

RECHAZO DE LA DEMANDA - Caducidad de la acción / ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Caducidad de la acción / CADUCIDAD DE LA ACCION – Término. Cómputo en liquidación del contrato

[P]ara garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejerzan en un término específico. En este sentido, los interesados tienen la carga procesal de poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado dentro del plazo fijado por la ley o, de no hacerlo en tiempo, no podrán obtener la satisfacción del derecho reclamado por la vía jurisdiccional. Las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que ciertas situaciones permanezcan indefinidas en el tiempo. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio del derecho de acción, acudan a la jurisdicción con el fin de satisfacer sus pretensiones (...) no resulta viable contabilizar el término para liquidar el contrato desde la fecha en que debió suscribirse el acta de recibo final de la obra (cláusula 12, numeral 9), por cuanto se desconocen los motivos por los cuales ello no se llevó a cabo dentro del término establecido, lo que podrá determinarse con la valoración de la totalidad de las pruebas; así las cosas, para garantizar el acceso a la administración de justicia y, por razones de justicia y equidad, el término de liquidación del contrato se computará desde la fecha en que efectivamente se firmó el acta de recibo final de la obra. Revisado el expediente, se encuentra que el acta de recibo final de la obra se suscribió el 31 de julio de 2012 (folios 461 a 494, cuaderno de pruebas 1); por consiguiente, el término de 8 meses estipulado por las partes para liquidar bilateralmente el contrato empezaba a contarse a partir de aquella fecha hasta el 31 de marzo de 2013. Como las partes no realizaron la liquidación bilateral del contrato, el IDU contaba con 2 meses más para hacerla de manera unilateral, esto es, hasta el 31 de mayo de 2013, de modo que la actora tenía plazo para demandar, en principio, hasta el 1 de junio de 2015. (...) debe tenerse en cuenta una situación que sobrevino a la interposición del recurso de apelación, cual es que las partes, el 22 de mayo de 2015, suscribieron el acta de liquidación bilateral del contrato y, por ende, la contabilización del término de caducidad debe hacerse desde esa fecha. Así, pues, de acuerdo con lo previsto por el literal j del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A., las partes tenían hasta el 23 de mayo de 2017 para presentar la demanda. Como ésta se presentó el 14 de julio de 2014, es claro que para ese momento la acción aún no había caducado

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 164.2

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015)

Radicación número: 25000-23-36-000-2014-01011-01(53161)

Actor: CONSORCIO CGR - 003

Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO

Referencia: ACCION DE CONTROVERSIA CONTRACTUAL

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 14 de agosto de 2014, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, mediante el cual se rechazó la demanda.

ANTECEDENTES

La demanda

El 14 de julio de 2014, el Consorcio CGR 003 presentó demanda, en ejercicio de la acción contractual, contra el Distrito Capital de Bogotá - Instituto de Desarrollo Urbano, mediante la cual formuló, entre otras, las siguientes pretensiones (se transcribe tal como obra en el expediente):

“4.1 PRETENSIONES RELATIVAS A LA MAYOR PERMANENCIA EN OBRA POR CAUSAS IMPUTABLES A LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DISTRITAL.

(...)

“PRIMERA.- Que **se declare la existencia del contrato** Estatal de Obra Pública No. 027 / 06 del 6 de octubre de 2009 ...

“SEGUNDA.- Que **se declare la mayor permanencia en el contrato de Obra Pública**, como consecuencia de las demoras en las aprobaciones de los Planes de Manejo de Tráfico por parte de la Secretaría de Movilidad Distrital por causas no imputables al contratista e imputables a la administración en general ...

“TERCERA.- Que **se declare el desequilibrio económico y financiero del contrato** de que trata esta Demanda Contractual proveniente de la Administración, ocasionado que el CONTRATISTA sufriera unos perjuicios que la entidad demandada debe indemnizar **con ocasión de la aplicación de la teoría del hecho del príncipe.**

(...)

“4.1.3. PRETENSIONES DE CONDENA PRINCIPALES.

“PRIMERA.- Que se condene al DISTRITO CAPITAL –IDU al pago del valor de los gastos en los que tuvo que incurrir el Consorcio Contratista en la mayor permanencia en la obra ocasionada por la Secretaría de Movilidad Distrital en una cuantía de CUATROCIENTOS VEINTICINCO MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MIL SETECIENTOS CATORCE PESOS

(\$425.538.714,76)M/ CTE ajustados a valor presente, más la correspondiente indemnización de perjuicios por el lucro cesante del dinero.

(...)

“4.3 PRETENSIONES RELATIVAS A LA MAYOR PERMANENCIA EN OBRA POR CAUSAS IMPUTABLES A LA ENTIDAD CONTRATANTE.

(...)

“PRIMERA.- Que se declare la existencia de MAYORES CANTIDADES DE OBRA ejecutadas por el contratista no previstas en el Contrato de Obra No. 027 / 09 y no reconocidas por la entidad contratante ...

“SEGUNDA.- Que se declare el incumplimiento del contrato de que trata esta demanda por la parte contratante, haciendo que el Consorcio contratista sufriera unos perjuicios que la entidad demandada debe indemnizar con ocasión de las mayores cantidades de obra ejecutadas y no reconocidas por la entidad contratante.

(...)

“4.4 PRETENSIONES RELATIVAS A LA MODIFICACIÓN EN EL OBJETO CONTRACTUAL POR CAUSAS IMPUTABLES A LA ENTIDAD CONTRATANTE.

(...)

“PRIMERA.- Que se declare la efectiva MODIFICACIÓN DEL CONTRATO DE OBRA por parte de la entidad contratante sin el lleno de los requisitos exigidos por la ley para el efecto, por causas no imputables al CONSORCIO CGR 003 ...

(...)

“4.5 PRETENSIONES RELATIVAS AL RECONOCIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO FICTO PROVENIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.

(...)

“PRIMERA.- Que se declare la existencia del Acto Administrativo Ficto o presunto proveniente de un silencio administrativo positivo, ocasionado con la no respuesta en tiempo del derecho de petición mediante el cual se solicitó el reconocimiento del desequilibrio financiero y económico del Contrato No. IDU-027 de 2009.

(...)

“4.6 PRETENSIONES GENERALES COMUNES.

“PRIMERA.- Que se realice por parte del fallador la LIQUIDACIÓN JUDICIAL del Contrato IDU 027 de 2009 con el reconocimiento de los pagos y condenas acá solicitados ...” (folios 28 a 33, cuaderno 1).

Como fundamento fáctico de la demanda, en síntesis, se señaló que, el 6 de octubre de 2009, el Distrito Capital - IDU y el Consorcio CGR 003 suscribieron el contrato de obra 027 de 2009, cuyo objeto era la *“CONSTRUCCIÓN DE LOS ANDENES FALTANTES DE LA CALLE 77 Y AV. CALLE 85 ENTRE AVENIDA PASEO DEL COUNTRY (AK 15) Y AVENIDA GERMÁN ARCINIEGAS (AK 11) Y CONSTRUCCIÓN DE ANDENES DE LA CALLE 76 ENTRE LA AVENIDA PASEO DEL COUNTRY (AK15) Y AVENIDA CARACAS (AK14), CORRESPONDIENTES RESPECTIVAMENTE A LOS PROYECTOS DE CÓDIGO DE OBRA 406 Y 414 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACIÓN, EN BOGOTÁ D.C.”* (folio 8, cuaderno 1), por un valor de \$7.915.261.176 y con un plazo de 12 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio de la obra -lo que ocurrió el 9 de noviembre de 2009-.

Se indicó que, el 11 de octubre de 2010, el Consorcio CGR 003 presentó una solicitud ante la interventoría, con el fin de que se prorrogara el plazo del contrato por 90 días y para que se hiciera una adición presupuestal por la suma de \$366.787.327.

Las razones que dieron lugar a la anterior solicitud fueron: i) de la aprobación parcial de los planes de manejo de tráfico presentados en los meses de junio y julio ante la Secretaría de Movilidad para las manzanas 18, 19, 20, 26, 27 y 28, únicamente fueron aprobados los planes de las manzanas 18, 19 y 20 y el 17 de septiembre de 2010 fueron aprobados los planes de las manzanas 26, 27 y 28 y ii) los gastos adicionales en los que se incurrieron con ocasión de la mayor permanencia en la obra por causas imputables a la Secretaría de Movilidad.

Posteriormente, el 12 de octubre de 2010, la interventoría y el Consorcio presentaron ante el IDU la solicitud de prórroga del plazo del contrato y de adición presupuestal por gastos en el área de gestión social.

Por lo anterior, se suscribió la prórroga 1, en la cual se difirió la ejecución del contrato por 3 meses adicionales; sin embargo, no se hizo adición presupuestal alguna, a pesar de haber sido reconocida la mayor permanencia en la obra por hechos no imputables al contratista.

Se manifestó que el 9 de noviembre de 2010 se firmó el acta del Comité Técnico, mediante la cual el IDU ordenó la suspensión de actividades, con ocasión de la

temporada decembrina.

Luego, el 4 de febrero de 2011, el IDU, el interventor y el contratista suscribieron el acta 29, para suspender el contrato por 14 días, debido a **“la necesidad de la administración de contar con los recursos presupuestales** para proceder a la legalización de la adición y prórroga del contrato” (folio 11, cuaderno 1). A través del acta 30, del 17 de febrero de 2011, se amplió la suspensión del contrato por 10 días más, por cuanto el IDU se encontraba tramitando la consecución de los recursos presupuestales para los contratos de obra y de interventoría.

Se dijo que el acta de reiniciación del contrato fue suscrita el 28 de febrero de 2011 y que el 4 de marzo del mismo año se firmó la prórroga 2, ampliándose el plazo de aquél por 45 días calendario.

Se adujo en la demanda que, el 3 de mayo de 2012, el Consorcio radicó ante el IDU una petición solicitando el reconocimiento del desequilibrio económico y financiero del contrato, ocasionado por la mayor permanencia en obra y por las actividades adicionales requeridas y autorizadas por el interventor y por la entidad contratante.

Mediante comunicación STESV 20133360666101 del 23 de abril de 2013, el IDU respondió dicha petición, negando el reconocimiento del desequilibrio económico y financiero del contrato, con fundamento en el concepto desfavorable rendido por la interventoría.

Se indicó que el acta de recibo final de la obra fue firmada por el contratista, el interventor y el IDU el 31 de julio de 2012, que se presentó una mayor permanencia en obra de 159 días calendario (la cual generó gastos no previstos) y que el contrato no ha sido liquidado.

Auto apelado

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B rechazó la demanda, mediante auto del 14 de agosto de 2014, pues, en su opinión, operó el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

Manifestó que “la suscripción del acta de recibo final de la obra aproximadamente un año y tres meses después de haber finalizado el contrato, no permite que

desde tal fecha se compute el término de caducidad del medio de control, pues realmente el plazo del contrato permaneció incólume, aspecto que (sic) el presente asunto incluso las partes del contrato reconocieron, pues en dicha acta se plasmó expresamente que este (sic) culminó el 18 de abril del año 2011 ...” (folio 123, cuaderno principal).

Por consiguiente, consideró que, de conformidad con el numeral 5 del literal j del artículo 164 del C.P.A.C.A., el término de caducidad debía contabilizarse desde el 18 de abril de 2011, “con la inclusión del término previsto para suscribir el acta de recibo final, el de liquidación bilateral y unilateral ...” (folio 123, cuaderno principal).

Al respecto, señaló que las partes establecieron un plazo de 8 meses para liquidar bilateralmente el contrato, contados a partir de la suscripción del acta de recibo final de la obra, acta que, según el numeral 9 de la cláusula 12 del contrato, debía suscribirse dentro de los 30 días hábiles siguientes a la firma del acta de terminación del contrato.

Como en el acta de recibo final de la obra se indicó que el acta de terminación del contrato se firmó el 18 de abril de 2011, aquélla debió suscribirse hasta el 25 de mayo del mismo año; por lo tanto, advirtió que desde esta fecha debían contabilizarse los plazos previstos para la liquidación del contrato y no desde la fecha de suscripción del acta de recibo final -31 de julio de 2012-, como quiera que ello se hizo por fuera del término pactado por las partes.

Así las cosas, indicó que como el acta de recibo final debió suscribirse el 25 de mayo de 2011 y se contaba con 8 meses para la liquidación bilateral más 2 meses para la liquidación unilateral del contrato, el término de 2 años debía contarse desde el 25 de marzo de 2012 hasta el 25 de marzo de 2014; sin embargo, el 17 de octubre de 2013 se presentó solicitud de conciliación extrajudicial, interrumpiéndose el término de caducidad a partir de esa fecha y hasta el momento en que la misma se declaró fallida -13 de enero de 2014-. Así, el término de caducidad se suspendió por 2 meses y 27 días; por lo tanto, éste se extendió hasta el 27 de junio de 2014. Dado que la demanda se presentó el 14 de julio de 2014, la acción ya había caducado.

Recurso de apelación

Inconforme con la decisión anterior, la parte demandante presentó recurso de apelación, en el cual indicó que el término para liquidar el contrato debía contabilizarse desde la fecha de suscripción del acta de entrega final de la obra y no desde la fecha del acta de terminación del contrato.

Consideró que el Tribunal desconoció el principio de autonomía de la voluntad privada que rige todos los contratos, al desatender lo expresado por las partes en la cláusula 27 del contrato y tomar otro momento distinto al pactado para contar el término de la liquidación del contrato.

Indicó que las partes acordaron que el término para la liquidación bilateral del contrato sería de 8 meses, contados a partir de la firma del acta de recibo final de la obra, esto es, del 31 de julio de 2012; por lo tanto, el plazo para liquidar bilateralmente el contrato iba hasta el 31 de marzo de 2013 y, como ello no ocurrió, la administración tenía hasta el 31 de mayo del mismo año (2 meses) para liquidarlo unilateralmente.

Así, adujo que el término de dos años debía contabilizarse desde el 31 de mayo de 2013 hasta el 1 de junio de 2015 y, como se presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 16 de octubre de 2013, cuya audiencia se declaró fallida el 13 de enero de 2014, el término de caducidad se suspendió por 89 días, de modo que el plazo se extendió hasta el 28 de agosto de 2015.

El 24 de junio de 2015, cuando el expediente estaba al despacho para decidir el recurso de apelación, la demandante allegó copia del acta de liquidación bilateral del contrato 027 de 2009, suscrita el 22 de mayo de 2015.

CONSIDERACIONES

La Sala ha señalado que, para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejerzan en un término específico. En este sentido, los interesados tienen la carga procesal de poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado dentro del plazo fijado por la ley o, de no hacerlo en tiempo, no podrán obtener la satisfacción del derecho reclamado por la vía jurisdiccional.

Las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe

imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que ciertas situaciones permanezcan indefinidas en el tiempo. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio del derecho de acción, acudan a la jurisdicción con el fin de satisfacer sus pretensiones.

En relación con la caducidad de la acción de controversias contractuales, el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A. prescribe:

“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:

(...)

“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.

(...)

“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 el presente asunto, las partes estipularon en la cláusula 27 del contrato de obra 027 de 2009 lo atinente a la liquidación, en los siguientes términos:

“**27. LIQUIDACIÓN** El presente contrato se liquidará dentro de los **OCHO (8)** meses siguientes a la suscripción del acta de recibo final de obra, de conformidad con lo estipulado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

“Si el **CONTRATISTA** no se presenta para efectos de la liquidación del contrato o las partes no llegan a ningún acuerdo, el **IDU** tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C.C.A.

“Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos

anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C.C.A” (folios 351 y 352, cuaderno de pruebas 1).

Así mismo, se observa que, en el contrato mencionado, las partes convinieron:

“12. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA (...) 9) El CONTRATISTA se obliga a suscribir el Acta de Recibo Final de Obra, con el lleno de los requisitos establecidos en el Manual de Interventoría, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la suscripción del Acta de terminación del contrato” (folio 338, cuaderno de pruebas 1).

Pues bien, contrario a lo manifestado por el Tribunal, considera la Sala que no resulta viable contabilizar el término para liquidar el contrato desde la fecha en que debió suscribirse el acta de recibo final de la obra (cláusula 12, numeral 9), por cuanto se desconocen los motivos por los cuales ello no se llevó a cabo dentro del término establecido, lo que podrá determinarse con la valoración de la totalidad de las pruebas; así las cosas, para garantizar el acceso a la administración de justicia y, por razones de justicia y equidad, el término de liquidación del contrato se computará desde la fecha en que efectivamente se firmó el acta de recibo final de la obra.

Revisado el expediente, se encuentra que el acta de recibo final de la obra se suscribió el **31 de julio de 2012** (folios 461 a 494, cuaderno de pruebas 1); por consiguiente, el término de 8 meses estipulado por las partes para liquidar bilateralmente el contrato empezaba a contarse a partir de aquella fecha hasta el 31 de marzo de 2013.

Como las partes no realizaron la liquidación bilateral del contrato, el IDU contaba con 2 meses más para hacerla de manera unilateral, esto es, hasta el 31 de mayo de 2013, de modo que la actora tenía plazo para demandar, en principio, hasta el 1 de junio de 2015.

Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta una situación que sobrevino a la interposición del recurso de apelación, cual es que las partes, el 22 de mayo de 2015, suscribieron el acta de liquidación bilateral del contrato y, por ende, la contabilización del término de caducidad debe hacerse desde esa fecha.

Así, pues, de acuerdo con lo previsto por el literal j del numeral 2 del artículo 164

del C.P.A.C.A., las partes tenían hasta el 23 de mayo de 2017 para presentar la demanda. Como ésta se presentó el 14 de julio de 2014, es claro que para ese momento la acción aún no había caducado; en consecuencia, se revocará la decisión recurrida y se ordenará al Tribunal decidir sobre la admisión de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A,

R E S U E L V E:

PRIMERO: REVÓCASE el auto del 14 de agosto de 2014, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, mediante el cual se rechazó la demanda.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen, para que decida lo que corresponda acerca de la admisión de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA