



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, treinta y uno (31) de enero de dos mil diecinueve (2019)

### **SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01**

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

**RADICACIÓN: 50 001 33 33 003 2017 00135 01**  
**MEDIO DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**  
**DEMANDANTE: UNIÓN TEMPORAL MEJORAMIENTO RED VIAL VICHADA**  
**DEMANDADO: MUNICIPIO LA PRIMAVERA - VICHADA**

Revisado el proceso de la referencia, la sala procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, formulado por la parte actora, contra el AUTO del 20 de junio de 2018, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por medio del cual se rechazó la demanda por caducidad del medio de control.

### **A N T E C E D E N T E S**

La UNIÓN TEMPORAL MEJORAMIENTO RED VIAL VICHADA presentó demanda a través del medio de control de controversias contractuales, con el fin que se declarará que el MUNICIPIO LA PRIMAVERA - VICHADA incumplió el contrato de obra pública No. 0026 del 11 de octubre de 2007, cuyo objeto era el "MEJORAMIENTO DE LA RED VIAL EXISTENTE EN EL DEPARTAMENTO DEL VICHADA DEL TRAMO VIAL LA PRIMAVERA - LOS CHORROS- EL RASTROJO Y LA PRIMAVERA VUELTA MALA + 1500 M, DEL MUNICIPIO DE PRIMAVERA VICHADA 2007".

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitó el pago de \$178.831.959,95, que corresponden al saldo del total del contrato dejado de cancelar por el contratista, adicionado los intereses comerciales a la tasa máxima permitida.

Lo anterior, por cuanto las obras pactadas iniciaron el día 24 de octubre de 2007 y finalizaron el día 29 de febrero de 2008, suscribiéndose el acta de recibo de obra definitivo por la interventoría el día 3 de marzo de esa anualidad, quedando entonces pendiente por pagar al contratista el valor de \$178.831.959,95, el cual el municipio demandado no ha pagado hasta la fecha.

Mediante auto del 28 de junio de 2017, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito, profirió auto inadmitiendo demanda<sup>1</sup>, solicitando al ente territorial copia de la liquidación del contrato de obra No. 0026 del 11 de octubre de 2007 y copia del otro si modificatorio del mismo, lo cual fue allegado a folios 155-164 y 167-185.

Seguidamente, en providencia del 20 de junio de 2018 (fl. 188-189), el juez de primera instancia, rechazó la demanda aduciendo que hay caducidad del medio de control de controversias contractuales, conforme lo señala el ítem iv, literal j, numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

Para lo cual, adujo que como quiera que en el asunto se había liquidado unilateralmente el contrato, la caducidad debía contarse a partir del día siguiente a la ejecutoria del acto administrativo que apruebe la liquidación, teniendo en cuenta las normas del Decreto 01 de 1984 (CCA), habida cuenta que el trámite de expedición y notificación de la Resolución 0242 de 20 de mayo de 2010 se efectuó en vigencia de ese estatuto.

Entonces, al fijarse el edicto el día 10 de junio de 2010 y desfijarse el 23 de junio de ese mismo año, era a partir del 24 de junio de 2010 que comenzaban a correr los 5 días para que la parte actora interpusiera los recursos correspondientes frente al acta de liquidación unilateral, los cuales vencieron el 30 de junio *"En consecuencia, el término para interponer la demanda iniciaba el 01 de julio de 2010 y fenecía el 03 de julio de 2012, por ende al haberse presentado la solicitud de conciliación extrajudicial el 27 de octubre de 2016, evidentemente había superado con creces el término que tenía la parte activa para interponer la demanda o interrumpir dicho computo"*.

Advierte la *a quo* que, si bien es cierto no hay certeza acerca de si la parte interpuso o no el recurso de reposición, de todas formas seguiría operando la caducidad del medio de control, puesto que de haberse presentado, la entidad tenía 3 meses para resolverlo so pena del silencio negativo del artículo 40 del CCA, debiendo presentar la demanda en año 2012 y no en el 2016 como sucedió.

Aunado a esto, también señala que el proceso de responsabilidad fiscal *"no modifica el término de contaba para presentar la demanda, ni las consecuencias jurídicas que se desprenden del acta de liquidación unilateral"*.

