



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, diecisiete (17) de julio de dos mil diecinueve (2019)

### **SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01**

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

**RADICACIÓN: 50001 33 33 002 2016 00267 01**  
**MEDIO DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**  
**DEMANDANTE: NACIÓN-MINISTERIO DE AGRICULTURA Y  
DESARROLLO RURAL**  
**DEMANDADO: ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO FORESTAL Y  
AGRÍCOLA-AFAGRAVICH Y SEGUROS DEL ESTADO**

Revisado el proceso de la referencia, procede la sala a resolver el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por la parte actora en la audiencia inicial celebrada el 23 de abril de 2019 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en la que declaró la terminación del proceso al encontrar probada la excepción de caducidad<sup>1</sup>.

### **ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control de controversias contractuales el 28 de junio de 2016 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de apoderado judicial, demandó a la Asociación para el Desarrollo Forestal Agrícola y Ganadero del Departamento del Meta y Vichada (AFAGRAVICH) y Seguros del Estado, solicitando la declaratoria de incumplimiento del contrato y en consecuencia las obligaciones dinerarias que dieran lugar. Mediante auto del 16 de febrero de 2017 el juzgado admitió la demanda.

Por lo anterior, la apoderada de Seguros del Estado S.A contestó la demanda<sup>2</sup> planteando la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, argumentando que esa aseguradora no amparó el cumplimiento de las obligaciones del contrato, pues en el expediente obran las pólizas expedidas por la Aseguradora CONDOR S.A, las cuales fueron aportadas como prueba, tratándose de una compañía de seguros totalmente diferente.

<sup>1</sup> Folios 353 a 356 del cuaderno 2 de primera instancia

<sup>2</sup> folios 292 a 296

Mediante auto del 26 de noviembre de 2018, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio fijó fecha para llevar a cabo la audiencia inicial el día 23 de abril de 2019, y en desarrollo de la misma, declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa planteada por la compañía de Seguros del Estado S.A. y dispuso su desvinculación del presente trámite.

Adicionalmente, el referido despacho se pronunció sobre la caducidad del medio de control, indicando que el contrato No 20060115 fue celebrado el día 24 de octubre de 2006 por un plazo de cinco años, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución, que fueron acreditados el 1º de noviembre de 2006. Por consiguiente, el contrato debió liquidarse en forma bilateral dentro de los cuatro meses siguientes a su finalización, tal y como fue acordado en la cláusula décimo tercera, es decir, más tardar el 1º de marzo de 2012, pero como ello no ocurrió, la entidad tenía hasta el 1º de mayo del mismo año para hacerlo de forma unilateral, no obstante, tampoco aconteció de esa manera.

Por lo anterior, el Ministerio de Agricultura debió ejercer el medio de control de controversias contractuales dentro de los dos años siguientes, tal y como lo señala el artículo 164 de la ley 1437 de 2011, presentando la demanda más tardar el 2 de mayo de 2014, no obstante, lo hizo hasta el 28 de junio de 2016, cuando se encontraba ampliamente superado dicho término, configurándose el fenómeno jurídico de la caducidad.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

La apoderada del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural interpuso recurso de apelación, indicando que el auto del 16 de febrero de 2017 admitió la demanda y precisó que la acción no estaba caducada. Además, por cuanto de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, la entidad estaba facultada a liquidar el contrato dos años y medio después de su terminación, y dicho término fue interrumpido con la presentación de la demanda.

Comoquiera que el recurso fue interpuesto y sustentado en la audiencia inicial celebrada el día 23 de abril de 2019, éste fue concedido en efecto suspensivo ante esta corporación.

### **CONSIDERACIONES**

## **I. Competencia:**

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 243 del C.P.A.C.A., este Tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, por el cual se declaró terminado el proceso, al encontrar probada la excepción de caducidad.

## **II. Problema Jurídico:**

El *problema jurídico* radica en establecer si de conformidad con los hechos objeto de la demanda, se configuró la caducidad del medio de control de controversias contractuales promovido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y de ser así confirmar el auto impugnado.

## **III. Marco normativo y jurisprudencial**

### **Sobre la caducidad en los medios de control.**

La caducidad es un presupuesto procesal de la acción, que constituye una sanción al ejercicio del derecho de acción por fuera de los plazos perentorios establecidos por el legislador. Esta sanción encuentra su fundamento en la necesidad de dar estabilidad a las situaciones jurídicas de los particulares y evitar que las relaciones entre estos y el Estado queden en incertidumbre de forma indefinida. Por fuera de estos plazos, por disposición del legislador, se enerva la posibilidad de estudio y reconocimiento de las reclamaciones presentadas por los particulares.

El Consejo de Estado<sup>3</sup> resalto lo siguiente frente a la caducidad:

*"La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La misma es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de declaración de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.*

*Desde este punto de vista, la caducidad se institucionaliza como un concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y*

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, subsección c- Consejero ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas, Bogotá, 4 de marzo de 2019, radicado: 11001-03-15-000-2018-04067-01

*seguridad jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal generando certidumbre y materializando el ejercicio razonable y proporcional que toda persona tiene para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales."*

Respecto a la caducidad del medio de control de controversias contractuales, dicha corporación ha señalado lo siguiente<sup>4</sup>:

*"Las normas de caducidad se fundan en que los litigios no persistan en el tiempo en desmedro de la convivencia pacífica y que las entidades públicas puedan definir las gestiones y las políticas estatales en la materia, sin aguardar indefinidamente la solución de controversias que podrían impedir su adopción y ejecución.*

*Siendo así y conforme al artículo 164 del C.P.A.C.A., cuando se invoca la nulidad de los actos administrativos proferidas en el marco de un contrato que requiere liquidación, es menester tener en cuenta si esta se logró de mutuo acuerdo o si la administración procedió unilateralmente.*

*Se dispone sobre la caducidad:*

*"(...)*

*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*

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION B Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO Bogotá, 31 de agosto de 2015 Radicación número: 25000-23-36-000-2015-00428-01(54656)

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" (se subraya).

#### **IV. Caso concreto**

En el caso en particular, la demanda fue presentada el 28 de junio de 2016 por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de apoderado judicial, contra de la Asociación para el Desarrollo Forestal Agrícola y Ganadero del Departamento del Meta y Vichada-AFAGRAVICH y Seguros del Estado, y esta fue admitida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante auto el 16 de febrero de 2017.

El 23 de abril de 2019 fue celebrada la audiencia inicial y en esta se declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva planteada por la Compañía Seguros del Estado, asimismo, se dio por terminado el proceso por cuanto había operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

Contra la anterior decisión la parte actora interpuso recurso de apelación, argumentando que, de acuerdo con el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 la entidad contaba con dos años y medio para realizar la liquidación del contrato, y dicho término fue interrumpido con la presentación de la demanda.

Ahora bien, para determinar el momento a partir del cual empezó a correr el plazo para que la parte actora presentara la demanda, es necesario establecer en qué escenario de la norma se sitúa el contrato cuya declaratoria de incumplimiento se pretende.

Teniendo en cuenta que en el expediente no obra prueba documental que permita establecer con certeza que el contrato fue objeto de liquidación por mutuo acuerdo, o unilateralmente por la administración, se concluye que el caso se ubica en la hipótesis prevista en el supuesto v del literal j) del artículo 164 del C.P.A.C.A., según el cual el término de caducidad, en los contratos que requieren de liquidación y ésta no se ha logrado por mutuo acuerdo o no se ha practicado por la administración unilateralmente, empieza a correr *"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"*.

Así las cosas, el contrato No 20060116, en la cláusula segunda ( folio 35) se determinó como duración 5 años, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución descritos en la cláusula décimo séptima, la cual indica que *"el presente contrato se perfeccionara con la firma de las partes y para su ejecución se requiere que se constituya por el contratista y se apruebe por la oficina jurídica del ministerio, la garantía única de cumplimiento"*, evento que se presentó el día 1° de noviembre de 2006.

De otro lado, según la cláusula décimo tercera dentro de los cuatro meses siguientes a la finalización del contrato, las partes en común acuerdo debían realizar su liquidación, no obstante, en el expediente no obra documento que pruebe que dicho acto se haya ejecutado, y en ese orden de ideas, la entidad estaba habilitada para hacerlo de forma unilateral dentro de los dos meses siguientes, pero como tampoco aconteció de esa manera, tanto el término común sumado al individual se cumplió el día **2 de mayo de 2012**.

En ese orden de ideas, la demanda debió ser presentada dentro de los dos años siguientes a la fecha anteriormente señalada, de conformidad con lo previsto en el artículo 164 del C.P.A.C.A, , es decir, el 2 de mayo del año 2014, por lo que al haber sido formulada hasta el 28 de junio de 2016, se tiene sin mayor desgaste probada la caducidad del medio de control de controversias contractuales promovido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Finalmente, para la sala no es de recibo que la demandante pretenda que se dé trámite a la demanda, al considerar que el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 establece la facultad que tiene la entidad para liquidar el contrato, prácticamente dentro de los dos años y medio siguientes a su terminación, y además por cuanto dicho término, en su criterio, fue interrumpido con la presentación de la demanda, pues claramente la apoderada confunde el termino de liquidación del contrato, con el término de la caducidad.

En efecto, no le asiste razón a la apoderada de la entidad demandante, al señalar que el precitado artículo determina el término con que contaba para presentar la demanda, pues allí claramente se señala es el plazo para liquidar el contrato, y no el término para máximo para presentar la demanda, ya que como anteriormente se expuso, la caducidad debe contarse conforme al artículo 164 del cpaca.

En consecuencia, la sala confirmará la decisión proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial celebrada el 23 de abril de 2019, por la cual rechazó la demanda de controversias

contractuales presentada por el Ministerio de agricultura y desarrollo rural, contra la Asociación para el Desarrollo Forestal y Agrícola, por caducidad del medio de control.

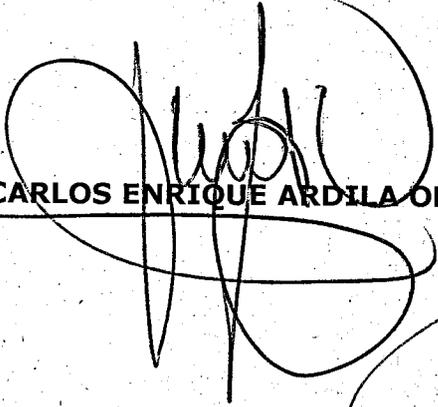
En mérito de lo expuesto, el Despacho 005 del Tribunal Administrativo del Meta,

### RESUELVE

**PRIMERO:** **CONFIRMAR** el auto del 23 de abril de 2019 por el cual el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio declaro terminado el proceso.

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

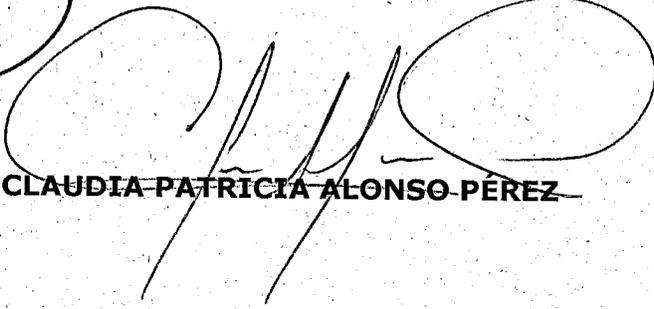
Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el diecisiete (17) de julio de 2019, según Acta No. 42.



**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**



**TÉRESA HERRERA ANDRADE**



**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

