



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA

Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil dieciséis (2016)

Radicación núm.: 080012331000**20060098901**

Actora: COLMARES S.A.

Demandado: Ministerios de Transporte y de la Protección Social

Referencia: Naturaleza Jurídica de las Facturas. Caducidad de la acción.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la sociedad demandante contra la sentencia proferida el 1º de diciembre de 2010, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico accedió a las pretensiones de la demanda.

I. COMPETENCIA

De conformidad con lo previsto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo ordenado en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo dispuesto en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo en concordancia con el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y también de lo previsto en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia:

II. ANTECEDENTES

2.1. La Demanda

La sociedad COLMARES S.A., interpuso demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en vigencia del Código Contencioso Administrativo¹ con el fin de que el Tribunal accediera a las siguientes,

2.2. Pretensiones

“1º.- Que se declare la nulidad absoluta del Acto Administrativo – Oficio No. MT-1320-2 con fecha de elaboración 23 de diciembre de 2005 firmado por el Señor CIRO AUGUSTO GÓMEZ ANTOLINEZ, Jefe Oficina Asesora Jurídica (E) del Ministerio de Transporte, mediante la cual se resolvió un derecho de petición y agotamiento de vía gubernativa, que negó la devolución de la suma de CUATROCIENTOS VEINTICUATRO NILLONES QUINIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CIENTO CUATRO PESOS (\$424.537.104) M/L., que la empresa COLMARES LTDA., hoy COLMARES S.A., pagó indebidamente a la Empresa Puertos de Colombia – Terminales Marítimos de Barranquilla y Santa Marta, hoy Fondo de Pasivos Social de la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación, actualmente a cargo del Ministerio de Transporte.

*2º.- Como consecuencia de la anterior declaración se condene a la Nación – Ministerio de Transporte – Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia en Liquidación a devolver a favor de la sociedad COLMARES S.A., antes COLMARES LTDA., a título de restablecimiento del derecho la devolución (sic) de la cantidad CUATROCIENTOS VEINTICUATRO NILLONES QUINIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CIENTO CUATRO PESOS (\$424.537.104.00) M/L., **el cual pagó indebidamente** a la Empresa Puertos de Colombia – Terminales Marítimos de Barranquilla y Santa Marta, hoy Fondo de Pasivos Social de la Empresa Puertos de Colombia en Liquidación, actualmente a cargo del Ministerio de Transportes, **por no haber prestado los servicios** de descargue de mercancías de exportación, reexportación e importación de que tratan las facturas expedidas por los Terminales Marítimos de Barranquilla y Santa Marta de los años 1992 y 1993 números: 329119, 329121, 328177, 330406, 330019, 326541, 327737, 328168, 325538, 328853, 327805, 331063, 327816, 930010912, 93009956, 93009955, 93009023, 93009014, 93010922, 93008791, 93008778, 93008529, 93007600, 93007286, 93007154, 93006697, 93005942, 93006377, 93005714, 93005235, 93004912, 93004821, 93004550, 93004247, 93004061, 93004011, 93003738, 93003488, 93002702, 93001730, 93001034, 93009564, 93007380, 93009979, 93009027, 92017150, 92018577, 92018638, 93011146, 93011240, 93013791, 93013164, 93011363, 93011665, 93013811 y 93328358.*

3º.- Que se condene a la entidad demandada al pago del valor de los intereses comerciales, indexación o corrección monetaria causados desde la fecha de pago de las mencionadas facturas hasta cuando se verifique la devolución o restitución de dichos dineros.

¹ Decreto Ley 01 de 1984.



4º.- Que se condene a la demandada al pago de las costas con la Ley 446 de 1998”.²

² Folios 1y 2 del Cuaderno del Tribunal.

2.3. Hechos

2.3.1. La Junta Directiva de la Empresa de Puertos de Colombia (en adelante COLPUERTOS) expidió el Estatuto Tarifario para todos los terminales marítimos del país mediante Acuerdo 848 del 22 de diciembre de 1980, que fue aprobado por Decreto 550 del 6 de marzo de 1981 proferido por el gobierno nacional.

2.3.2. Como consecuencia de la expedición de la Ley 1ª de 1991 que ordenó la liquidación de COLPUERTOS, la Junta Directiva del Instituto Nacional de Transporte y Tránsito expidió el Acuerdo número 015 del 17 de septiembre de 1992 por medio del cual se modificaron las tarifas vigentes desde 1981 para cargue y descargue de embarcaciones que llegaran a puertos operados por la citada empresa. A través del Decreto número 1678 del 14 de octubre de 1992 que aprobó el mencionado Acuerdo, COLPUERTOS redujo en un 25% las tarifas de cargue y descargue.

2.3.3. Desde la expedición del Decreto enunciado en el numeral anterior, COLPUERTOS dejó de prestar los servicios de estiba y desestiba, lo cual obligó a COLMARES S.A. (en adelante COLMARES), entre otros agentes navieros, a contratar con otras empresas esos servicios.

2.3.4. No obstante, COLPUERTOS continuó cobrando sin que hubiere mediado la prestación del servicio.

2.3.5. COLMARES instauró demanda contra COLPUERTOS ante la Jurisdicción Ordinaria la cual fue resuelta en primera instancia por los Juzgados 1º y 4º Civil del Circuito de Barranquilla³ accediendo a las pretensiones de devolución de lo pagado⁴.

³ Procesos radicados con los números 1999-00666 y 2000-00178, respectivamente.

⁴ Sentencias de 14 de mayo de 2002 y 30 de abril de 2003, respectivamente.

2.3.6. Interpuesto el recurso de apelación, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla declaró la nulidad de todo lo actuado por falta de jurisdicción, inclusive desde el auto admisorio de la demanda⁵.

En atención a tales decisiones, COLMARES retiró las demandas con el fin de que no existieran dos procesos por la misma causa.

2.3.7. El 10 de noviembre de 2005 COLMARES presentó derecho de petición ante el Fondo de Pasivos Social de la Empresa Puertos de Colombia En Liquidación (en adelante FONCOLPUERTOS), solicitando la devolución de cuatrocientos veinticuatro millones quinientos treinta y siete mil ciento cuatro pesos (\$424.537.104.00).

2.3.8. Mediante Oficio MT-1320-2 del 26 de diciembre de 2005 FONCOLPUERTOS negó la petición de COLMARES.

2.4.- Normas violadas y Concepto de Violación.-

La parte actora considera que con la expedición de los actos acusados se desconocieron las siguientes normas: artículos 2 y 90 de la Constitución Política, Acuerdo número 015 del 17 de septiembre de 1992 proferido por la Junta Directiva de COLPUERTOS y el Decreto número 1678 del 14 de octubre de 1992.

Los siguientes fueron, en síntesis, los argumentos de la demanda:

2.4.1.- Señaló que FONCOLPUERTOS y el Ministerio de Transporte desconocieron lo dispuesto en el Acuerdo número 015 de 1992 al dejar de prestar en forma absoluta el servicio de cargue y descargue a los

⁵ Proveídos de 10 de junio de 2003 y 23 de julio de ese mismo año, respectivamente.



buques que lo requerían obligando a todos los agentes navieros a contratar con otras empresas dicha actividad, pese a que habían cancelado la prestación de tal servicio a COLPUERTOS.

2.4.2.- Agregó que los entes demandados lesionaron gravemente los derechos patrimoniales de la actora al negar la existencia del pago de las facturas que COLMARES efectuó a COLPUERTOS, cuando la realidad los documentos que se aportaron demuestran una cosa distinta.

III.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1. El **Ministerio de Transporte**, mediante apoderado, contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Propuso las excepciones de ineptitud sustantiva de la demanda, caducidad y cosa juzgada.

3.1.1. Explicó la primera de ellas indicando que el oficio MT-1320-2 del 26 de diciembre de 2005 no es un acto administrativo pasible de impugnación en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pues se trata de un documento que se limita a dar una respuesta a un derecho de petición que no produce efecto jurídico de ninguna naturaleza, pues no decide de fondo sobre los derechos reclamados.

3.1.2. En lo que hace a la excepción de caducidad se limitó a manifestar que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se interpuso fuera de tiempo, sin hacer ningún análisis sobre el particular

3.1.3. Consideró que las pretensiones de la demanda de la referencia ya fueron decididas en la Jurisdicción Ordinaria, y que sumado a ello, como existen identidad jurídica de partes, de objeto y de causa, hay lugar a que se configure la excepción de cosa juzgada.



3.1.4. Finalmente, sostuvo que la obligación que exige la demandante no era clara y que tampoco **aparecía en el inventario que FONCOLPUERTOS entregó al Ministerio de Transporte como un crédito que debía cancelar.**

3.2. La apoderada del **Ministerio de la Protección Social** contestó la demanda proponiendo igualmente la excepción de caducidad sin fundamentar tal petición.

3.2.1. Formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en aplicación del artículo 6º del Decreto número 1689 del 27 de junio de 1997, que ordena al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social garantizar la adecuada representación y defensa de los procesos judiciales y demás reclamaciones de carácter laboral a cargo de FONCOLPUERTOS.

Como el caso que se ventila en esta sede no responde a la naturaleza jurídica antes mencionada, el Ministerio de la Protección Social debe ser desvinculado.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN PRIMERA INSTANCIA

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto en éste asunto.

V.-LA SENTENCIA APELADA

El **Tribunal Administrativo del Atlántico** mediante sentencia del 1º de diciembre de 2010 accedió a las pretensiones de la demanda y resolvió las excepciones propuestas de la siguiente manera:

5.1.- En relación con la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda precisó que el Ministerio de Transporte resolvió el fondo del derecho reclamado por COLMARES en el sentido de negar la solicitud de pago de unas sumas de dinero, lo cual, a juicio del *a quo*, generó claros efectos jurídicos, pues con dicha decisión se cerró la posibilidad de seguir discutiendo en sede gubernativa sobre el reconocimiento de ese derecho.

5.2.- En cuanto a la excepción de caducidad afirmó que el acto administrativo fue notificado el 26 de diciembre de 2005, lo cual indica que la demanda podía ser presentada hasta el 27 de abril de 2006, fecha en la cual efectivamente se radicó el escrito en la Secretaria del Tribunal. En consecuencia, se impetró dentro de los cuatro (4) meses que otorga el artículo 136 del C.C.A. para esos efectos.

5.3.- Señaló que los pronunciamientos proferidos por la Jurisdicción Ordinaria, traídos a colación el Ministerio de Transporte no son suficientes para declarar la prosperidad de la excepción de cosa juzgada, puesto que allí se declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio, inclusive; lo cual permite concluir que no se resolvieron de fondo las pretensiones de la demandante.

5.4.- Declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva invocada por el Ministerio de la Protección Social, toda vez que la controversia del presente asunto gira en torno al pago de unos dineros producto del servicio de cargue y descargue de los buques en los puertos de Santa Marta y Barranquilla, y a dicha cartera solo le compete vincularse en procesos relacionados con pasivo laboral y prestacional, tal y como lo determina la Resolución No. 03137 del 31 de diciembre de 1998.

5.5.- Luego de despachar las excepciones propuestas en la forma expuesta, el Tribunal analizó el asunto a la luz de la normativa vigente

en el momento de ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presente demanda, transcribiendo los artículos 33, 34 y 39 de la Ley 1ª de 1991, así como los artículos 1º y 2º del Decreto 1678 de 1992 proferido por la Junta Directiva de COLPUERTOS.

5.5.1.- Adujo que COLPUERTOS cobró a COLMARES los servicios de cargue y descargue durante los años 1992 y 1993 desconociendo lo dispuesto en el artículo 10 del citado Decreto, que exoneraba de tal cobro a los agentes navieros en los eventos de que la estiba y desestiba fuese directa, tal y como aconteció en el caso concreto.

5.5.2.- Desde el momento de entrada en vigencia del Decreto 1678 de 1992, el Terminal Marítimo de Santa Marta ya había dejado de prestar los servicios de estiba y desestiba, por lo que cualquier pago de servicio que éste Terminal recibiera por embarque o desembarque constituía un pago de lo no debido.

Las pruebas obrantes a folios 106 a 126 dan cuenta de que las operaciones facturadas por COLPUERTOS en el Terminal de Barranquilla no contemplan la utilización del uso de barcazas, bongos, planchones o gabarras.

Encontró que las facturas que obran en el plenario acreditaban que el actor pagó a operadores privados (Suministros Generales Ltda., Muelles Agromar Ltda., y Servicios Técnicos Ltda.) los cargues y descargues de las motonaves⁶, y que además, debió pagarle a COLPUERTOS tales operaciones aun cuando nunca se ejecutaron, lo cual constituye un pago de lo no debido.

5.5.3.- Expresó que el demandante se encontraba dentro del término para reclamar los dineros que COLPUERTOS le cobró indebidamente,

⁶ Folios 21 a 141 del Cuaderno del Tribunal.

pues la presentó dentro de los veinte (20) años que ordena el Código Civil para estos efectos.

5.5.4.- Con todo, encontró probado que la empresa COLMARES realizó erogaciones a favor de COLPUERTOS por una labor que nunca prestó.

En consecuencia, declaró la nulidad del Oficio No. MT-1320-2 del 23 de diciembre de 2005 proferido por el Ministerio de Transporte y condenó a tal entidad a restablecer el derecho de la actora ordenando la devolución de las sumas pagadas con los intereses comerciales correspondientes.

Agregó que la indexación debía serle reconocida desde la fecha de la reclamación administrativa, es decir, desde el 10 de noviembre de 2005, toda vez que *“...la entidad pública no debe asumir la corrección monetaria sobre fecha anterior, pues le es imputable a la demandante el haber escogido la jurisdicción equivocada, máxime cuando las sentencias del Tribunal Superior decretaron la nulidad por falta de jurisdicción el 10 y el 23 de junio de 2003, fecha a partir de las cuales COLMARES retiró los escritos introductorios...Es decir, el yerro del actor de presentar su solicitud ante jurisdicción diferente a la contenciosa, y aún después de haber obtenido la declaratoria de nulidad de todo lo actuado, la omisión de presentar nuevamente su solicitud por el periodo antedicho, no son conductas imputables al demandado por lo cual éste deberá asumir la indexación sino desde el momento mismo de la reclamación administrativa que dio origen a la declaratoria que hoy se hace”*⁷.

VI. EL RECURSO DE APELACION

El **Ministerio de Transporte** interpuso recurso de apelación en los

⁷ Folio 542 ibídem.



siguientes términos:

6.1.- La decisión censurable no es el Oficio MT-1320-2 del 23 de diciembre de 2005 sino las facturas expedidas por COLPUERTOS, luego la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se encuentra caducada toda vez que se interpuso diez (10) años después de expedirse las citadas facturas.

Aseguró que el demandante lo que hizo fue revivir términos al provocar la decisión que ahora censura.

6.2.- El artículo 1º de la Ley 791 de 2002 establece que el término de las prescripciones veintenarias se reduce a diez (10) años, de modo que la demanda de COLMARES se encuentra prescrita pues se predica de las facturas que fueron expedidas en 1992 y 1993, en tanto que la demanda fue instaurada en el 2006.

6.3.- Indicó que el enriquecimiento sin causa de la administración no configura uno de los motivos de anulación de que tratan los artículos 84 y 85 del CCA., razón que implica que se revoque la sentencia de primera instancia.

6.4.- Adujo que el Decreto 1678 de 1992 fue interpretado aisladamente pues el mismo Tribunal admite que el Decreto redujo en un 25% las tarifas para el cargue y descargue de las embarcaciones en puerto, lo cual es muy distinto a eliminar la tarifa que fue la conclusión a la que llegó el *a quo*.

VII.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

7.1.- El apoderado del **Ministerio de Transporte** allegó escrito de alegato manifestando lo siguiente:

7.1.1.- Insistió en que el fallador de primera instancia confundió el término de prescripción de las acciones ordinarias con el término de caducidad de las acciones contenciosas, que para el caso era la acción de reparación directa, es decir, debió instaurarla dentro del término de dos (2) años contados a partir del último incumplimiento u omisión.

7.1.2.- Estimó que el Tribunal contabilizó mal el término de caducidad de los cuatro (4) meses de que trata el artículo 136 del CCA., como quiera que el Oficio acusado fue comunicado a la actora el 26 de diciembre de 2005, lo cual indica que tenía hasta el 26 de abril de 2006 para presentar la demanda, y como lo hizo el 27 de abril, entonces debió decretarse la prosperidad de la excepción de caducidad.

7.2.- La empresa **COLMARES** también allegó escrito de alegatos oponiéndose a la prosperidad del recurso de apelación y sosteniendo lo que a continuación de enuncia:

7.2.1.- Controvirtió lo relacionado con la caducidad de la acción impetrada pues el artículo 136 del CCA., determina con claridad que el término de presentación oportuna de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho comienza a computarse a partir del día siguiente a la notificación del acto administrativo, es decir, desde el 27 de diciembre hasta el 27 de abril, fecha ésta en la que se radicó el memorial en el Tribunal, concluyendo de todo que se efectuó oportunamente.

7.2.2.- Se opuso al argumento de prescripción de la acción expuesto por el demandado precisando que para la fecha en que se pagaron las facturas, cuya devolución se impugna, no existía normativa especial que regulara el término de prescripción para solicitar la devolución o compensación por pagos en exceso o por lo no debido por concepto de prestación de servicios ante una entidad pública.



Tal vacío hace que se aplique por analogía el artículo 2536 del Código Civil, es decir, de veinte (20) años. En efecto, fue durante ese término que COLMARES solicitó por vía administrativa ante COLPUERTOS la devolución de lo que pagó indebidamente, petición que fue resuelta negativamente a través de Oficio No. MT-1320-2 del 23 de diciembre de 2005.

Afirmó que sólo en materia tributaria a partir del Decreto 1000 de 1997 se reguló el término dentro del cual se podría solicitar la devolución o compensación por pagos en exceso o de lo no debido ante una entidad pública y se estableció el término de diez (10) años consagrados para la acción ejecutiva del artículo 2536 del Código Civil. Luego, a través de varias modificaciones se redujo a cinco (5) años.

No obstante, los dineros cuya devolución se pretendía no son de carácter tributario, sino que se refieren al cobro de unos servicios que las empresas navieras debían cancelar a COLPUERTOS cuando utilizaban los muelles de esa empresa, lo cual permite concluir que debe aplicarse la regla contenida en el mencionado artículo 2536 *ibídem*.

7.2.3.- Calificó como errado el discernimiento del recurrente cuando aseveró que al caso era aplicable la Ley 791 de 2002 que en su artículo 1º redujo el término de las prescripciones veintenarias a diez (10) años, por cuanto el pago de las facturas se realizó en 1992 y 1993, cuando esa ley aún no estaba vigente, y en observancia de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 153 de 1887⁸, la demandante acogió la opción más favorable y se acogió a la prescripción ordinaria de veinte (20) años del artículo 2536 del Código Civil.

⁸ *“La prescripción iniciada bajo el imperio de una Ley, y que no se hubiere completado aun al tiempo de promulgarse otra que lo modifique, podrá ser regida por la primera o la segunda, a voluntad del prescribiente pero eligiéndose la última, la prescripción comenzará a contarse si no desde la fecha en que la ley nueva hubiere comenzado a regir”* (Folio 37 de este Cuaderno).



Trajo a colación las sentencias del 29 de junio de 2000 proferida en el expediente número 17015 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, y la del 9 de marzo de 1998 expedida en el proceso 262 por la Sala Plena de la citada Corporación.

7.2.4.- En relación con la supuesta improcedencia de la acción por no estar en consonancia con los motivos que ordenan los artículos 84 y 85 del CCA., señaló que la última norma era precisa en consagrar la viabilidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para quien pretenda la devolución de lo que pagó indebidamente, lo cual indica que la acción impetrada sí es procedente.

7.2.5.- Se refirió al cargo de indebida interpretación del Decreto 1678 de 1992 afirmando que la razón de esa norma respondía a que para ese momento la operación de cargue y descargue directo estaba en manos de compañías de operadores portuarios privados en atención a las nuevas normas cuyo espíritu o intención fue privatizar algunos servicios antes de completar todo el proceso de privatización de los puertos colombianos.

Indicó que en los puertos de Barranquilla, Santa Marta, Cartagena y Buenaventura, no se efectuaba ni se efectúa, a menos de que existan circunstancias muy especiales, el cargue y descargue por medio de bongos, planchones o gabarras, es decir, tales operaciones se realizan de manera directa, es decir, de la nave al muelle.

Siendo ello así, y de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto enunciado, es claro que las actividades de cargue o descargue se encontraban exoneradas de pago y que se encuentra acreditado que para la estiba a desestiba de COLMARES no se utilizaron bongos, planchones o gabarras, o lo que es lo mismo, se efectuó de manera directa, luego debían quedar exoneradas de pago, lo cual no ocurrió y fue precisamente lo que motivó la presentación de la demanda de la



referencia por evidenciar un pago de lo no debido.

VIII.- LA DECISION

La Sala no observa ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, y en consecuencia procede a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes,

IX.- CONSIDERACIONES

Del examen del recurso de apelación la Sala concluye que los problemas jurídicos a resolver son los siguientes: (i) Definir si sobre las pretensiones de la actora operó el fenómeno de caducidad habida cuenta de que se están reviviendo términos al considerar como censurable las facturas y no el Oficio MT-1320-2 del 26 de diciembre de 2005. (ii) Si la prescripción del Código Civil es aplicable al caso. (iii) Establecer si el enriquecimiento sin justa causa es una de las causales que pueden viciar de nulidad un acto administrativo. (iv) Definir el Alcance del Decreto número 1678 de 1992 para el asunto bajo examen.

9.1. Caducidad

A efectos de definir si aconteció el fenómeno de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho impetrada por la actora, debe determinarse de manera previa cuáles son los actos censurables según los antecedentes del caso.

9.1.1. Las facturas

9.1.1.1. Posición jurisprudencial

Asegura el apoderado de la actora que son las facturas proferidas durante los años de 1992 y 1993 las pasibles de impugnación judicial. Al respecto, ésta Corporación ha sostenido que tales documentos pueden llegar a reputarse como actos administrativos siempre que se cumpla con las condiciones que caracterizan éste tipo de decisiones, es decir, que corresponda a una manifestación unilateral de la voluntad de la Administración dirigida a producir efectos jurídicos, ya se para crear, modificar o extinguir una situación jurídica.

La Sección Tercera en sentencia del 27 de junio de 2013 en el proceso número 73001 23 31 000 2000 00673 01, recogió todo el criterio jurisprudencial que sobre el particular ha esbozado el Consejo de Estado, veamos:

“La jurisprudencia de la Corporación, en repetidas ocasiones, se ha encargado de analizar la naturaleza jurídica de las facturas, considerando que ellas pueden tener el carácter de actos administrativos si se dan los requisitos necesarios para su configuración y negando tal naturaleza en otros eventos; así, en el ámbito de las facturas emitidas por las empresas de servicios públicos, la Sala ha afirmado:

“... la Sala observa que la Jurisprudencia ha considerado que los actos de facturación de una empresa de servicios públicos son actos administrativos, en atención a los siguientes criterios:

“1. La facultad de las empresas de servicios públicos de definir controversias frente al usuario, de declarar lo que es un derecho en un momento determinado y de resolver los recursos de reposición presentados en contra de sus decisiones, es en realidad el ejercicio de un poder de autotutela.

“2. Los actos de las empresas de servicios públicos domiciliarios que decidan la negativa a contratar, la suspensión, terminación, corte y facturación, es decir, los actos que niegan o afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato, son administrativos.

“3. El establecimiento por parte de la Ley 142 de 1994, de mecanismos de defensa instituidos tradicionalmente a favor de los sujetos que acuden ante la administración, hace suponer que la Ley le ha otorgado a las empresas prestadoras de servicios públicos, las prerrogativas que poseen ordinariamente las autoridades públicas.

“4. Al considerar que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, se ha equiparado su prestación al ejercicio de una función administrativa (Arts. 2, 209 y 365 C.P.)”⁹.

(...)

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 31 de marzo de 2005, Exp. AG-1617, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

La Corporación, en ocasiones anteriores, ya había afirmado que las facturas podían llegar a constituirse en verdaderos actos administrativos; así, en sentencia de 1985 se afirmó:

“De suerte pues que las resoluciones que se producen en este proceso administrativo desarrollado en torno a la reclamación formulada contra la facturación y cobro de los servicios por los usuarios de los mismos, constituyen indudablemente actos administrativos creadores de situaciones jurídicas individuales, actos expedidos en ejercicio del poder legal de que está investida la Empresa Puertos de Colombia y con miras a producir un efecto de derecho.”

Es cierto que esos actos administrativos tuvieron su causa u origen en “actos mercantiles como son las facturas por los servicios prestados según se analizó antes, pero estos actos ciertamente que nada tienen que ver con la declaración que de modo unilateral hace la Empresa Puertos de Colombia en las resoluciones que definen las reclamaciones. Y es que debe dejarse muy claro y en ello participa la Sala de la opinión del señor apoderado de la Flota Mercante Grancolombiana, que la vía gubernativa en el caso presente solamente se inició con el primer pronunciamiento de la Empresa Puertos de Colombia al negar el reclamo formulado contra las facturas que en detalle contenían la prestación de un servicio mercantil, como se ha explicado, pues fue apenas en ese momento cuando la Empresa comenzó a realizar una actividad o función típicamente administrativa, a manifestar su voluntad de modo unilateral en actos administrativos con todos los alcances jurídicos de los mismos y que, luego, una vez culminada o concluida la vía gubernativa con los recursos de ley, eran susceptibles de control jurisdiccional Contencioso Administrativo como el que se ha buscado a través de la acción aquí propuesta por la Flota Mercante Grancolombiana”¹⁰.

En similar dirección y atendiendo el contenido de las disposiciones establecidas en las llamadas “facturas de venta”, la Corporación ha afirmado:

“Del texto de las facturas descritas, observa la Sala que su naturaleza corresponde a la de un acto administrativo, que aunque se llame “factura de venta” contiene una manifestación de voluntad administrativa con una decisión que produce efectos en derecho, se encuentra suscrita por el Tesorero General del Departamento y es susceptible de control jurisdiccional.”¹¹

“Sin embargo, y como se señaló anteriormente, si bien se trata de un acto administrativo, para que dicho documento preste mérito ejecutivo, debe contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible, debe gozar también de carácter ejecutivo y ejecutorio, para que la Administración pueda cobrarlo por la vía coactiva”¹².

Por otro lado, la Sección Cuarta de la Corporación, en algunas ocasiones, ha considerado que las facturas de cobro no constituyen actos administrativos si ellos no contienen modificación alguna a la situación de un particular; en este sentido, se ha afirmado:

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 18 de abril de 1985, Exp. 4483, C.P. Samuel Buitrago Hurtado.

¹¹ Cita textual del fallo: En similar sentido, Consejo de Estado, Sección Cuarta, Auto del 27 de mayo de 2004, exp. 14235, M.P. Ligia López Díaz.

¹² Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 16 de agosto de 2007, Exp. 15235, C.P. Ligia López Díaz.

*“... la Sala considera que las facturas demandadas, en esencia, son actos jurídicos derivados de un contrato de suministro de energía eléctrica y que si bien en esas facturas se evidencia una decisión tomada por CORELCA en ejercicio de la función administrativa que asigna la Ley a entidades diferentes a las administradoras del tributo¹³, esto no implica que las facturas cambien de naturaleza jurídica y se conviertan en acto administrativo, pues, **lo que determina la existencia de un acto administrativo, no es el documento en el que se materialice la decisión sino, la decisión en sí misma de la Administración de crear, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, se reitera, independientemente del documento en donde se plasme esa decisión.***

“Tan es así que en el caso concreto está probado que CORELCA tomó la decisión de liquidar y recaudar la contribución antes de la expedición de las facturas demandadas¹⁴, pero sólo enteró a INTERCOR de esa decisión cuando liquidó efectivamente la contribución en las facturas demandadas y se las comunicó al demandante.

“Por lo tanto, bajo la consideración de que la decisión de liquidar y recaudar la contribución también quedó evidenciada en las facturas y que esa decisión, en cuanto creó una situación jurídica particular para el demandante, era demandable, le asiste razón al a quo cuando precisó que, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho estaba caducada porque si, en efecto, la última liquidación de la contribución se consignó en la factura INTE-E-151 y esta fue comunicada el 2 de julio de 1996, era evidente que al 10 de noviembre de 1997, fecha en que se presentó la demanda, la acción estaba caducada. (art. 136 C.C.A)”¹⁵.

También se encuentra, admitiendo el carácter de acto administrativo respecto de unas facturas emitidas por la Aeronáutica Civil, el siguiente pronunciamiento de la Corporación:

*“... se tiene que la Resolución Núm. 03929 de 16 de octubre de 2001, expedida por el Director General de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, vista su motivación y lo dispuesto en ella, no crea, modifica ni extingue situación jurídica alguna, o dicho de otra forma no contiene decisión de fondo ni efecto jurídico directo sobre asunto administrativo alguno, sino que mediante ella la entidad demandada se limita a la mera consolidación o sumatoria del valor de las facturas en mención y los intereses moratorios que las mismas habrían generado, y a ordenar el cobro de su monto; **de suerte que las obligaciones a que alude no surgen de la misma, sino de las facturas que allí aparecen relacionadas, por lo cual la verdadera fuente de las obligaciones que se ordenan cobrar y, por ende, las creadoras de la respectiva situación jurídica son esas facturas, que la Sección Quinta de esta Corporación señaló como constitutivas de actos administrativos, y ello explica justamente que la entidad demandada anteriormente hubiera***

¹³ Cita textual del fallo: “Mediante sentencia C-091 de 1997 la Corte Constitucional dio por sentado que constituye una función administrativa asignada por ley, la de liquidación y recaudo del impuesto de registro a cargo de las cámaras de comercio. En sentido análogo es aplicable tal calificativo al caso concreto”.

¹⁴ Cita textual del fallo: “En efecto, en el Convenio No. C-450-96, suscrito entre CORELCA y la Electrificadora de la Guajira, que obra en los folios 145 y 146 del cuaderno principal se dejó constancia en el No. 5 de los considerandos de ese convenio, que en desarrollo del Contrato No. C-3308-94 y su otrosí, CORELCA le cobraría a INTERCOR, a partir del 1º de enero de 1996, el valor de la contribución especial equivalente al 20% de la factura mensual de venta de energía y potencia de que trata la Ley 143 de 1994. Lo anterior para que, de ese porcentaje, que correspondía por derecho en un ciento por ciento a la Electrificadora de la Guajira, CORELCA tomara cierto porcentaje para cubrir compromisos de pago que había adquirido la Electrificadora con CORELCA”.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 6 de agosto de 2009, Exp. 16045, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

intentado su cobro mediante juicio de jurisdicción coactiva cuyo expediente obra como prueba en este proceso”¹⁶.

De los precedentes jurisprudenciales transcritos se puede afirmar que las facturas no constituyen per se actos administrativos; sin embargo si por su virtud la entidad administrativa crea, modifica o extingue una situación jurídica ostentarán esta calidad y podrán ser objeto de control, ya sea en sede administrativa o en sede jurisdiccional.”

Tal postura ha venido siendo reiterada por ésta Jurisdicción, lo cual indica que existe una posición clara, uniforme y pacífica sobre el particular¹⁷, en torno a determinar que las facturas pueden llegar a ser actos administrativos siempre que cumplan las condiciones para definirse como tal. La sentencia del 31 de marzo de 2005 establece los requisitos¹⁸, a saber:

“...que para que un acto jurídico constituya acto administrativo debe consistir en una i) declaración unilateral, ii) que se expida en ejercicio de la función administrativa, que lo puede ser por una autoridad estatal de cualquiera de sus ramas u organismos, o incluso por entidades privadas en virtud de autorización legal, a menos que por norma especial de orden Constitucional o legal dicha declaración, no siendo expedida en ejercicio de función administrativa sea demandable en acción contencioso administrativa y iii), que ella produzca efectos jurídicos por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante”¹⁹.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 10 de abril de 2008, Exp. 0583-01, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

¹⁷ De la Sección Primera encontramos: Sentencia del 10 de abril de 2008, Proceso número 25000 23 24 000 2002 00583 01; Fallo del 20 de junio de 2012, Radicación número 76001 23 31 000 2006 00319 01; Providencia del 31 de julio de 2014, Expediente número 76001 23 31 000 2007 01234 01. De la Sección Tercera se pueden consultar, entre otras: Fallo del 8 de febrero de 2001; Proceso número 12383; Fallo del 6 de marzo 2008, Radicación número 73001 23 31 000 2003 01550 01 (AG); Providencia del 7 de marzo de 2011, Radicación número 23001 23 31 000 2003 00650 02 (AG).

De la Sección Cuarta se encuentran las siguientes: Sentencia del 25 de noviembre de 1994, Radicación número 9575; Fallo del 4 de noviembre de 2010, Radicado número 25000 23 27 000 2003 00049 03; Fallo del 11 de octubre de 2012, Proceso número 05001 23 31 000 2005 07562 01; Providencia del 18 de junio de 2014, Expediente número 70001 23 31 000 2004 00381 01;

De la Sección Quinta tenemos: Sentencia del 21 de septiembre de 2006, Expediente número 11001 00 00 000 2002 02139 01; Fallo del 5 de octubre de 2000, Radicación número 1.110.

¹⁸ Sección Primera. Radicación núm. 11001 0324 000 1999 02477 01.

¹⁹ En Sentencia de 25 de febrero de 1999, Radicación número 2074, la Sección Quinta también se refirió a este aspecto: “*El sistema colombiano no exige formalidades determinadas para la conformación del acto administrativo, de tal manera que puede ser verbal, escrito y hasta simbólico. Lo único importante es que reúna los requisitos esenciales que la doctrina y la jurisprudencia le han venido indicando, esto es que sea una declaración de la voluntad administrativa con consecuencias jurídicas, de los cuales participa sin la menor duda el que como tal es señalado en la demanda que ha dado vida a este proceso.*” (Subrayas de la Sala).

indica que se trata de un acto administrativo, en tanto cumple con los requisitos establecido para esos efectos.

Siendo ello así, es claro para la Sala que las facturas expedidas durante los años 1992 y 1993 por COLPUERTOS²¹, son actos administrativos y que la manera de controvertir su legalidad es impugnándolos a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por su contenido particular y concreto²², en tanto determinan una situación jurídica concreta y particular en cabeza del administrado.

9.2. Análisis

A efectos de resolver el caso, resulta útil recapitular los antecedentes en los aspectos pertinentes, a saber:

- a. La reclamación surge del pago de unos servicios que nunca prestó COLPUERTOS a COLMARES que se encuentran

²¹ Facturas identificadas con los números: 329119, 329121, 328177, 330406, 330019, 326541, 327737, 328168, 325538, 328853, 327805, 331063, 327816, 930010912, 93009956, 93009955, 93009023, 93009014, 93010922, 93008791, 93008778, 93008529, 93007600, 93007286, 93007154, 93006697, 93005942, 93006377, 93005714, 93005235, 93004912, 93004821, 93004550, 93004247, 93004061, 93004011, 93003738, 93003488, 93002702, 93001730, 93001034, 93009564, 93007380, 93009979, 93009027, 92017150, 92018577, 92018638, 93011146, 93011240, 93013791, 93013164, 93011363, 93011665, 93013811 y 93328358.

²² Al respecto es pertinente traer a colación estos dos antecedentes jurisprudenciales: Fallo del 6 de marzo 2008, Radicación número 73001 23 31 000 2003 01550 01 (AG): *“Lo anterior no obsta para reconocer que la entidad prestadora del servicio sí actúa en ejercicio de función pública, por disposición expresa de la ley, cuando resuelve la reclamación que le formula el usuario, en relación con esa facturación, decisión contra la cual proceden los recursos de la vía gubernativa ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y que es susceptible de ser demandada en acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante esta jurisdicción. A este respecto, la Corte Constitucional reconoció la calidad de actos administrativos a aquellos en los que se decidan los recursos, quejas y reclamos que presenten los usuarios de los servicios públicos domiciliarios.”*

Providencia del 7 de marzo de 2011, Radicación número 23001 23 31 000 2003 00650 02 (AG): *“La jurisprudencia de esta Corporación en varias oportunidades ha reiterado que la liquidación de un impuesto constituye una verdadera manifestación unilateral de la voluntad de la administración que afecta situaciones jurídicas concretas. Un acto de carácter definitivo que coloca fin a un procedimiento administrativo tendiente a determinar el impuesto a pagar, frente al cual pueden interponerse los recursos de la vía gubernativa, que en caso de no proceder habilitan el uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho establecida en el artículo 85 del C.C.A. En otras oportunidades, se ha puesto de presente el carácter ejecutivo de la liquidación al contener una obligación expresa, clara y exigible que permite demandar por vía coactiva su cumplimiento, como lo dispone el artículo 68 del C.C.A. También ha sostenido el juez que como acto definitivo que es, surte efectos desde su notificación sin requerir acto confirmatorio alguno”.*

consignados en las siguientes facturas que datan del año **1993**.
El cuadro que a continuación se trae a colación contiene la
relación de tales documentos:

FACTURA No.	FECHA	VALOR	TERMINAL
93008791	09/08/1993	\$7.339.213	SANTA MARTA
23009956	04/09/1993	\$838.754,00	SANTA MARTA
93009955	04/09/1993	\$2.509.378	SANTA MARTA
93009023	13/08/1993	\$27.566.462	SANTA MARTA
93009014	13/08/1993	\$7.268.850	SANTA MARTA
93110922	28/09/1993	\$1.297.707	SANTA MARTA
93008778	06/08/1993	\$6.866.020	SANTA MARTA
93008529	31/07/1993	\$1.113.794	SANTA MARTA
93007600	09/07/1993	\$1.807.510	SANTA MARTA
93007286	01/07/1993	\$15.247.110	SANTA MARTA
93007154	28/06/1993	\$10.267.615	SANTA MARTA
93006697	17/06/1993	\$11.029.926	SANTA MARTA
93005942	01/06/1993	\$18.851.539	SANTA MARTA
93006377	08/06/1993	\$1.760.691	SANTA MARTA
93005714	26/05/1993	\$1.809.945	SANTA MARTA
93005235	12/05/1993	\$1.528.141	SANTA MARTA
93004912	04/05/1993	\$7.167.349	SANTA MARTA
93004821	30/04/1993	\$1.628.269	SANTA MARTA
93004550	27/04/1993	\$5.887.638	SANTA MARTA
93004247	21/04/1993	\$7.272.688	SANTA MARTA
93004061	15/04/1993	\$17.115.147	SANTA MARTA
93004011	14/04/1993	\$5.349.762	SANTA MARTA
93003738	06/04/1993	\$17.864.854	SANTA MARTA
93003488	31/03/1993	\$822.215	SANTA MARTA
93002702	16/03/1993	\$22.421.295	SANTA MARTA
93001730	22/02/1993	\$1.514.018	SANTA MARTA
93001034	08/02/1993	\$1.855.171	SANTA MARTA
93009564	26/08/1993	\$1.656.723	SANTA MARTA
93007380	06/07/1993	\$1.816.320	SANTA MARTA
93009979	06/09/1993	\$36.005.281	SANTA MARTA
93009027	13/08/1993	\$14.537.047	SANTA MARTA
92017150	15/12/1992	\$1.146.320	SANTA MARTA
92018577	31/12/1992	\$3.724.553	SANTA MARTA
92018638	31/12/1992	\$4.076.534	SANTA MARTA
93001146	11/02/1993	\$26.171.542	SANTA MARTA
93011240	06/10/1993	\$17.567.311	SANTA MARTA
93013791	30/11/1993	\$26.627.242	SANTA MARTA
93013194	18/11/1993	\$9.526.065	SANTA MARTA
93011363	11/10/1993	\$1.576.759	SANTA MARTA
93011665	15/10/1993	\$24.253.143	SANTA MARTA
93328358	13/09/1993	\$3.586.534	BARRANQUILLA

93330406	26/10/1993	\$2.642.054	BARRANQUILLA
93327816	07/09/1993	\$3.190.856	BARRANQUILLA
93330406	26/10/1993	\$2.638.970	BARRANQUILLA
93327805	00/09/1993	\$2.988.447	BARRANQUILLA
93327816	02/09/1993	\$3.190.865	BARRANQUILLA
93327805	00/09/1993	\$2.969.795	BARRANQUILLA
93331063	08/11/1993	\$1.301.713	BARRANQUILLA
93328853	24/09/1993	\$1.908.034	BARRANQUILLA
93328853	24/09/1993	\$1.240.417	BARRANQUILLA
93328168	00/09/1993	\$5.364.375	BARRANQUILLA
93328358	00/09/1993	\$3.586.534	BARRANQUILLA
93328168	00/09/1993	\$5.364.375	BARRANQUILLA
93327737	31/09/1993	\$13.473.717	BARRANQUILLA
93326541	00/08/1993	\$4.210.521	BARRANQUILLA
93327737	00/08/1993	\$13.473.717	BARRANQUILLA
93330289	26/10/1993	\$2.691.764	BARRANQUILLA
93330019	26/10/1993	\$3.441.607	BARRANQUILLA
93328177	09/09/1993	\$2.544.461	BARRANQUILLA
93329125	30/09/1993	\$1.606.186	BARRANQUILLA
93329119	30/09/1993	\$5.942.036	BARRANQUILLA
93329121	30/09/1993	\$3.099.792	BARRANQUILLA

b. COLMARES presentó dos demandas, una el **8 de julio de 1999** y la otra en el año **2000**²³, contra COLPUERTOS ante la Jurisdicción Ordinaria reclamando el pago de lo no debido.

c. La primera instancia finalizó con las siguientes providencias:

Sentencia del 30 de abril de 2003 proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Barranquilla por medio de la cual se accedió a las pretensiones de COLMARES²⁴, se adelantó la primera instancia en el proceso 1999-00666.

Fallo del 14 de mayo de 2002 expedido en el proceso 2000-00178 el Juez Cuarto Civil del Circuito de Barranquilla accedió igualmente a las peticiones de la actora²⁵.

²³ No existe en el expediente referencia exacta de la fecha de interposición de la demanda. No obstante, del número de radicación del proceso en primera instancia se infiere que fue en el año 2000.

²⁴ Ver folios 405 a 408 del Cuaderno del Tribunal.

²⁵ Ver folios 169 a 193 ibídem.

- d. Las dos providencias fueron apeladas y surtieron el trámite de consulta ante el superior.
- e. El Tribunal Superior del Distrito de Barranquilla resolvió los recursos de apelación y la consulta a través de **Autos del 10 de junio de 2003** y **23 de julio de 2003**, respectivamente, en el sentido de declarar la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio, inclusive, por falta de jurisdicción²⁶.
- f. COLMARES retiró las demandas presentadas ante la Jurisdicción Ordinaria.
- g. El **10 de noviembre de 2005** COLMARES presentó derecho de petición ante COLPUERTOS con el fin de que le fuesen devueltos los valores pagados por concepto del servicio de estiba y desestiba que nunca prestó.
- h. FONCOLPUERTOS respondió la anterior solicitud mediante **Oficio MT-1320-2 del 26 de diciembre de 2005** negando la petición.

La última factura pagada por COLMARES a COLPUERTOS data del 30 de septiembre de 1993, lo cual quiere decir que la actora tenía hasta el 31 de enero de 1994²⁷, para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra esa decisión.

No obstante, impetró demanda ante los Jueces Civiles del Circuito de Barranquilla seis (6) años después, con el convencimiento de que era la Jurisdicción Ordinaria la competente para conocer de su controversia, y bajo el amparo de lo dispuesto en el artículo 2536 del

²⁶ Ver folios 194 a 203 y 409 a 415 ibídem.

²⁷ En consideración a que el 30 de enero de 1994 era un domingo.

Código Civil²⁸ que para entonces establecía la prescripción de la acción ordinaria por veinte (20) años.

Siendo ello así, y habida cuenta de que el régimen de COLPUERTOS fue modificado con ocasión al proceso liquidatorio al que se sometió y eso redundó en la declaratoria de falta de jurisdicción, es procedente afirmar, bajo el amparo de lo establecido en el artículo 229 Constitucional, que la actora tenía cuatro (4) meses para interponer la acción de que trata el artículo 85 del CCA., luego de notificado el último auto que declaró la falta de jurisdicción en el proceso número 1999-00666, es decir, desde el 25 de julio de 2003²⁹, pues a partir de esa fecha tenía certeza de que el competente era el Tribunal Administrativo del Atlántico, y no la Jurisdicción Ordinaria.

Lo anterior indica que COLMARES tenía hasta el 26 de noviembre de 2003 para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra las facturas mediante las cuales pagó a COLPUERTOS un servicio de cargue y descargue que nunca prestó.

Sin embargo, como sólo presentó demanda el 27 de abril de 2006, es claro para la Sala que la demandante acudió de manera extemporánea a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a resolver la controversia por el pago de lo no debido a COLPUERTOS, en consideración a que, instauró la acción dispuesta en el artículo 85 del CCA., luego de transcurridos más de dos años después, superando evidentemente el término establecido en el artículo 136 ibídem.

²⁸ **ARTICULO 2536. PRESCRIPCION DE LA ACCION EJECUTIVA Y ORDINARIA. Modificado por el art. 8, Ley 791 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:** La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10).

La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).

Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término.”

“Texto original:

ARTÍCULO 2536. La acción ejecutiva se prescribe por diez años, y la ordinaria por veinte.

La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de diez años, y convertida en ordinaria durará solamente otros diez.”

²⁹ Ver folio 414 del Cuaderno del Tribunal en el que consta la fecha de notificación.

Coincide la Sala con el argumento que en primera y segunda instancia trajo a colación el Ministerio de Transporte en el sentido de indicar que la solicitud del 10 de noviembre de 2005 presentada por COLMARES a FONCOLPUERTOS lo que pretendía era revivir términos, pues la situación jurídica que perjudicaba a la demandante ya se encontraba consolidada con la expedición de las facturas, documentos éstos que incluso había demandado en la Jurisdicción Ordinaria, y respecto de las cuales ya tenía certeza de cuál era la jurisdicción competente.

Finalmente, resulta imperioso descartar que lo pretendido por el actor constituye un típico evento de enriquecimiento sin causa que conlleva a la interpretación de la acción como de reparación directa, ya que el análisis hecho en líneas anteriores devela que no se cumplen con los requerimientos que la jurisprudencia de esta corporación ha fijado para efectos de ejercer dicha acción.

En efecto, la *actio in rem verso* sólo procede cuando el titular del patrimonio afectado carece de cualquier otra acción, de allí que la Sección Tercera del Consejo de Estado haya dispuesto que *“En el enriquecimiento torticero, causa o falta de justificación en el enriquecimiento, se toma en el sentido de que la circunstancia que produjo el desplazamiento de un patrimonio a otro no haya sido generada por un contrato o un cuasicontrato, un delito o un cuasidelito, como tampoco por una disposición expresa en la ley. Para que sea legitimada en la causa la acción in rem verso, se requiere que el demandante, a fin de recuperar el bien, carezca de cualquiera otra acción originada por un contrato, un cuasicontrato, un delito, un cuasidelito, o de las que brotan de los derechos absolutos. Por lo tanto, carece igualmente de la acción el demandante (...) que por su hecho o por su culpa perdió cualquiera de las otras vías de derecho”*.³⁰

Bajo estas consideraciones resulta evidente para la Sala que, en primer término, el “enriquecimiento” de la administración en este caso

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Expediente 11895, fallo de 30 de noviembre de 2000, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

tiene causa conocida y amparada en una norma jurídica, esto es, el Estatuto Tarifario para todos los terminales marítimos del país aprobado por Decreto 550 del 6 de marzo de 1981. En segundo término, se ha dejado ver con claridad que el actor contaba con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir las facturas y aún más, podía hacerse parte en el proceso de liquidación de COLPUERTOS a fin de buscar la devolución de los pagos que consideraba excesivos, todo lo cual desemboca en que no puede, en este caso, entenderse que la acción es la de reparación directa.

La Sala, a partir del análisis hecho, encuentra que el actor no acudió al proceso de liquidación de la entidad para hacer la reclamación de su crédito, acudió a la jurisdicción equivocada para intentar la devolución de lo pagado y dejó caducar la acción contenciosa administrativa (nulidad y restablecimiento del derecho) que podía interponer para controvertir las facturas, lo cual demuestra su falta de diligencia en la protección de sus intereses, siendo ello un argumento adicional para descartar la ocurrencia de un enriquecimiento sin causa en su desmedro y a favor del Estado.

Por lo visto, la Sala encuentra probada la excepción de caducidad y en consecuencia, revocará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, para en su lugar, negar las pretensiones de COLMARES, relevando de esta manera del estudio de los demás problemas jurídicos planteados al comienzo de éste acápite.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA



PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de la caducidad de la acción de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: REVOCAR la sentencia apelada, y en su lugar, **INHIBIRSE** de resolver el fondo del asunto.

TERCERO: Reconocer personería a la abogada Jennifer Constanza Suaza Sáenz como apoderada del Ministerio de Transporte en los términos y para los fines del poder que obra a folio 68 de éste Cuaderno.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 30 de junio de 2016.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA