

# *República de Colombia*



## *Tribunal Administrativo del Meta - Sala Quinta Oral*

---

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, octubre veinticinco (25) de dos mil dieciocho (2018)

**RADICACIÓN: 50001-23-33-000-2017-00658-00**  
**DEMANDANTE: JOSÉ ORLANDO CARMONA PRADA**  
**(CONSORCIO GUAVIARE)**  
**DEMANDADO: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS "INVÍAS"**  
**M. DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

El señor JOSÉ ORLANDO CARMONA PRADA actuando como representante legal del CONSORCIO GUAVIARE, instauró demanda, a través del medio de control de controversias contractuales, en contra del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS "INVÍAS", con el fin de que se le endilgue responsabilidad por los daños irrogados al no actuar diligentemente durante la ejecución del contrato N°. 1940 de 2012.

Como sustento de sus pedimentos, esgrimió que suscribió contrato con el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS "INVÍAS" por valor de \$79.999.980.00, m/cte, para ser ejecutado entre el 20 de noviembre y el 31 de diciembre de 2012, con el objeto de ejercer interventoría en la construcción de un muelle sobre la ribera del Rio Guaviare, empero su ejecución se extendió más de lo planeado, debido al actuar negligente del demandado frente a las actuaciones del contratista encargado de la construcción de la obra.

Expuso, que pese a la suscripción de actas y aprobación de informes finales, hasta el 30 de diciembre de 2013 el INVÍAS inició proceso sancionatorio en su contra, supuestamente, por no haber presentado el acta final del contrato de interventoría, siendo finalmente archivado en virtud de Resolución No. 05187 del 29 de julio de 2015, por haberse demostrado el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Expresó, que es un ingeniero de obras por profesión y que su actividad económica está ligada a la suscripción de contratos con entidades públicas y privadas, por tal motivo, el verse involucrado en un proceso sancionatorio, limitó su gestión como contratista, lo cual se vio reflejado en sus ingresos promedio; sumado a lo anterior, el INVÍAS, nunca le canceló los costos de las actas finales del contrato, que ascienden a la suma de \$42.584.056.00 m/cte.

Frente a la oportunidad para iniciar la demanda, enfatizó que si bien es cierto que la Ley 1437 de 2011, estableció que el medio de control de controversias contractuales debe ejercerse dentro de los 2 años siguientes a la ocurrencia del hecho, so pena que opere la caducidad; en el presente caso, debe darse aplicación al término de prescripción extintiva de la acción civil de 20 años, previsto en el artículo 55 de la Ley 80 de 1993, dado que las pretensiones de la demanda están encaminadas a obtener la declaratoria de responsabilidad contractual del demandado por su actuación durante la ejecución del contrato de obra N°. 1940 de 2012.

Para atender la anterior visión que resulta vital en esta fase introductoria del litigio, cabe preciar que tanto la doctrina como la jurisprudencia han sido categóricas en afirmar que el término de prescripción extintiva de la acción civil prevista en el artículo 55 de la Ley 80 de 1993, únicamente tiene aplicación para obtener la declaratoria de responsabilidad del Estado por las abstenciones, hechos y omisiones antijurídicas ocurridas desde la entrada en vigencia del estatuto de la Ley 80 de 1993, hasta que empezó a regir la Ley 446 de 1998; posteriormente derogada por la Ley 1437 de 2011.

Al respecto el profesor Libardo Rodríguez expuso:

*(...) cuando las entidades sean responsables deben indemnizar la disminución patrimonial que se ocasione al contratista, la prolongación de dicha disminución y la ganancia, beneficio o provecho que ha dejado de percibir. Debe tenerse en cuenta que el artículo 55 del estatuto establecía que la acción para reclamar esta responsabilidad prescribía en el término de veinte años, pero, después de algunas discusiones al respecto, el numeral 10 del artículo 44 de la ley 446 de 1998 vino a ratificar el plazo de dos años de caducidad previsto en el artículo 136 del*

**Código Contencioso Administrativo de 1984 para el ejercicio de las acciones contractuales, por lo cual este último término es el que se considera vigente, salvo para la responsabilidad por las acciones y omisiones ocurridas a partir de la entrada en vigencia de la ley 80 de 1993 y hasta la entrada en vigencia de la ley 446 de 1998, para la cual dicho término es de veinte años". En la actualidad, el literal j) del artículo 164-2 del CPACA señala que el plazo de caducidad para las controversias relativas a contratos es de dos años para todos los casos, por lo cual debe entenderse que dicho término es aplicable a la responsabilidad de las entidades estatales.**<sup>1</sup> (Negrilla de la Sala)

Esta posición tiene amplio respaldo en la jurisprudencia del Consejo de Estado, que al respecto ha dicho:

El Estatuto Contractual contenido en la ley 80 de 1993 modificó el término, de dos años, de caducidad de la acción de controversias contractuales, previsto en el C.C.A (art. 136 num. 6o) respecto de las omisiones de los cocontratantes y de las conductas antijurídicas de éstas; el término de caducidad de la acción previsto en el C.C.A se conservó respecto al ataque de la validez del contrato, de los actos jurídicos (administrativos, bilaterales de las partes, y unilateral del contratista, porque se presumen conductas jurídicas), y de los hechos contractuales que no le son imputables a las partes (hecho del príncipe y hechos imprevisibles, etc).

La modificación introducida por la ley 80 de 1993 frente al artículo 136 inc. 6o. del C.C.A., se dio en lo que atañe al término de "**prescripción de la acción**", en dichos casos; lo fijó en veinte años.

En efecto dice esa normatividad que:

**"La acción civil derivada de las acciones y omisiones a que refieren los artículos 50, 51, 52 y 53 de esta ley prescribirá en el término de veinte (20) años, contados a partir de la ocurrencia de los mismos (...)" (art. 55).**

Esos artículos, en su orden, aluden, entre otros, a la **responsabilidad civil** de:

- las entidades, que responderán "**por las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos** que le sean imputables y que causen perjuicios a sus contratistas (...)" (art. 50 ibídem)
- el servidor público, que responderá civilmente "**por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y la ley**" (art. 51 ibídem).

---

<sup>1</sup> LIBARDO RODRÍGUEZ, *Derecho Administrativo General y Colombiano*, Bogotá, Edit. Temis, 2015, pag. 617.

- los contratistas, que responderán civilmente "por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de ley" (art. 52).
- Los consorcios y uniones temporales, que "responderán por las acciones y omisiones de sus integrantes, en los términos del artículo 7o. de esta ley" (art. 52 ibídem).
- los consultores, interventores y asesores, que responderán civilmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría, interventoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de consultoría, interventoría o asesoría" (art. 53 ibídem).

Del contenido normativo referido concluye la Sala que el legislador quiso ampliar el término de prescripción de la acción a veinte años para los eventos de las **conductas antijurídicas contractuales**.

Así, Administración y Contratista, pueden perseguirse judicialmente dentro de un término mayor, veinte años, cuando sus conductas (activas u omisivas) sean antijurídicas, etc. (consultores, servidores públicos etc).

Cosa distinta es el cuestionamiento de la validez de actos jurídicos contractuales (contrato, actos bilaterales, actos unilaterales de la administración y del particular) y de otras conductas jurídicas (hecho del príncipe) o no imputables a las partes cocontratantes (hechos imprevisibles), evento en los cuales el término de caducidad es de dos años (art. 136 inc. 6o. C.C.A).

De la lectura cuidadosa del artículo 55 de la ley 80 de 1993, y de los demás a que remite éste, se infieren las anteriores conclusiones.

### 3. Regulación en la ley 446 de 1998

Dispuso que el término de caducidad de **todas** las acciones relativas a contratos, es de dos años. Unificó entonces el término para la presentación de las demandas, sin hacer diferencia respecto del cuestionamiento de los actos jurídicos contractuales, las conductas jurídicas (imputables o no a las partes contratantes) y las conductas antijurídicas contractuales.<sup>2</sup>

Corolario de lo anterior, estima la Sala que no es acertada la postura del demandante al pretender que se analice la caducidad en el presente asunto con base en lo previsto en el artículo 55 de la Ley 80 de 1993, como quiera que, como se decantó, éste únicamente se considera aplicable cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad por las acciones u omisiones

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Auto del 9 de marzo del 2000, Exp N° 17.333. M.P. María Elena Giraldo Gómez

ocurridas entre el 28 de octubre de 1993, día de la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, y el 7 de julio de 1998, cuando entró en vigor de la Ley 446 de 1998; por tanto en el sub examine, en que las actuaciones y omisiones de la administración, de las cuales el demandante deriva eventuales responsabilidades, ocurrieron del año 2012 en adelante, el cómputo de dicho término de caducidad, debe efectuarse teniendo en cuenta lo dispuesto en el numeral v) literal j) del artículo 164 del C.P.A.C.A., que dispone:

***j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.***

*Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.*

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

*i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;*

*ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;*

*iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;*

*iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;*

***v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga; (negrilla de la Sala)***

Conforme con lo anterior, en el caso de marras, el contrato No. 1940 de 2012, debió ser ejecutado entre el 20 de noviembre y el 31 de diciembre de 2012, sin embargo sufrió varias suspensiones, siendo la última de ellas el 18 de septiembre de 2013, en la cual se estableció como fecha de reanudación el 28

de octubre y finalización el 8 de noviembre del 2013<sup>3</sup>, por tal motivo, los 4 meses para la liquidación de común acuerdo y los 2 meses para la liquidación unilateral, de que trata la Ley 1150 de 2007, y el párrafo segundo de la cláusula decimoctava del contrato, empezaron a correr desde el 9 de noviembre de 2013 y finalizaron el 09 de mayo de 2014; fecha en la que empezaron a correr los 2 años para interponer la demanda (10 de mayo de 2014 al 10 de mayo de 2016), lo que significa que cuando se efectuó la solicitud de conciliación prejudicial, esto es, el 27 de julio de 2017<sup>4</sup>, ya había operado el fenómeno de la caducidad.

Ahora bien, si por gracia de discusión se contemplara que dicho término debe contabilizarse a partir de que se ordenó el archivo del proceso sancionatorio adelantado por el INVÍAS contra el demandante, debido al reclamo de los perjuicios que, a su juicio, le causó dicha actuación, desde ya, se advierte que cuando se presentó la demanda, también había operado la caducidad, por las razones que pasan a exponerse:

Como quiera que la Resolución No. 05187, a través de la cual se dispuso el archivo del proceso sancionatorio iniciado contra el actor por parte de la demandada, fue expedida el 29 de julio de 2015<sup>5</sup> y notificada ese mismo día en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, debe entenderse que la oportunidad para reclamar la indemnización por los perjuicios causados empezó a correr a partir del día siguiente, es decir, desde el 30 de julio de 2015, lo que significa que, en principio, dicho periodo feneció el 30 de julio de 2017; no obstante lo anterior, revisado el expediente se encuentra que el término de caducidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, se suspendió el 27 de julio de 2017, en tanto que ese día se presentó solicitud de conciliación prejudicial, diligencia que, según constancia expedida por el Ministerio Público, se realizó el 4 de septiembre de 2017, en la cual las partes no llegaron a ningún acuerdo.

En ese contexto, se observa que el pluricitado término de caducidad se suspendió cuando faltaban 4 días para que operara la caducidad y se reanudó

---

<sup>3</sup> Folios 82 al 84.

<sup>4</sup> Folios 256 al 261

<sup>5</sup> Folios 205 al 213

al día siguiente de la expedición de la constancia de certificación de la audiencia de conciliación, esto es, a partir del 13 de septiembre de 2017 hasta el 16 del mismo mes y año, sin embargo, como ese día era sábado, la oportunidad para presentar la demanda se extendió hasta el día hábil siguiente, es decir, hasta el 18 de septiembre y como la demanda se interpuso el 14 de diciembre de 2017, resulta del caso concluir, como ya se anunció, que se ejerció extemporáneamente.

Por lo expuesto, resulta claro para esta Sala de decisión, que se configura la causal de rechazo establecida en el numeral 1º del artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito en lo expuesto, la Sala Quinta Oral del Tribunal Administrativo del Meta,

**RESUELVE:**

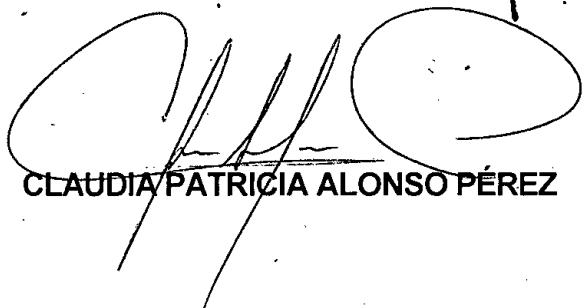
**PRIMERO: RECHAZAR** la presente demanda instaurada por el **CONSORCIO GUAVIARE** en contra del **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS "INVÍAS"**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

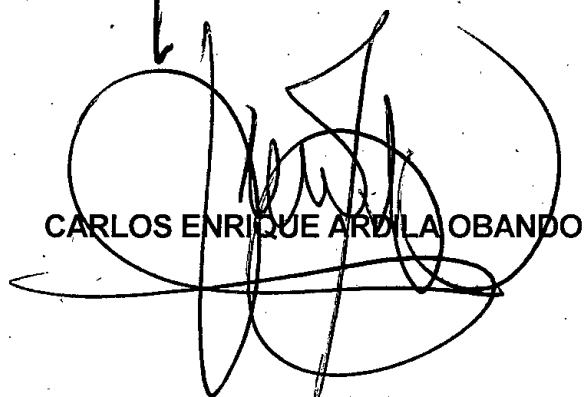
**SEGUNDO: DEVUÉLVANSE** los anexos y la demanda sin necesidad de desglose, dejándose las constancias a que haya lugar.

**NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE**

Estudiada y aprobada en sesión de la fecha. Acta: 46

  
**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

  
**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

  
**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**