vicios en el consentimiento, o si se ha consignado alguna salvedad, glosa o inconformidad.

Ahora bien, cuando la liquidación es unilateral, la Administración impone su voluntad, es decir, la entidad contratante define el resultado económico final de ese negocio jurídico y declara el estado definitivo de los derechos y obligaciones de las partes. Todo esto se expresa en un acto administrativo, de carácter particular y concreto, susceptible de recursos en la vía gubernativa, que no es otra cosa que la manifestación de su voluntad.

---

[15] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 17 de agosto de 2017, exp. 52.988, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

[16] Cita original de la sentencia: "*Ver entre otras: sentencia de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, del 22 de agosto de 2013, Exp. 22.947, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, proferida el 20 de octubre de 2014, Exp. 27.777, C.P. Enrique Gil Botero".*

[17] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de septiembre de 2016, exp. 50.907, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

Por tanto, la liquidación es el momento previsto por el ordenamiento jurídico para debatir, ajustar cuentas, establecer las obligaciones y deberes de los contratantes y estipular las respectivas declaraciones a favor y en contra de cada uno.

4.3. La sociedad demandante solicitó que se declarara la responsabilidad de las entidades demandadas por los daños irrogados como consecuencia de "*los hechos administrativos consistentes en la suspensión del contrato minero*" (F. 2 c. 1).

En el acervo probatorio no reposa la liquidación aducida en la demanda; no obstante, sí se demostró que el contrato fue liquidado porque esa circunstancia quedó certificada en el registro público minero y porque así lo reconoció expresamente la sociedad demandante en el libelo petitorio y en el recurso de apelación.

Para la Sala, resulta imposible acceder a las pretensiones por cuanto se dejó de probar un hecho que era inescindible a la controversia, esto es, la liquidación del contrato. Se insiste, no cabe duda de que el contrato 050 de 1990 fue liquidado, por ende resultaba inexorable aportar el original o la copia del documento contentivo del balance o corte final de cuentas.

En efecto, no es posible analizar de fondo la controversia, toda vez que cualquier decisión jurisdiccional relacionada con el contrato 050 de 1990 tenía necesariamente que partir del contenido y alcance de la liquidación del contrato de mediana explotación minera.

Lo expuesto conduce a que deba confirmarse la decisión apelada pero por las razones expuestas en esta providencia, toda vez que la sociedad demandante para sacar avante sus pretensiones estaba compelida a demostrar la liquidación del contrato, para lo cual debió acompañar copia de la misma para su correspondiente análisis y valoración a la luz de la naturaleza especial y exceptuada del contrato de explotación minera.

5. Condena en costas

El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 –que modificó el artículo 170 del C.C.A.–indica que solo habrá lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado con temeridad o mala fe; dado que ninguna procedió de esa forma no habrá lugar a su imposición.

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

FALLA:

CONFIRMAR la sentencia del 28 de octubre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Sin lugar a costas.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA ADRIANA MARÍN **MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA