



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2020-00128-00
Demandante: GRUPO EMPRESARIAL ICASER S.A.S.
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Temas: Contra providencia judicial que rechazó demanda de controversias contractuales, por caducidad. Desconocimiento del precedente y defecto sustantivo. Deniega.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala decide la acción de tutela interpuesta por la sociedad Grupo Empresarial Icaser S.A.S. contra el Tribunal Administrativo del Meta.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

1.1. En ejercicio de la acción de tutela y mediante apoderada judicial, la sociedad Grupo Empresarial Icaser S.A.S. pidió la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, que estimó vulnerados por la providencia del 29 de agosto de 2019, dictada por el Tribunal Administrativo del Meta. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

1. Se revoque el auto de fecha 29 de agosto de 2019, por medio del cual la Sala de Decisión Oral 1 del Tribunal Administrativo del Meta, confirmó el auto emitido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Villavicencio, por medio del cual rechazó la demanda con radicación 50001-33-33-004-2018-00429-00, dentro del medio de control de controversias contractuales.
2. Se proceda ordene la admisión de la demanda y se ordene el impulso del trámite procesal pertinente, conforme a lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011¹.

2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

2.1. El departamento del Vichada y la sociedad Grupo Empresarial Icaser S.A.S. suscribieron el contrato de obra 122 de 2014, que tuvo por objeto la construcción de un centro de desarrollo infantil en el municipio de Puerto Carreño (Vichada).

2.2. El 10 de junio de 2015, el departamento del Vichada realizó audiencia, con el fin de determinar la procedencia de imponer a la sociedad actora las multas y sanciones

¹ Folio 8 del cuaderno principal de tutela.



pactadas, por incumplimiento parcial del contrato de obra 122 de 2014.

2.3. Mediante Resolución 292 de 2015, el departamento del Vichada declaró el incumplimiento parcial del contrato de obra 122 de 2014 por parte de la sociedad Grupo Empresarial Icaser S.A.S. y la sancionó con multa de \$32.397.425.

2.4. El 26 de enero de 2016, el departamento del Vichada publicó la Resolución 292 de 2017 en el Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP–.

2.5. El 28 de julio de 2016, la sociedad actora formuló solicitud de revocatoria directa de la Resolución 292 de 2017, pues, a su juicio, fue dictada con vulneración del debido proceso, por no haberse notificado en debida forma y por publicarse por fuera del término previsto en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013.

2.6. Por Resolución 333 de 2016, el departamento del Vichada denegó la solicitud de revocatoria directa.

2.7. El 18 de octubre de 2016, departamento del Vichada y la sociedad Grupo Empresarial Icaser S.A.S. suscribieron acta de liquidación bilateral del contrato de obra 122 de 2014. En dicha acta se acordó que el valor de la multa se descontaría del pago final.

2.8. El 14 de agosto de 2018, la parte actora formuló solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación.

2.9. El 11 de octubre de 2018, la sociedad actora interpuso demanda de controversias contractuales contra el departamento del Vichada, en la que solicitó que se declarara que la Resolución 292 de 2015 carece de efectos jurídicos, por no haber sido notificada.

2.10. Por auto del 25 de febrero de 2019, el Juzgado Cuarto Administrativo de Villavicencio rechazó la demanda de controversias contractuales, por caducidad. En síntesis, dijo lo siguiente: (i) que la caducidad se contabiliza desde la interposición de la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 292 de 2015, pues desde ese momento se tiene certeza del conocimiento de la sanción; (ii) que, por ende, el plazo para demandar (dos años) feneció el 29 de junio de 2018, y (iii) que, no obstante, la demanda fue presentada el 11 de octubre de 2018.

2.11. La parte actora apeló dicha decisión, pues, en su criterio, la caducidad debe contabilizarse desde la suscripción del acta de liquidación bilateral (18 de octubre de 2016). Que, además, no se controvierte la legalidad de la Resolución 292 de 2015, sino el daño derivado de la operación administrativa de ejecutar una sanción sin haberse notificado debidamente el acto que la impuso.

2.12. Mediante providencia del 29 de agosto de 2019, el Tribunal Administrativo del Meta confirmó la decisión de rechazar la demanda de controversias contractuales, por las mismas razones expuestas por el juzgado.

3. Argumentos de la demanda de tutela

3.1. La parte actora alegó que el Tribunal Administrativo del Meta incurrió en **defecto sustantivo**, por desconocimiento del artículo 164 [numeral 2, literal j)] de la Ley 1437 de 2011, que señala que, en las controversias contractuales derivadas de contratos que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes,



la caducidad se cuenta desde el día siguiente al de la firma del acta. Que, siendo así, la caducidad en el *sub lite* debía contarse desde el 18 de octubre de 2016.

3.2. Los demandantes también adujeron que el tribunal demandado desconoció el precedente fijado por la Sección Tercera del Consejo de Estado² sobre la forma de contar el término de caducidad cuando los contratos requieren de liquidación.

3.3. Que, además, en el proceso de controversias contractuales no se controvierte la legalidad de la Resolución 292 de 2015, sino que se busca *«es la indemnización por una defectuosa operación administrativa, especialmente en lo referente a la ausencia de notificación de la entidad territorial, al momento de la imposición de una sanción contractual, de tal suerte, que el daño objeto de resarcimiento ha sido concretado al momento de la suscripción del acto liquidatorio de manera bilateral, pues como ya se mencionó, estamos ante una operación administrativa que concretó su daño en el acta de liquidación contractual»*³. Que, bajo lo expuesto, la caducidad también debe contarse desde la liquidación bilateral, por ser el momento en que se concreta el daño derivado de la multa impuesta sin debida notificación.

4. Trámite procesal

4.1. Por auto del 21 de enero de 2020⁴, el Despacho Sustanciador requirió a la abogada que interpuso la tutela para que aportara el poder que la faculta para representar a la sociedad Grupo Empresarial Icasar S.A.S.

4.2. Mediante memorial del 24 de enero de 2020⁵, la abogada aportó el poder requerido.

4.3. En auto del 3 de febrero de 2020, el Despacho Ponente admitió la demanda de tutela y dispuso la notificación, en calidad de demandados, a los magistrados del Tribunal Administrativo del Meta.

4.2. La Secretaría General del Consejo de Estado realizó las notificaciones ordenadas en el auto admisorio⁶.

5. Intervenciones

5.1. El **Tribunal Administrativo del Meta**, por conducto de la magistrada ponente de la providencia cuestionada, manifestó que la tutela es improcedente, toda vez que es utilizada como una instancia adicional. Que, por lo demás, se remite a las consideraciones expuestas en el auto del 29 de agosto de 2019.

CONSIDERACIONES

1. De la acción de tutela contra providencias judiciales

1.1. A partir del año 2012⁷, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias

² La parte actora citó las sentencias del 12 de junio de 2017, expediente 25000-23-36-000-2015-02052-01 (57142). También fue citado otro aparte, que supuestamente corresponde a una sentencia de unificación, pero no se identificó la fecha de la providencia ni la radicación.

³ Folio 8 del cuaderno principal de tutela.

⁴ Folio 14 *ibídem*

⁵ Folios 27 a 42 *ibídem*.

⁶ Folios 44 a 46 *ibídem*.

⁷ Ver sentencia del 31 de julio de 2012.



judiciales. De hecho, en la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014⁸, se precisó que la acción de tutela, incluso, es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, ese mecanismo puede ejercerse contra cualquier autoridad pública.

1.2. Para tal efecto, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales (procesales o de procedibilidad) que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005. Esto es, la relevancia constitucional, el agotamiento de los medios ordinarios de defensa, la inmediatez y que no se esté cuestionando una sentencia de tutela.

1.3. Una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales procesales, el juez puede conceder la protección, siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo, que miran más hacia la prosperidad de la tutela: **(i)** defecto sustantivo, **(ii)** defecto fáctico, **(iii)** defecto procedimental absoluto, **(iv)** defecto orgánico, **(v)** error inducido, **(vi)** decisión sin motivación, **(vii)** desconocimiento del precedente y **(viii)** violación directa de la Constitución.

1.4. Las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones jurídicas que son propias de los procesos ordinarios o expongan los argumentos que, por negligencia o decisión propia, dejaron de proponer oportunamente.

1.5. Ahora, tratándose de tutela contra providencias judiciales proferidas por el Consejo de Estado o por la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercen funciones de órganos de cierre en las respectivas jurisdicciones, la Corte Constitucional ha establecido un requisito adicional, consistente en «*la configuración de una anomalía de tal entidad que exija la imperiosa intervención del juez constitucional*»⁹.

2. Caso concreto

2.1. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad, la Sala procede a plantear y decidir el problema jurídico de fondo.

2.2. La parte demandante adujo que la providencia del 29 de agosto de 2019, dictada por el Tribunal Administrativo del Meta, incurrió en: (i) defecto sustantivo, por desconocimiento del artículo 164 [numeral 2, literal j)] de la Ley 1437 de 2011, y (ii) desconocimiento del precedente fijado por la Sección Tercera del Consejo de Estado en cuanto a la forma de contar el término de caducidad en el medio de control de controversias contractuales cuando existe acta de liquidación bilateral.

2.3. Siendo así, el problema jurídico de fondo se concreta a determinar si la providencia del 29 de agosto de 2019, dictada por el Tribunal Administrativo del Meta, incurrió en defecto sustantivo o en desconocimiento del precedente al declarar la caducidad de medio de control de controversias contractuales promovido por la sociedad Grupo Empresarial Icaser S.A.S. contra el departamento del Vichada.

2.4. Para decidir el problema jurídico, lo primero que conviene decir es que la providencia del 29 de agosto de 2019, dictada por el Tribunal Administrativo del Meta, señaló lo siguiente: «*comoquiera que la parte demandante centra la*

⁸ Expediente (IJ) 11001-03-15-000-2012-02201-01.

⁹ SU-573 de 2017.



controversia en la ineficacia del precitado acto administrativo, por ausencia de notificación, la sala no tendrá en cuenta la fecha de liquidación del contrato ni aquella en que debió liquidarse, para efectos de establecer la caducidad del presente medio de control, pues el actor afirma haberse enterado de la existencia de la pluricitada resolución en el mes de junio de 2016, de tal manera que sería un contrasentido aplicar la anterior regla cuando, según éste, ignoraba la decisión adoptada por el Departamento del Vichada; en ese orden de ideas, resulta pertinente efectuarse su estudio a partir del momento en que tuvo conocimiento de la sanción impuesta»¹⁰.

2.4.1. Es decir, el tribunal demandado explicó que, conforme con la situación fáctica expuesta en la demanda, no había lugar a aplicar las reglas previstas en el artículo 164 [numeral 2, literal j)] de la Ley 1437 de 2011 ni en el precedente fijado sobre la forma de contar de la caducidad en los casos que existe acta de liquidación bilateral. Que, en efecto, el daño alegado por la sociedad actora no se derivaba del acta de liquidación (acto que, vale decir, tampoco fue objeto de demanda), sino de la Resolución 292 de 2015, dictada por el departamento del Vichada, que declaró el incumplimiento parcial del contrato de obra 122 de 2014 e impuso multa por \$32.397.425.

2.4.2. Al respecto, la providencia cuestionada señala lo siguiente: *«aunque el actor (sic) asegura que el daño se materializó en la liquidación bilateral del contrato, es decir, el 18 de octubre de 2016, al descontársele la suma impuesta como multa y ejecutarse un acto administrativo que adolece de eficacia, por no haber sido notificado, lo cierto es que la consecuencia de la decisión adoptada por la administración no devino de la liquidación del contrato, pues allí sólo se efectuó el descuento de la suma correspondiente a la sanción aplicada mediante un acto administrativo del que si bien no existe constancia de notificación, sí tuvo conocimiento cuatro (4) meses atrás»¹¹.*

2.4.3. Justamente por lo anterior, el tribunal demandado contó el término de caducidad desde el momento en que hubo certeza del conocimiento de la Resolución 292 de 2015 por parte de la sociedad actora, así:

[...] los documentos que obran en el expediente no dan cuenta de la fecha en que el demandante fue notificado de la resolución No. 292 de 2015, sin embargo, tal y como lo advirtió el a quo, los hechos de la demanda y la solicitud de revocatoria directa visible a folios 61-63, permiten concluir que de su existencia y contenido, al menos para el 28 de junio de 2016, ya estaba enterado, de tal manera, que a partir de ese momento el Grupo Empresarial ICASER SAS se entiende notificado por conducta concluyente, pues en el citado escrito reveló que conocía el acto administrativo.

Por lo anterior, la parte actora tenía desde el 29 de junio de 2016 hasta el 29 de junio de 2018 para interponer la demanda, no obstante, la solicitud de conciliación extrajudicial fue presentada ante la Procuraduría el 14 de agosto de 2018, y la demanda radicada el 11 de octubre del mismo año, lo que permite concluir que en el presente medio de control operó el fenómeno de la caducidad.

2.5. En criterio de la Sala, el tribunal demandado no incurrió en defecto sustantivo por falta de aplicación del artículo 164 [numeral 2, literal j)] de la Ley 1437 de 2011 ni en desconocimiento del precedente judicial de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Ocurre que en vista de que el objeto de la demanda no era el acta de liquidación del contrato, sino el acto que declaró el incumplimiento del contrato e impuso multa, el tribunal razonadamente estimó que el término no podía contarse a partir del supuesto previsto en el artículo 164 [numeral 2, literal j)] de la Ley 1437 de

¹⁰ Folios 16 a 18 del expediente de tutela.

¹¹ Folio 18 ibídem



2011, sino a partir del momento en que la sociedad demandante conoció del acto acusado.

2.5.1. No se trata, entonces, de un caso en el que el juzgador ignore la existencia de una norma o, a pesar de que la conoce, no la aplica a la solución del caso. Todo lo contrario. El tribunal examinó la norma, pero concluyó que no resultaba aplicable ni pertinente para resolver el asunto que era objeto de decisión, en razón de las circunstancias particulares expuestas por la sociedad actora, esto es, que se alegara que el daño provenía de una supuesta indebida notificación de la Resolución 292 de 2015, mas no del acta de liquidación del 18 de octubre de 2016.

2.5.2. Por otra parte, también resulta adecuado tomar el 28 de junio de 2016 como punto de partida para contar la caducidad, pues lo cierto es que en esa fecha la parte actora formuló la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 292 de 2017.

2.6. Siendo así, en criterio de la Sala, no se configuraron los defectos alegados por la parte demandante, puesto que, se reitera, el tribunal demandado consideró razonablemente que el precedente alegado y la norma supuestamente desconocida no son aplicables en este, por no cuestionarse el acta de liquidación del contrato. Es decir, la decisión adoptada por el tribunal demandado no es caprichosa o carente de fundamento, sino que, por el contrario, tiene en cuenta la pretensión concreta de la parte actora, esto es, la ineficacia de la Resolución 292 de 2017.

2.7. Queda resuelto el problema jurídico: la providencia del 29 de agosto de 2019, dictada por el Tribunal Administrativo del Meta, no incurrió en defecto sustantivo o en desconocimiento del precedente al declarar la caducidad de medio de control de controversias contractuales promovido por la sociedad Grupo Empresarial Icaser S.A.S. contra el departamento del Vichada.

2.8. Conforme con lo anterior, la Sala denegará la tutela interpuesta por la sociedad Grupo Empresarial Icaser S.A.S.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Denegar** la tutela interpuesta por la sociedad Grupo Empresarial Icaser S.A.S., por las razones expuestas.
2. **Notificar** la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
3. **Publicar** la presente providencia en la página web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y de la autoridad demandada.
4. Si no se impugna, **enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.



Radicado: 11001-03-15-000-2020-00128-00
Demandante: Grupo Empresarial Icasar S.A.S.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta de la Sección

MILTON CHAVES GARCÍA
Magistrado

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Magistrado