



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinte (2020)

### **SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01**

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

**RADICACIÓN: 50001 33 33 004 2018 00429 01**  
**M. DE CONTROL: CONTROVERSIA CONTRACTUAL**  
**DEMANDANTE: GRUPO EMPRESARIAL ICASER S.A.S**  
**DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL VICHADA**

En cumplimiento del fallo de tutela proferido por la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado el 13 de octubre de 2020<sup>1</sup>, dentro del proceso con radicado No. 11001-03-15-000-2020-00128-00, la Sala profiere nueva decisión respecto del RECURSO DE APELACIÓN presentado por la parte actora, contra el AUTO del 25 de febrero de 2019, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual rechazó la demanda por caducidad<sup>2</sup>.

### **ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control de controversias contractuales el Grupo Empresarial ICASER S.A.S, a través de apoderada judicial, presentó demanda contra el Departamento del Vichada, solicitando se declare *i)* que la Resolución No. 292 de 2015 carece de efectos jurídicos por cuanto no fue notificada conforme lo ordena el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011; *ii)* al darle efectos jurídicos a la Resolución 292 de 2015, la entidad demandada incumplió con los términos del Contrato No. 122 de 2014 y el Estatuto General de la Contratación Pública; y, *iii)* el Departamento del Vichada es administrativa y patrimonialmente responsable por la concreción de un daño antijurídico emergente.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó se condene a la entidad demandada reintegrar la suma de TREINTA MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS VEINTICINCO PESOS (\$30.397.425), correspondientes a la sanción moratoria descontada en el acto de liquidación del 18 de octubre de 2016, junto con la indexación e intereses moratorios.

<sup>1</sup> Archivo denominado "50001333300420180042901\_ACT\_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO\_17-11-2020 10.39.54 A.M..Pdf", ubicado en la actuación de segunda instancia denominada "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO" del 17 de noviembre de 2020, a las 10:39:59, en la plataforma Tyba. Documento 05 Share Point.

<sup>2</sup> Pág. 117-118. Archivo denominado "50001333300420180042901\_ACT\_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO\_17-11-2020 10.35.30 A.M..PDF", ubicado en la actuación de segunda instancia denominada "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO" del 17 de noviembre de 2020, a las 10:35:36, en la plataforma Tyba. Documento 02 Share Point.

Mediante auto del 25 de febrero de 2019, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio rechazó la demanda, indicando que la demandante presentó el medio de control de controversia contractual fuera del término legal establecido en el literal j) del artículo 164 del CPACA, pues, si bien no había prueba de la notificación de la Resolución 292 de 2015, lo cierto era que el 28 de junio de 2016 la actora solicitó la revocatoria directa, fecha que ofrecía certeza del enteramiento sobre la sanción impuesta, y por lo tanto, el plazo para demandar venció el 29 de junio de 2018, sin haberse presentado la demanda dentro del término, ni suspendido con la solicitud de conciliación extrajudicial por cuanto fue radicada con posterioridad.

Contra la anterior decisión, la apoderada de la parte actora interpuso recurso de apelación<sup>3</sup>, argumentando que por tratarse de un contrato de obra pública que requería de liquidación, el término de caducidad se debía contar a partir del acta de liquidación bilateral suscrita el 18 de octubre de 2016, conforme lo previsto en el numeral 3 del literal j) del artículo 164 del CPACA, aunado a que en este caso no está controvirtiendo la legalidad de la Resolución que impuso la sanción sino el daño ocasionado con la operación administrativa al ejecutar la misma sin que el acto que la impuso le fuera oponible porque su notificación no fue realizada conforme a las normas aplicables, daño que se consolidó cuando se practicó la liquidación bilateral del contrato, pues fue allí donde se descontó el valor de la sanción.

## **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 en primera instancia por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Villavicencio, por el cual rechazó la demanda.

### **II. Problema Jurídico:**

El *problema jurídico* radica en establecer si de conformidad con los hechos objeto de la demanda y las pruebas obrantes en el expediente, se configuró la caducidad del medio de control de controversias contractuales promovido por el Grupo Empresarial Icasar S.A.S., contra el Departamento del Vichada.

---

<sup>3</sup> Pág. 124-131. *Ibidem*.

### III. Tesis:

La respuesta al problema jurídico planteado, conforme a la orden judicial del juez constitucional a la que se está dando cumplimiento, es que la demanda en el *sub lite* fue presentada en la oportunidad legal, si se tiene en cuenta lo establecido en el inciso iii), literal j), numeral 2º del artículo 164 del C.P.A.C.A., en cuanto a que, en los contratos en los que se requiere la liquidación y ésta es efectuada de común acuerdo por las partes, la demanda se puede presentar en el término de dos (2) años desde el día siguiente al de la firma del acta.

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

Frente el 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 ese 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>4</sup>.

Pues bien, con relación al medio de control de controversias contractuales, como el que hoy nos ocupa, el numeral 2, literal j del artículo 164 del C.P.A.C.A, establece que:

*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.*

(...)

*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;*

<sup>4</sup> Entre otros, auto de 26 de marzo de 2007 (expediente 33372)

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”.*

En esta misma línea, en relación con el aparte subrayado, el Consejo de Estado en providencias del 1 de agosto de 2019<sup>5</sup>, unificó la jurisprudencia frente al término de caducidad del medio de control de controversias contractuales en contratos con liquidación bilateral extemporánea:

*“En esta oportunidad, la Sala Plena de Sección Tercera unificará su postura en relación con el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales de contratos que han sido liquidados de manera extemporánea, y lo hará para resolver una controversia originada en la inconformidad que manifiesta el contratista frente al contenido del acta de liquidación que fue suscrita por ambas partes después del vencimiento del término convencional o legal supletorio que tenían las partes para que esa operación se realizara de forma concertada (de 4 meses), y de la finalización del término que tenía la administración para liquidarlo unilateralmente (de 2 meses), pero dentro de los dos años posteriores al vencimiento de este último.*

*Escapa a esta unificación, la definición del término de caducidad cuando la liquidación del contrato se produce por fuera, no solo de los términos fijados para la liquidación por las partes de mutuo acuerdo, sino de los establecidos para la expedición del acto de liquidación unilateral, e incluso luego de los dos años siguientes a la terminación de este último, por cuanto los supuestos del caso sub-lite no dan lugar a ello.*

*/.../*

*2.4.5.7.- Por lo anterior, considerando las pautas de interpretación restrictiva de los términos de caducidad, y de favorabilidad bajo los principios pro homine, pro actione y pro damato, la Sala recoge parcialmente su jurisprudencia para establecer una forma unificada que: en el evento en que la liquidación bilateral del contrato se haya practicado luego de vencido el término pactado o supletorio (de 4 meses) para su adopción por mutuo acuerdo y del período (de 2 meses) en que la administración es habilitada para proferirla unilateralmente, pero dentro de los dos (2) años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato, conforme al ap. iii del literal j.*

*En este sentido, el apartado v) del literal j solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna”. (Subraya intencional)*

Dicho lo anterior, a continuación se procede a discriminar cada una de las actuaciones surgidas en virtud del negocio contractual celebrado entre las partes, para determinar la configuración o no del fenómeno de caducidad:

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sala Plena. Providencia del 1 de agosto de 2019. Rad: 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62009). CP: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

1. El día 24 de abril de 2014 las partes celebraron el Contrato de Obra No. 122, que tiene por objeto "CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE DESARROLLO INFANTIL "CDI" EN EL MUNICIPIO DE PUERTO CARREÑO EN EL DEPARTAMENTO DEL VICHADA"<sup>6</sup>, y en cuya cláusula décima séptima se estableció la liquidación del mismo, señalando que se realizaría de común acuerdo al cumplimiento de su objeto o dentro de los seis meses siguientes al plazo de terminación por cualquier causa.
2. Resolución 292 del 10 de junio de 2015<sup>7</sup>, mediante la cual se declaró el incumplimiento parcial de las obligaciones del contratista en relación con el Contrato de Obra No. 122 de 2014, y, la sancionó con multa de \$30.397.425.
3. Acta de liquidación por mutuo acuerdo del Contrato No. 122 del 24 de abril de 2014, realizada el 18 de octubre de 2016<sup>8</sup>, en la cual consta la sanción impuesta en el anterior acto administrativo.

En el caso concreto, tenemos que las pretensiones de la demanda están dirigidas a que se declare que la Resolución No. 292 de 2015 carece de efectos jurídicos por cuanto no fue notificada conforme lo ordena el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y en consecuencia, se condene al reintegro de la suma de TREINTA MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS VEINTICINCO PESOS (\$30.397.425), correspondientes a la sanción moratoria descontada en el acto de liquidación del 18 de octubre de 2016, junto con la indexación e intereses moratorios.

Ahora bien, como el reclamo deviene de la incorporación de la sanción en la liquidación efectuada por ambas partes, se tendrá en cuenta ésta a efectos de determinar la configuración o no de la caducidad en el presente asunto, pues como lo determinó el juez de tutela "*las pretensiones de la demanda ordinaria **se dirigieron a obtener el reintegro de sumas descontadas en la liquidación bilateral a la que se incorporó una sanción contenida en un acto administrativo que presuntamente fue indebidamente notificado***". (Negrilla fuera del texto).

Advierte la Sala que el Contrato de Obra No. 122 del 14 de abril de 2014 tenía un plazo de ejecución de ocho (8) meses, contados a partir del perfeccionamiento y cumplimiento de requisitos para su legalización, entre estos, la firma de la respectiva acta de inicio<sup>9</sup>, la cual fue suscrita el 7 de mayo de 2014<sup>10</sup>. Asimismo, en la cláusula décimo séptima se observa que la liquidación sería de común acuerdo entre las partes

<sup>6</sup> Pág. 25-76. Archivo denominado "50001333300420180042901\_ACT\_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO\_17-11-2020 10.35.30 A.M..PDF", ubicado en la actuación de segunda instancia denominada "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO" del 17 de noviembre de 2020, a las 10:35:36, en la plataforma Tyba. Documento 02 Share Point.

<sup>7</sup> Pág. 85-96. *Ibidem*.

<sup>8</sup> Pág. 108-112. *Ibidem*.

<sup>9</sup> "CLÁUSULA VIGÉSIMA SÉPTIMA. PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN. El presente contrato se perfecciona con el acuerdo sobre el objeto, plazo y precio y la suscripción entre las partes y para su ejecución se requiere: /.../ d) Acta de inicio."

<sup>10</sup> Así se indicó en el hecho No. 4 de la demanda.

al cumplimiento de su objeto, o en su defecto, dentro de los seis (6) meses siguientes al plazo de terminación del contrato por cualquier causa.

Por consiguiente, el contrato debió terminar el 7 de enero de 2015, sin embargo, debido a las adiciones del plazo inicialmente pactado, terminó el 20 de octubre del mismo año, tal como se expresó por las partes en el acta bilateral<sup>11</sup>, por lo que, tanto los seis meses acordados por las partes para liquidarlo bilateralmente, más los dos meses con que contaba la entidad para hacerlo de forma unilateral, se cumplieron el 20 de junio de 2016, sin que se haya realizado en ese lapso.

Sin perjuicio de lo anterior, se observa que el **18 de octubre de 2016** las partes de común acuerdo suscribieron el acta de liquidación bilateral, esto es, dentro de los dos años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, por lo que, de conformidad con la unificación realizada por el Consejo de Estado en la providencia anteriormente mencionada, será desde el día siguiente al de la firma del acta que se contará el término de la caducidad; máxime cuando es en aquella en la que se incorporó la sanción de la cual hoy se reclama el reintegro.

Así las cosas, la parte actora tenía como plazo máximo para impetrar la demanda el **19 de octubre de 2018**, sin embargo, el plazo se suspendió en virtud de la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial, radicada el **14 de agosto de 2018**, es decir, cuando faltaban **2 meses y 5 días**, y cuya constancia de haberse agotado el requisito de procedibilidad se expidió el **1 de octubre de 2018**<sup>12</sup>, por tanto, el término se reanudó desde el día siguiente, con lo que se infiere que la demanda debió presentarse a más tardar **6 de diciembre de 2018**, y como fue presentada el **11 de octubre de 2018**, según acta de reparto<sup>13</sup>, debe concluirse que se hizo de manera oportuna, por lo tanto, no se encuentra configurado el fenómeno de caducidad.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que la demanda fue presentada en la oportunidad legal, en atención a lo establecido en el inciso iii), literal j), numeral 2º del artículo 164 del C.P.A.C.A., la sala revocará la decisión del *a quo* por las razones expuestas en la presente providencia y en cumplimiento a la orden judicial proferida por el Juez de Tutela en segunda instancia.

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

<sup>11</sup> Pág. 110. Archivo denominado "50001333300420180042901\_ACT\_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO\_17-11-2020 10.35.30 A.M..PDF", ubicado en la actuación de segunda instancia denominada "INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO" del 17 de noviembre de 2020, a las 10:35:36, en la plataforma Tyba. Documento 02 Share Point.

<sup>12</sup> Pág. 113-114. *Ibidem*.

<sup>13</sup> Pág. 115. *Ibidem*.

**RESUELVE**

- PRIMERO:** **REVOCAR** el auto del 25 de febrero de 2019, que rechazó la demanda de Controversia Contractual por caducidad, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.
- SEGUNDO:** Infórmese de manera inmediata del cumplimiento del fallo de tutela de 13 de octubre de 2020 a la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado, adjuntándose copia de la presente providencia.
- TERCERO:** En firme esta decisión, remítase el expediente digitalizado al Juzgado de origen, para que decida sobre la admisibilidad de la demanda.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 01 celebrada el 26 de noviembre de 2020, según acta No. 053, y se firma de forma electrónica a través del aplicativo Tyba.

**Claudia Patricia Alonso Perez Oralidad**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

**Teresa De Jesus Herrera Andrade**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

**Carlos Enrique Ardila Obando Oralidad**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**ae91887244435d869b41dc94f292bac875fcb87b67293573a5e7ef1bf4144e  
b2**

Documento firmado electrónicamente en 27-11-2020

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>**