



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50 001 33 33 002 2018 00013 01
MEDIO DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
DEMANDANTE: HERNÁN GONZÁLEZ MARTÍNEZ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO- VILLAVIVIENDA

Revisado el proceso de la referencia, la sala procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, formulado por la parte actora, contra el AUTO del 01 de octubre de 2018, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por medio del cual se rechazó la demanda por caducidad del medio de control.

ANTECEDENTES

El señor HERNÁN GONZÁLEZ MARTÍNEZ presentó demanda a través del medio de control de controversias contractuales, con el fin que se declarará la existencia del contrato de obra No. 081 del 28 de diciembre de 2012 cuyo objeto era "OBRAS DE URBANISMO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN LA SUPERMANZANA 4 MANZANAS 1-2-3 Y SUPERMANZANA 20 DE LA CIUDADELA SAN ANTONIO EN EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO" y se declare el incumplimiento de aquel por parte de VILLAVIVIENDA y del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO solidariamente.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitó el pago de \$91.152.069,52, que corresponden al saldo del total del contrato dejado de cancelar por el contratista y \$68.024.267,43 correspondiente a una obligación contraída para la ejecución del contrato y no cancelada por la demandada. Además solicita el pago de perjuicios morales tasados en 100 SMLMV.

A título de daño emergente y lucro cesante pide la suma de \$73.771.700 por cada concepto, igualmente, solicita el pago de \$46.870.075,43 que es el valor de los gastos y honorarios del proceso, junto con el pago de intereses moratorios.

Lo anterior, por cuanto las obras pactadas iniciaron el día 28 de diciembre de 2012 y finalizaron el día 17 de junio de 2013, suscribiéndose certificación de supervisión el día 20 de abril de 2015, en la que consta que se cumplieron las obligaciones

contractuales por parte del contratista, quedando pendiente por pagar \$91.152.069,52, el cual no ha sido cancelado por el contratante.

Mediante auto del 5 de abril de 2018, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito, profirió auto inadmitiendo demanda¹, solicitando a VILLAVIVIENDA copia del Acuerdo No. 003 del 25 de noviembre de 2010, por medio del cual se adopta el manual de contratación de la entidad y copia del acta de liquidación del contrato de obra No. 081 de 2012, lo cual fue allegado a folios 114-127 y 128-130.

Seguidamente, en providencia del 1 de octubre de 2018 (fl. 132), el juez de primera instancia, rechazó la demanda aduciendo que hay caducidad del medio de control de controversias contractuales, conforme lo señala el ítem iii, literal j, numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

Para lo cual, adujo que *"El acta de liquidación del contrato, que de común acuerdo firmaron las partes, se realizó el 14 de octubre de 2014 (fls. 128-130), por ello el término de los dos (2) años para instaurar el medio de control de controversias contractuales invocado, comenzó a partir del día siguiente; y finiquitada el día 15 de octubre de 2016, se encuentra que radicó la solicitud de conciliación en la Procuraduría el día 29 de marzo de 2017, y esta entidad entregó la respectiva constancia el 22 de mayo de 2017 (fl. 83), y como la fecha de presentación de la demanda, data del 14 de junio de 2017 (fl. 101), se extrae que ha operado la caducidad del medio de control incoado"*.

Frente a la anterior decisión, el apoderado de la parte actora, presentó recurso de reposición y en subsidio apelación (fl. 135-136), argumentando que no se tuvo en cuenta el documento obrante a folio 79 del expediente que hace parte integral del acta de liquidación, según quedó estipulado en aquel acto jurídico, correspondiente a la certificación del supervisor de fecha 20 de abril de 2015, en la que autoriza el cuarto pago del contrato No. 081 de 2012.

Por ende, es a partir de allí que deben computarse los 2 años del término de caducidad, lo cuales vencían el 21 de abril de 2017, no obstante, la misma se suspendió desde el 29 de marzo de 2017 hasta el 22 de mayo de ese mismo año (23 días) por la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial, por ende, como quiera que la demanda fue presentada el 14 de junio de 2017, significa que lo hizo en tiempo.

Finalmente, en providencia del 3 de diciembre de 2018 (fl. 138), se declaró improcedente el recurso de reposición y se concedió el de apelación para ante este tribunal.

¹ Fol. 109, *Ibidem*

CONSIDERACIONES

I. Competencia

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 243, numeral 1º, 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 Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual se rechazó la demanda por caducidad del medio de control de controversias contractuales.

II. Impedimento manifestado por el magistrado Carlos Enrique Ardila Obando

Mediante oficio No. TAD-CEAO-025 de fecha 11 de marzo de 2019 (fol. 4 cuaderno segunda instancia), el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, se declaró impedido para conocer del mismo, aduciendo que se encuentra incurso en la causal 3 del artículo 130 del C.P.A.C.A.

Lo anterior, teniendo en cuenta que tiene un vínculo de segundo grado de consanguinidad, con el señor DIEGO ARDILA OBANDO, quien se desempeña dentro de la planta de personal del municipio de Villavicencio, en el nivel asesor.

Por lo tanto, atendiendo a lo expresado por el magistrado considera la sala que se configura la causal invocada, por tal razón se declarará fundado y se ACEPTARÁ EL IMPEDIMENTO manifestado.

III. 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 para el cómputo de la caducidad del medio de control debe tenerse en cuenta el acta de liquidación bilateral del contrato No. 081 de 2012 y los documentos posteriores derivados de ella, sin importar que aquella fue suscrita por fuera de los plazos para tal efecto, o si ésta extemporaneidad tiene incidencia alguna para efectos de la oportunidad en la presentación de la demanda.

IV. Tesis:

La respuesta a tal problema consiste en que el acta de liquidación bilateral y por ende los documentos derivados de ella, en este caso no tienen incidencia alguna en el cómputo y el término de caducidad, por cuanto la misma fue expedida por fuera de los

términos establecidos por la norma, por lo tanto, la determinación de la oportunidad de la demanda debe hacerse teniendo en cuenta la fecha en que vencían los plazos previstos para las diferentes clases de liquidación, conforme el ítem v, del literal j, numeral 2º del artículo 164 del CPACA.

V. 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 jurisdicción².

Pues bien, con relación al medio de control de controversias contractuales, como el que hoy nos ocupa, se tiene que el literal j del artículo 164 CPACA, dispone como regla general que el término de caducidad del medio de control 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:

"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;

² Entre otros, auto de 26 de marzo de 2007 (expediente 33372).

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;"

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 cómputo 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.”³

En el *sub lite*, se encuentra demostrado que VILLAVIVIENDA y el señor HERNÁN GONZÁLEZ MARTÍNEZ, suscribieron el contrato de obra No. 081 de 2012⁴, cuyo objeto fue las obras de urbanismo para la construcción de vivienda de interés social en la supermanzana 4 manzanas 1-2-3 y supermanzana 20 de la ciudadela San Antonio en el municipio de Villavicencio, por un valor de \$890.190.584,94, y un plazo de ejecución de cinco (5) meses contados a partir de la firma del acta de iniciación, la cual fue suscrita el 28 de diciembre de 2012 según se desprende del contenido del folio 46.

De lo anterior, se deduce que el plazo para ejecutar el contrato de obra No. 081 de 2012, suscrito entre el VILLAVIVIENDA y el señor HERNÁN GONZÁLEZ MARTÍNEZ, finalizó el 27 de mayo de 2013, y aunque en la certificación obrante a folio 23 se indica que la terminación se dio el 6 de septiembre de 2013, lo cierto es que aquel hace referencia a la terminación de las obras y no del contrato, que en últimas es la que interesa para el computo de la caducidad, según se desprende del ítem v, literal j del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, y no obra prueba en el expediente que indique que el plazo del contrato se haya ampliado hasta esa data.

Igualmente, se observa que el aludido contrato se encontraba sometido a liquidación, por así disponerlo la cláusula vigencia primera, la cual expresamente señaló *“El contrato respectivo se liquidará de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo NO. 003 del 25 de noviembre de 2010 “Por medio del cual se adopta el manual de contratación de VILLAVIVIENDA””⁵.*

A su vez, dicho manual en su artículo 24, dispone que **“Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y aquellos que lo ameriten se liquidaran de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuara dentro del plazo fijado en los documentos de solicitud de ofertas o en el respectivo contrato, o a la finalización del mismo”**, de igual forma señala que *“Si las partes no llegan a un acuerdo sobre el contenido de la misma, o si no pudiere realizarse de manera bilateral por cualquier circunstancia, la liquidación se hará en forma directa y unilateral por parte de la Empresa, dicho documento prestará merito ejecutivo”*.

Entonces en este caso tenemos que por acuerdo de las partes y lo dispuesto en el Manual Interno de Contratación, el contrato No. 081 de 2012, debía liquidarse bilateral.

³ 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.

⁴ Fol. 50-67, cuaderno 1ª instancia.

⁵ Fl. 67

o unilateralmente; sin embargo, ni en el estatuto de contratación de la empresa contratante, ni en el contrato mismo, se indicó el plazo para cada una de tales formas de liquidación, lo que de ninguna manera podría interpretarse que existe una absoluta libertad para hacerlo en cualquier tiempo, porque ello sería ir en contra del principio de carácter finito que debe acompañar toda relación contractual.

Por ello, debe acudirse a los términos previstos en el ítem v, letra j, del numeral 2º del artículo 164 del C.P.A.C.A, para efectos de poder establecer la oportunidad de la presentación de la demanda.

Así las cosas, como la finalización del plazo contractual, según se desprende de la cláusula quinta, ocurrió el 27 de mayo de 2013 y no obra documento alguno en el expediente que acredite una fecha diferente a esta, los 4 meses para la liquidación bilateral llegaron hasta el 27 de septiembre de 2013, y los 2 para la unilateral culminaron el 27 de noviembre de 2013, por tanto a partir de aquí se debe computar el plazo de 2 años para presentar la demanda.

Así mismo debe aclararse que para el particular en nada incide el acta de liquidación bilateral efectuada por las partes el 14 de octubre de 2014 (fl. 128-130) para efectos del cómputo de la caducidad y menos aún los documentos expedidos con posterioridad a la misma, como quiera que aquella fue expedida por fuera del término aludido.

En ese sentido, los dos (2) años de caducidad del medio de control contractual corrieron para el caso concreto entre el 28 de noviembre de 2013 y el 28 de noviembre de 2015, es decir, que la parte actora, tenía como plazo máximo para impetrar la demanda, el 28 de noviembre de 2015, y como quiera que, la misma fue presentada el 14 de junio de 2017, según acta de reparto visible a folio 101, se concluye 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 205 Judicial I para asuntos administrativos el día 29 de marzo de 2017 (fl. 83), 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 ya 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: **ACEPTAR** el impedimento manifestado por el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, conforme las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: **CONFIRMAR** el auto del 1 de octubre de 2018, que decidió la excepción de caducidad, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, pero por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO: 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 14 de marzo de 2019, según Acta No. 016.

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Impedido


TERESA HERRERA ANDRADE


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