Frente a la anterior decisión, el apoderado de la parte actora, presentó recurso de reposición y en subsidio apelación (fl. 190-197), argumentando que el ente territorial declaró el incumplimiento del contrato, lo cual le fue notificado y por ende presentó los

---

<sup>1</sup> Fol. 151, ibídem

recursos de ley, sin embargo, a la fecha no le ha resuelto los mismos o por lo menos no ha sido notificado de decisión alguna.

También señala que, después de esa decisión no ha sido notificado de la liquidación unilateral del contrato, adicionando que en el expediente no obra prueba que se haya efectuado la notificación conforme lo disponen las normas del CCA, esto es, enviando la citación para la notificación del acto en el que se dispuso la liquidación unilateral del contrato, sino que simplemente aparece el edicto mediante el cual se hace dicha notificación, por ende, dicho acto no puede producir ningún efecto jurídico.

Finalmente, en providencia del 29 de agosto de 2018 (fl. 200), se declaró improcedente el recurso de reposición y se concedió el de apelación para ante este tribunal.

## **CONSIDERACIONES**

### **I. Competencia**

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 243, numeral 3º, del C.P.A.C.A., este tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto dictado en primera instancia, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual se rechazó la demanda por caducidad del medio de control de controversias contractuales.

### **II. Problema Jurídico:**

El problema jurídico que debe abordar la sala en este asunto, acorde con el sustento de la alzada, se contrae a determinar si en el presente asunto operó el fenómeno de caducidad y si la misma debe computarse conforme lo indica el ítem iv o el v, del literal j, numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

### **III. Tesis:**

La respuesta a tal problema gira en torno a confirmar la decisión objeto de apelación, porque la demanda fue presentada cuando ya había expirado el término de dos años contados conforme se indica en el ítem v del literal j, numeral 2 del artículo 164 del CPACA, habida cuenta que en el asunto no tiene incidencia alguna la expedición del acta de liquidación unilateral, a partir de cuya ejecutoria se computó el término de caducidad en la providencia recurrida.

#### IV. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto:

Frente al fenómeno de la caducidad, brevemente se recuerda que éste se configura cuando el plazo establecido en la ley para instaurar algún tipo de acción, hoy medio de control, ha vencido, por ende puede decirse que es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

El Consejo de Estado, ha insistido en toda su jurisprudencia sobre este tema, que la caducidad de la acción, hoy denominado *oportunidad para presentar la demanda*, ha sido instituida en el ordenamiento jurídico para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, puesto que se erige como una sanción cuando el titular de la acción judicial no lo hace oportunamente, y es por esto que la parte actora tiene la carga procesal de promover el litigio dentro del plazo fijado por la ley, de lo contrario, pierde la posibilidad de accionar ante la jurisdicción<sup>2</sup>.

Pues bien, con relación al medio de control de controversias contractuales, como el que hoy nos ocupa, para el presente asunto, a pesar que la demanda fue presentada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 (2 de mayo de 2017), resulta aplicable el numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, por virtud del artículo 40 de la Ley 153 de 1887 el cual dispone que "*Las leyes concernientes á la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar á regir. Pero los términos que hubieren empezado á correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.*" y el 38 de aquella que indica que "*En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración.*"<sup>3</sup>

Tal norma del CCA, consagra como regla general que el término de caducidad de la acción de controversias contractuales, 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; sin embargo, la misma disposición contempló unos eventos en los cuales éste plazo debe contabilizarse, de manera diferente. El aludido mandato establece lo siguiente:

*"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.*

<sup>2</sup> Entre otros, auto de 26 de marzo de 2007 (expediente 33372).

<sup>3</sup> Al respecto se pueden consultar de la sección tercera, subsección b, CP: Danilo Rojas Betancourth. Auto del 5 de marzo de 2015. Rad: 25000-23-36-000-2013-01547-01(49307). Actor: REDCOM LTDA. Ddo: ICBF. Auto del 10 de mayo de 2018. CP: Stella Conto Díaz del Castillo. Rad: 25000-23-36-000-2016-00869-01(59659). Actor: SOCIEDAD TUBOS MOORE S.A. Ddo: Agencia Nacional de Minería.

En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:

a) En los de ejecución instantánea, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

b) En los que no requieran de liquidación, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes, contados desde la terminación del contrato por cualquier causa;

c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la firma del acta;

**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;**

e) <Literal condicionalmente EXEQUIBLE> La nulidad absoluta del contrato podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos (2) años siguientes a su perfeccionamiento. Si el término de vigencia del contrato fuere superior a dos (2) años, el término de caducidad será igual al de su vigencia, sin que en ningún caso exceda de cinco (5) años, contados a partir de su perfeccionamiento. En ejercicio de esta acción se dará estricto cumplimiento al artículo 22 de la Ley "por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia".

f) La nulidad relativa del contrato, deberá ser alegada por las partes dentro de los dos (2) años, contados a partir de su perfeccionamiento."

Frente a la forma en que deben entenderse las normas sobre la caducidad del medio de control de controversias contractuales el Consejo de Estado en reciente jurisprudencia ha dejado claro que cuando la liquidación (bilateral o unilateral) del contrato se realiza por fuera del lapso establecido por la ley o convenido por las partes (4 meses bilateral y 2 meses unilateral); esta no incide en el cómputo de la caducidad que deberá hacerse desde la finalización del plazo en que debía hacerse la liquidación (6 meses), veamos:

"En conclusión de todo lo anterior debe decirse que el término de caducidad frente a las acciones de controversias contractuales es de 2 años contados de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Cuando el contrato no sea de aquellos que no requieren una etapa posterior para su liquidación, el término de caducidad se cuenta a partir de la finalización del contrato.

2. Cuando el contrato sea de aquellos que requieren una etapa posterior para su liquidación, dicho término corre una vez surtida la correspondiente liquidación.

3. En los eventos en que el contrato es de aquellos que requieren una etapa posterior para su liquidación, pero ésta finalmente no se llevó a cabo, la caducidad de la acción iniciará su cómputo a partir del vencimiento del plazo establecido para la liquidación, ya sea este convencional o legal (4 meses bilateral + 2 meses unilateral, es decir 6 meses siguientes a la finalización del contrato).

**4. Asimismo, cuando el contrato requiere una etapa posterior para su liquidación y esta se lleva a cabo con posterioridad al vencimiento del**

**plazo establecido para dicha liquidación, ya sea este convencional o legal (4 meses bilateral + 2 meses unilateral, es decir 6 meses siguientes a la finalización del contrato), en todo caso, la caducidad habrá iniciado su conteo a partir de la fecha en que este plazo venció.**

**De manera que si con posterioridad al vencimiento del plazo de liquidación las partes de común acuerdo o la administración unilateralmente liquidan el contrato, el computo del término de caducidad no se altera, por el contrario, las partes solo tendrán oportunidad de demandar dentro del tiempo que reste para completar los 2 años cuyo conteo inició con el vencimiento del plazo de liquidación.**

5. Finalmente, cuando la liquidación del contrato se lleve a cabo luego de vencidos los términos de liquidación y caducidad (2 años), las partes podrán acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, pero ya no en acción de controversias contractuales, porque ésta habrá caducado, sino mediante la simple impugnación del acto administrativo que decidió la liquidación, en cuyo caso encontrará nuevos y diferentes tiempos de caducidad."<sup>4</sup>

Así las cosas, si bien en principio asiste razón al recurrente, en el sentido que la juez de primera instancia estableció el término de caducidad con base en la notificación de un acto que no fue demandado y del que no se tiene certeza acerca de su notificación, en tanto solo aparece el edicto fijado el 10 de junio de 2010 y desfijado el 23 de junio de esa anualidad, faltando por establecer si se cumplió con lo dispuesto en los artículos 44<sup>5</sup> y 45<sup>6</sup> del CCA<sup>7</sup>, esto es, el envío de la citación para la notificación personal, no puede dejarse de lado que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, resulta claro que en nada incide el acta de liquidación unilateral efectuada por el ente territorial demandado para efectos de la caducidad, como quiera que la misma fue expedida (20 de mayo de 2010) por fuera término estipulado por la ley para tal fin (2 meses siguientes al vencimiento de los 4 meses de plazo para liquidar bilateralmente el contrato), los cuales fenecieron el 29 de agosto de 2008, habida cuenta que el contrato terminó el 29 de febrero de 2008 y los 4 meses para practicar la liquidación bilateral habían vencido el 29 de junio de 2008.

En ese orden de ideas, en este caso el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales (2 años) debe computarse a partir del vencimiento de los 4 meses que tenían las partes para liquidar el contrato bilateralmente y los 2 meses con los que contaba la administración para efectuar la liquidación de forma unilateral.

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección tercera. Subsección B. CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Auto del 17 de septiembre de 2018. Rad: 25000-23-36-000-2016-02515-01(61066). Actor: Unión Temporal Garitas 2011. Demandado: Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho.

<sup>5</sup> "Artículo 44. Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.

Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera.

Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío de la citación se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.

No obstante lo dispuesto en este artículo, los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación.

Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita.

En la misma forma se harán las demás notificaciones previstas en la parte primera de este Código."

<sup>6</sup> "Artículo 45. Si no se pudiere hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia."

<sup>7</sup> Normas aplicables al momento de expedición y notificación por edicto del acta de liquidación unilateral 00242 de 2010

En el *sub lite*, se encuentra demostrado que el MUNICIPIO DE LA PRIMAVERA – VICHADA, y la UNIÓN TEMPORAL, suscribieron el contrato de obra No. 026 de 2007<sup>8</sup>, cuyo objeto fue el mejoramiento de la red vial en el DEPARTAMENTO DEL VICHADA del tramo vial la primavera- los chorros- el rastrojo y la primavera vuelta mala + 1500m, por un valor de \$800.000.000, y un plazo de ejecución de tres (3) meses contados a partir de la firma del acta de iniciación; no obstante, según el informe de interventoría obrante a folio 62, el mismo tuvo algunas modificaciones que afectaron el plazo de ejecución, así:

"PLAZO INICIAL	TRES (3) MESES
FECHA DE INICIO	24 DE OCTUBRE DE 2007
SUSPENSIÓN No. 01	6 DE NOVIEMBRE DE 2007
REINICIACIÓN No. 01	1 DE DICIEMBRE DE 2007
PRORROGA No. 01	DOS (2) MESES
FECHA DE VENCIMIENTO	29 DE FEBRERO DE 2008
FECHA DE TERMINACIÓN	29 DE FEBRERO DE 2008"

De lo anterior, se deduce que el plazo para ejecutar el contrato de obra No. 026 de 2007, suscrito entre el MUNICIPIO DE LA PRIMAVERA y la UNIÓN TEMPORAL MEJORAMIENTO RED VIAL VICHADA, finalizó el 29 de febrero de 2008.

Igualmente, se observa que el aludido contrato se encontraba sometido a liquidación, por así disponerlo la cláusula vigencia sexta, la cual expresamente señaló "El contrato se liquidará dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento de su plazo de ejecución"<sup>9</sup>.

Así las cosas, partiendo de la fecha de vencimiento del término de ejecución del contrato, se establece que corrió el plazo para la liquidación bilateral del contrato por cuatro (4) meses, y el de la liquidación unilateral, por dos (2) meses más, como lo señala la norma ya transcrita.

En ese sentido, como atrás se dijo que el plazo del contrato venció el 29 de febrero de 2008, los 4 meses para practicar la liquidación bilateral pactada, finalizó el 29 de junio de 2008, y el periodo de los 2 meses para liquidarlo unilateralmente finiquitó el 29 de agosto de 2008, de tal manera que los dos (2) años de caducidad de la acción contractual corrieron para el caso concreto entre el 30 de agosto de 2008 y 30 de agosto de 2010, es decir, que la parte actora, tenía como plazo máximo para impetrar la demanda, el 30 de agosto de 2010, y como quiera que, la misma fue presentada el 2 de mayo de 2017, según acta de reparto visible a folio 149, se concluye

<sup>8</sup> Fol. 31-38, cuaderno 1ª instancia.

<sup>9</sup> Fl. 38

que operó el fenómeno de la caducidad del medio de control conforme a las pretensiones presentadas en la demanda.

Y a pesar que fue presentada solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 48 judicial II para asuntos administrativos el día 27 de octubre de 2016 (fl. 132), lo cierto es que la misma no interrumpe el término de caducidad, conforme lo permite el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, por cuanto para tal fecha el medio de control también había caducado.

Por lo anterior, para la sala no cabe duda que efectivamente, en el asunto operó la caducidad del medio de control, por consiguiente, se confirmará la providencia que rechazó la demanda, pero por las razones acá expuestas.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

### RESUELVE

**PRIMERO:** **CONFIRMAR** el auto del 20 de junio de 2018, que decidió la excepción de caducidad, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, pero por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el 31 de enero de 2019, según Acta No.004.

  
**CARLOS ENRIQUE ARZOLA OBANDO**

**TERESA HERRERA ANDRADE**

*Ausente con excusa*

  
**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**