**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – Controversias contractuales**

La caducidad de las acciones se ha instituido, jurídico procesalmente, como aquella por medio del cual el legislador limita en el tiempo el derecho de acción, entendido este como “el derecho de poner en actividad la rama jurisdiccional para que se surta un proceso” , su fundamento se encuentra en la necesidad de brindar seguridad jurídica al conglomerado social con el fin de evitar la paralización del tráfico jurídico, por lo que protege, entonces, intereses colectivos y generales.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – Características**

Dicha institución posee la característica esencial de ser de orden público, lo que necesariamente conlleva a tener un carácter de irrenunciabilidad e inclusive dota al juez de la faculta de declararla de oficio.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – Efecto extintivo**

El efecto extintivo por caducidad, actúa al verificarse el plazo, *per se*, *ope legis*, en forma ineluctable y por disposición o mandato normativo expreso, de *ius cogens* e imperativo, al margen de la autonomía, decisión o querer del titular.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – Declaración ex oficio**

La caducidad puede y debe declararse *ex officio* por el juzgador o, a solicitud de parte, pero en todo caso, su efecto se produce *per* *ministerium legis* sin requerir declaración alguna.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – Código Contencioso Administrativo**

Código Contencioso Administrativo en el artículo 136 menciona respecto a la caducidad de la acción de controversias contractuales que el término de caducidad 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.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – Conteo – Término**

Respecto al conteo del término de la caducidad de la acción de controversias contractuales, es menester de la Subsección reiterar, primeramente, que posterior a la terminación de un contrato, ya sea de manera normal o anormal, surge la actuación administrativa de liquidación del negocio jurídico, la cual se ha precisado, corresponde a “un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa, o mejor, determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución”

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

Bogotá D. C., dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 41001-23-31-000-2004-01481-01(44261)**

**Actor: INVERSIONES GODOY ORDOÑEZ Y CÍA. S. EN C.**

**Demandado: EMPRESA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DE NEIVA – EMVINEIVA EN LIQUIDACIÓN**

**Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

**Temas:** *La caducidad de la acción de controversias contractuales. Reiteración jurisprudencial. – Caducidad de la acción cuando se imprueba acuerdo conciliatorio.*

Decide la Subsección el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del quince (15) de marzo de dos mil doce (2012)[[1]](#footnote-1), proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, Sala Tercera de Decisión, en la que se decidió declarar probada la excepción de caducidad de la acción.

1. **SÍNTESIS DEL CASO**

Inversiones Godoy Ordoñez y Cía. S. en C. y la Empresa de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Neiva – EMVINEIVA en Liquidación, celebraron el contrato de obra pública No. 036-97 para la construcción de un bloque de apartamentos tipo C (1C), de los multifamiliares Los Arrayanes II fase. El contratista demandó a la entidad contratante para que por vía judicial se efectúe la liquidación del mencionado negocio jurídico.

1. **ANTECEDENTES**
	1. **Lo que se demanda**

El 23 de noviembre de 2004, la sociedad **Inversiones Godoy Ordoñez y Cía. S. en C.**, por intermedio de apoderado judicial presentó demanda contra la **Empresa de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Neiva – EMVINEIVA en Liquidación**, con el objeto que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

*“****PRIMERA PRINCIPAL.*** *Que se declare que el contrato de obra pública No. 036-97 celebrado entre la Empresa de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Neiva EMVINEIVA, hoy en liquidación, e INVERSIONES GODOY ORDOÑEZ Y CIA. S. EN C., fue terminado por ejecución total de la obra objeto del contrato.*

***PRIMERA SUBSIDIARIA.*** *Que se declare que el contrato de obra pública No. 036-97 celebrado entre la Empresa de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Neiva EMVINEIVA, hoy en liquidación, e INVERSIONES GODOY ORDONEZ Y CIA. S. EN C., fue terminado por vencimiento del plazo pactado en el contrato para la ejecución de la obra.*

***SEGUNDA CONSECUENCIAL.*** *Que como consecuencia de la declaración de la terminación del contrato de obra pública No. 036-97, se efectúe la liquidación del contrato celebrado, liquidación que debe incluir cantidad de obra ejecutada, costos financieros, reajustes, intereses, menor valor de los apartamentos por la no ejecución total del proyecto que incluía un número de 5 bloques, cuotas de administración causadas y pagadas por la sociedad INVERSIONES GODOY con el producto de los remates de los inmuebles efectuados por parte de la administración del conjunto; daños y perjuicios de todo orden ocasionados a la actora, como la disminución patrimonial, su ganancia, beneficio o provecho dejado de percibir incluyendo daño emergente, lucro cesante e intereses moratorios a la tasa más alta legalmente permitida, el detrimento de la imagen de la sociedad por los constantes remates de que ha sido objeto por parte de la administración, todo atribuible a la omisión antijurídica de la empresa EMVINEIVA en efectuar la liquidación del contrato referenciado, y teniendo en cuanta que el mismo documento incluía la Cláusula que impedía a INVERSIONES GODOY vender los apartamentos de manera autónoma sin la aprobación de la entidad contratante y aquí demandada EMVINEIVA, de conformidad con los parámetros establecidos en los documentos y dictamen pericial que obre en el proceso.*

***TERCERA CONSECUENCIAL.*** *Que, para efectos de la condena solicitada en la pretensión anterior, el daño emergente se valore por las sumas de dinero que la parte actora debió percibir al efectuar la liquidación del contrato de obra pública 036-97, incluyendo todos los conceptos relacionados en la pretensión anterior y todos aquellos otros ingresos que el contratista hubiere percibido con ocasión del cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales a cargo de la entidad estatal.*

*En relación con el lucro cesante, que este se valore por el costo financiero derivado del daño emergente durante el periodo comprendido entre la época en que la entidad estatal debió cumplir con la obligación de liquidar el contrato y la fecha del pago efectivo de las sumas de dinero resultantes de la liquidación, para lo cual se deberá aplicar la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado o en su defecto la tasa de interés o fórmula matemática que resulte más favorable a los intereses de la actora, pero que en todo caso compense plenamente el perjuicio consistente en no haber recibido las sumas de dinero provenientes de la liquidación del contrato y consecuencialmente no haber podido dar a ese dinero una destinación productiva mayor.*

***CUARTA CONSECUENCIAL.*** *Que una vez liquidado el contrato y canceladas las sumas de dinero resultantes de la liquidación del contrato, se declare a las partes a paz y salvo por todo concepto entre sí.*

***QUINTA****. En virtud a que la demandada EMVINEIVA entró en proceso de liquidación y el Acuerdo No. 033 de 2001, establece en su artículo segundo que los derechos, obligaciones, activos, pasivos y/o excedentes, resultantes del proceso de liquidación de la EMPRESA DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DE NEIVA EMVINEIVA EN LIQUIDACION, serán asumidos o transferidos al Municipio de Neiva, sin que en el proceso de liquidación de la entidad mencionada, se hayan contemplado valores resultantes de la liquidación del contrato atrás referido, que la sentencia sea cumplida por el Municipio de Neiva.*

***SEXTA****. Que el cumplimiento de la sentencia se haga dentro de los términos y en las condiciones previstas en los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso administrativo.*

***SEPTIMA.*** *Que se condene en costas a la parte demandada, incluyendo las agencias en derecho”.*

Como **fundamentos de hecho** de las pretensiones expuso el demandante que la Empresa de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Neiva – EMVINEIVA abrió el proceso de licitación pública No. 001-97, con el objeto de construir un bloque de apartamentos tipo C (1C), de los multifamiliares Los Arrayanes II fase, en el cual se estableció como requisito para contratar la obtención de un crédito pre aprobado en cualquier entidad financiera, dada la incapacidad económica de la entidad para asumir el costo de la construcción.

Como **fundamentos de hecho** de las pretensiones, el demandante mencionó que la sociedad Inversiones Godoy Ordoñez y Cía. S. en C., resultó ser la ganadora en el proceso de licitación, y en consecuencia el día 17 de julio de 1997, se celebró el contrato de obra No. 036-97, cuyo objeto fue la ejecución para EMVINEIVA a precios unitarios y en los términos señalados en el contrato, de todas las obras necesarias para la construcción a todo costo de un bloque de apartamentos tipo C (1C) de los multifamiliares Los Arrayanes II fase, de acuerdo con las especificaciones e información suministrada en la propuesta.

En la cláusula quinta del documento contractual se pactó que el contratista recibiría la zona de trabajo e iniciaría la ejecución durante los 5 días siguientes a la fecha de pago del anticipo, para la cual debería construir en asocio con la Interventoría la correspondiente acta de iniciación de obras y a partir de allí se iniciaba el plazo de 150 días calendarios para su ejecución.

La cláusula trigésima dispuso que EMVINEIVA transferiría al contratista el dominio del predio sobre el cual se construirían las obras objeto del contrato, para que sobre él se constituyeran las garantías hipotecarias que amparaban el crédito del constructor y que se encargaría de la venta del proyecto.

El anticipo de $58.981.711(11.2% del valor total del contrato), sería entregado una vez se cumpliera los requisitos de registro presupuestal, aprobación de garantías y aprobación del crédito al constructor, lo cual no se hizo, así como tampoco se realizó el acta de inicio. No obstante lo anterior, la sociedad por su liquidez económica decidió adelantar la ejecución de la obra con recursos propios, lo cual fue comunicado a la entidad sin constituir hipoteca a favor de ninguna entidad financiera, a lo que EMVINEIVA no presentó ninguna objeción.

El 17 de septiembre de 1997 la sociedad comenzó la obra pero solo el 5 de marzo de 1998, EMVINEIVA giró el anticipo y el 10 de marzo del mismo año se suscribió el acta de inicio de obra, de manera que ante las dilaciones imputables a la contratante, el valor inicial del contrato fue insuficiente para cubrir el costo de la obra, por lo que se solicitó la firma de un contrato adicional para incrementar el valor de los costos del contrato y restablecer las condiciones económicas y financieras al momento de proponer; sin embargo, nunca se celebró contrato adicional.

Mediante Resolución 459 del 4 de septiembre de 1998, EMVINEIVA reconoce y ordena pagar a la sociedad constructora la suma de $4.997.538 por intereses moratorios sobre el anticipo de la obra, la cual fue objetada por la actora dado que no cubría integralmente los perjuicios ocasionados por la tardanza de la contratante y, el 6 de agosto de 1998 se suscribió el acta de entrega de la obra entre las partes contratantes.

El 8 de octubre de 1998, se celebró reunión entre las partes con el fin de restablecer el equilibrio económico del contrato y se acordó reajustar el valor de las actas de corte de obra, revisar y ajustar los costos financieros y que el Fondo Nacional del Ahorro consignará directamente al contratista las sumas de los créditos otorgados a sus afiliados para adquirir los apartamentos construidos. En comunicación del 23 de octubre de 1998, el jefe de la División Técnica de EMVINEIVA, informó a la constructora que el saldo a pagar era de $119.712.066, y requirió la documentación pertinente para la liquidación del contrato de obra.

El 21 de noviembre de 1998, de nuevo se reunieron las partes y se estableció que la liquidación total de la obra al día 8 de octubre de 1998 era de $548.293.777 con inclusión de costos financieros y se propuso por parte de la entidad una forma de pago para llevarla a la Cámara de Comercio de Neiva o a la Procuraduría 34 Judicial, pero en comunicación del 18 de diciembre de 1998, EMVINEIVA presentó a la constructora un nuevo saldo de lo adeudado a la sociedad por $213.898.572 que sería presentada a conciliación ante la Cámara de Comercio.

En conciliación celebrada ante la Cámara de Comercio de Neiva, acordaron que la sociedad constructora podía disponer de tres locales comerciales y cinco apartamentos que hacían parte del contrato de obra pública No. 036-97 y EMVINEIVA se obligó a pagarle la suma de $52.000.000 en 2 contados, a coadyuvar en la agilización de los paz y salvo y colaborar ante la administración de los inmuebles para propiciar un arreglo de las obligaciones de la administración. Dicha conciliación no fue aprobada por el Tribunal Administrativo del Huila por carecer de la prueba necesaria y resultar lesiva para el patrimonio público, ya que la liquidación aportada no fue firmada. Decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado.

El contrato de obra pública No. 036-97 a la fecha de presentación de la demanda, aún no había sido liquidado conforme lo ordena la Ley 80 de 1993, a pesar de los constantes requerimientos, lo que mostró la renuencia de la demandada a ello, porque el término para dicha liquidación ya había fenecido, lo cual no tiene ninguna justificación legal, en tanto que existiendo en sus archivos el reconocimiento expreso de las obligaciones a su cargo y a favor de la sociedad constructora, el trámite legal a seguir es proceder conforme lo establece la Ley 80 de 1993 a suscribir el acta de liquidación del contrato.

Precisó que el término de caducidad para el ejercicio de la acción contractual para obtener en vía judicial la liquidación del contrato, es de veinte (20) años previsto en el artículo 55 de la Ley 80 de 1993, por cuanto dicho contrato fue celebrado con anterioridad a la Ley 446 de 1998.

EMVINEIVA entró en liquidación mediante Decreto 0469 de 1999, ampliándose el plazo para la misma mediante Acuerdo 062 de 2003, en dos (2) años contados desde el 31 de diciembre de 2003.

* 1. **Trámite procesal relevante**

La demanda así presentada fue admitida el veintiséis (26) de noviembre de dos mil cuatro (2004), por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, providencia que fue notificada a las partes y al Representante del Ministerio Público.

Emvineiva **contestó la demanda**, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de caducidad de la acción y vencimiento del término para liquidar el contrato de obra. Consideró que el término que estableció el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo sobre la caducidad de la acción *“está más que cumplido ya que el demandante invoca como hecho generador de la controversia el no haberse LIQUIDADO el contrato, lo cual debió hacerse una vez se terminara el contrato de obra celebrado entre las partes aquí interesadas. (…)”.*

Tras haberse corrido el término de traslado para **alegar de conclusión en primera instancia**, Emvineiva reiteró la solicitud de declarar la caducidad de la acción de controversias contractuales expuesta en el escrito de la contestación de la demanda, además agregó que la sociedad demandante, no dio cumplimiento a las obligaciones adquiridas con ocasión a la celebración del contrato de obra, *“además, que la liquidación no se pudo realizar por culpa del mismo contratista. Teniendo en cuenta que solo hasta el mes de noviembre de 1997 allego (sic) los documentos, para el pago del anticipo. (…)”.*

La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio.

* 1. **La sentencia apelada**

En **sentencia** del quince (15) de marzo de dos mil doce (2012), el Tribunal Administrativo del Huila, Sala Tercera de Decisión, decidió:

*“****PRIMERO: DECLARAR*** *PROBADA en forma oficiosa la excepción de caducidad de la acción.*

***SEGUNDO: DENEGAR*** *las pretensiones de la demanda.*

***TERCERO: ORDENAR*** *que en firme la presente decisión, se archive el expediente, previa las anotaciones en el Software de Gestión”.*

Para tomar esta decisión el Tribunal tuvo en cuenta el precedente de la Sección Tercera, sobre el término de liquidación de los contratos, y además para el caso del contrato de obra No. 036-97, señaló que fue suscrito bajo la vigencia del Decreto 2304 de 1989 que modificó el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, pero no varió el término de caducidad de la acción contractual, que para el caso concreto era la idónea en cuanto a este tipo de reclamaciones.

*“El tiempo que tenía el demandante para presentar sus pretensiones ante la justicia era de dos años contados a partir del vencimiento del término que tenía la administración para la liquidación unilateral del contrato, o sea desde el 9 de febrero de 1999 e iban hasta el 9 de febrero de 2001”.*

A dicho término, adujo el *a quo*, debía adicionarse los 60 días que establece el artículo 80 de la Ley 446 de 1998 en la medida en que se llevó a cabo la conciliación prejudicial y se suspendió el término de caducidad, de manera que al haberse presentado la solicitud de conciliación por la demandante el 28 de diciembre de 1999, el término de caducidad de la acción contractual se extendió hasta el 15 de mayo de 2001 (descontando los días de vacancia judicial), y como la demanda solo se presentó el 23 de noviembre de 2004, se configuró la caducidad de la acción.

* 1. **El recurso contra la sentencia**

Contra lo así resuelto la parte demandante interpuso **recurso de apelación** por estimar que se encuentra legalmente establecido el término para la liquidación de los contratos, el cual se puede hacer de común acuerdo entre las partes y si estos no llegan a un acuerdo sobre el contenido de la misma, esta será practicada unilateralmente por la entidad contratante, lo cual se hará mediante acto administrativo debidamente motivado, para lo cual la administración cuenta con un término de dos meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o en su defecto de los 4 meses siguientes previstos en la ley para hacerlo de común acuerdo; de no efectuarse la liquidación por parte del contratante, la parte interesada podrá dentro de los 2 años siguientes al incumplimiento solicitarla por vía judicial.

Adujo que todo contrato estatal debe liquidarse, y para ello transcribe providencia proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, de donde dedujo que la administración debe entrar a liquidar el contrato para así resolver las controversias económicas derivadas del contrato y evitar que los funcionarios responsables se hagan merecedores de una investigación disciplinaria y de la acción penal correspondiente en virtud de su omisión.

* 1. **Trámite en segunda instancia**

El recurso de alzada fue admitido el veintisiete (27) de junio de dos mil doce (2012). Con providencia del veinticinco (25) de julio de dos mil doce (2012), se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que aquellas alegaran de conclusión y éste emitiera concepto.

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

1. **CONSIDERACIONES**
	1. **Sobre los presupuestos materiales de la sentencia de mérito**

**La Subsección es competente** para decidir el presente asunto iniciado en ejercicio de la acción de controversias contractuales, en razón a la cuantía del asunto[[2]](#footnote-2).

Sobre la **vigencia** de la acción de controversias contractuales, la Sala procederá a estudiar si se interpuso dentro del término señalado en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo en el acápite de análisis de la Subsección del presente asunto.

* 1. **Sobre la prueba de los hechos**

En el presente asunto se tiene que se suscribió el contrato de obra pública No. 036-97 el día 17 de julio de 1997[[3]](#footnote-3), cuyo objeto y plazo era:

*“****TERCERA. – OBJETO:*** *EL CONTRATISTA se obliga a ejecutar para* ***“EMVINEIVA”*** *a precios unitarios y en los términos que señala este contrato, todas las obras necesarias para la CONSTRUCCIÓN A TODO COSTO DE UN BLOQUE DE APARTAMENTOS TIPO C (1C) DE LOS MULTIFAMILIARES LOS ARRAYANES II FASE, de acuerdo con las especificaciones suministradas por* ***“EMVINEIVA”*** *y la información suministrada por el* ***CONTRATISTA*** *en la propuesta que fue presentada en la Licitación Pública No. 001-97. (…)* ***QUINTA. – PLAZO: EL CONTRATISTA*** *deberá recibir las zonas de trabajo e iniciar la ejecución de las obras objeto del presente contrato durante los cinco (5) días siguientes a la fecha del pago del anticipo; para esto deberá constituir con asocio de la INTERVENTORÍA la correspondiente acta de iniciación de obras. A partir de la fecha de iniciación, el plazo del contrato será de* ***CIENTO CINCUENTA (150) DÍAS calendarios****”.*

Seguidamente se dio inicio a la ejecución del contrato por acta de fecha 10 de marzo de 1998, suscrita por el Interventor, el Jefe de la División Técnica y el contratista[[4]](#footnote-4).

En el plenario se encuentra probado que las partes celebraron contrato adicional el día 4 de agosto de 1998[[5]](#footnote-5), con el fin de incluir los ítems allí relacionados con los respectivos precios unitarios pactados entre el contratista y el interventor externo, así también se acordó ampliar el plazo del contrato hasta el 31 de agosto de 1998.

El 6 de agosto de 1998, las partes del contrato suscribieron el Acta de Recibo Final de la Obra[[6]](#footnote-6), de la siguiente forma:

*“En el sitio de la obra, a los 6 días del mes de agosto de 1998 se reunieron: RODOLFO PINO MUÑOZ en representación de INVERSIONES GODOY ORDOÑEZ Y CIA. S. EN C. y CLAUDIO VARGAS CASTELLANOS, Jefe de la División Técnica de EMVINEIVA, con el fin de entregar primero y recibir el segundo, la obra correspondiente al contrato de obra No.036-97 cuyo objeto aparece enunciado al comienzo de la presente acta”.*

* 1. **Problema jurídico**

Teniendo en cuenta los hechos probados deberá la Sala establecer si en el *sub lite* se presentó el fenómeno de la caducidad de la acción de controversias contractuales como presupuesto para proferir sentencia de mérito.

* 1. **Análisis de la Sala**

**El fenómeno de la caducidad en la acción de controversias contractuales**

La caducidad de las acciones se ha instituido, jurídico procesalmente, como aquella por medio del cual el legislador limita en el tiempo el derecho de acción, entendido este como *“el derecho de poner en actividad la rama jurisdiccional para que se surta un proceso”[[7]](#footnote-7)*, su fundamento se encuentra en la necesidad de brindar seguridad jurídica al conglomerado social con el fin de evitar la paralización del tráfico jurídico, por lo que protege, entonces, intereses colectivos y generales.

Dicha institución posee la característica esencial de ser de orden público, lo que necesariamente conlleva a tener un carácter de irrenunciabilidad e inclusive dota al juez de la faculta de declararla de oficio.

Al respecto se sostiene:

*“La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general”.[[8]](#footnote-8)*

Por consiguiente, el efecto extintivo por caducidad, actúa al verificarse el plazo, *per se*, *ope legis*, en forma ineluctable y por disposición o mandato normativo expreso, de *ius cogens* e imperativo, al margen de la autonomía, decisión o querer del titular.[[9]](#footnote-9)

Y como se mencionó anteriormente, la caducidad puede y debe declararse *ex officio* por el juzgador o, a solicitud de parte, pero en todo caso, su efecto se produce *per* *ministerium legis* sin requerir declaración alguna.

Ahora bien, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, aplicable al *sub lite*, preceptuaba que *“los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga”.*

Seguidamente, el Código Contencioso Administrativo en el artículo 136 menciona respecto a la caducidad de la acción de controversias contractuales que el término de caducidad 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.

Por otra parte, respecto al conteo del término de la caducidad de la acción de controversias contractuales, es menester de la Subsección reiterar, primeramente, que posterior a la terminación de un contrato, ya sea de manera normal o anormal, surge la actuación administrativa de liquidación del negocio jurídico, la cual se ha precisado, corresponde a *“un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa, o mejor, determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución”[[10]](#footnote-10).*

Es así que la liquidación, presupone que el contrato fue ejecutado y las partes realizan la valoración de sus resultados. Se tiene en cuenta las obligaciones cumplidas por las partes del negocio jurídico y las circunstancias que afectaron la ejecución de su objeto para determinar el estado en que las partes se encuentran una frente a la otra.

Visto lo anterior, y de la lectura del aludido artículo 136 del Código Contencioso Administrativo se dedujo que los dos (2) años para la caducidad la acción de aquellos negocios jurídicos que requieran liquidación, inician a partir del momento en que dicha actuación se realiza, o si esta no se realiza, a partir del término que tenía la entidad contratante para su realización, como se observa en los literales c) y d) de la mencionada norma.

En el *sub examine*, se tiene que el contrato de obra No. 036 del día 17 de julio de 1997, terminó el día 6 de agosto de 1998, por la ejecución del objeto contractual, y por consiguiente, a partir de esta fecha corrieron los cuatro (4) meses para liquidarlo de común acuerdo, esto es hasta el 6 de diciembre de 1998, y como quiera que así no se hizo, seguidamente empezaron a transcurrir los dos (2) meses para que la Administración lo liquidara unilateralmente hasta el 6 de febrero de 1999.

Ahora, no habiéndose liquidado tampoco de manera unilateral dentro del plazo máximo fijado en la ley, el término de caducidad de dos (2) años comenzó a contarse al vencerse este último término de dos (2) meses para la liquidación unilateral, es decir, hasta el 6 de febrero de 2001.

La parte demandante presentó solicitud de conciliación prejudicial el 28 de diciembre de 1999[[11]](#footnote-11) ante el Centro Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio, cuando faltaba un año, un mes y nueve días para la caducidad, por lo que de conformidad con la Ley 446 de 1998, vigente para la época de los hechos, el término de caducidad no correrá desde el recibo de la solicitud hasta por un plazo que no exceda de sesenta (60) días, si bien obra en el plenario Acta No. 776 del 31 de mayo de 2000[[12]](#footnote-12) mediante el cual las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio, acta que fue enviada a la Procuraduría 34 Judicial Administrativa, la cual en cumplimiento de los establecido en el artículo 79 de la Ley 446 de 1998[[13]](#footnote-13), remitió la actuación al Tribunal Administrativo del Huila, quien se abstuvo de homologar la conciliación prejudicial el día 19 de octubre de 2000[[14]](#footnote-14). Con base en lo anterior, el acta No. 776 se expidió con posterioridad a los sesenta (60) días que menciona el artículo 80 de la Ley 446 de 1998, lo cuales, de conformidad con lo estatuido en el artículo 61 de la Ley 4 de 1913[[15]](#footnote-15), vencieron el 23 de marzo de 2000.

Es así, que el término de caducidad se reanudó el día 24 de marzo de 2000 y hasta el mes de mayo del año 2001 para la presentación de la demanda, como quiera que esta ocurrió en el año 2004, operó el fenómeno de la caducidad.

En gracia de discusión, aún si se toma en cuenta que el acta se produjo el 31 de mayo de 2000, y la decisión del Tribunal Administrativo del Huila de no homologar dicha conciliación fue motivo del recurso de apelación, el cual fue decidido por la Sección Tercera de esta Corporación, el 4 de abril de 2002 que decidió confirmar la anterior decisión[[16]](#footnote-16), la cual fue notificada por estado el 30 de abril de 2002, se tiene que la acción se encontró caducada al momento de su presentación.

Pues, de conformidad con lo establecido en el artículo 331 del Código de Procedimiento Civil, la anterior providencia quedó ejecutoriada el 3 de mayo de 2002, por lo que el término de caducidad reinició el día siguiente hábil, esto es el día 6 de mayo del mismo año, por lo que el término de caducidad de la acción venció el 15 de junio de 2003, pero como quiera que dicho día fue domingo, el término se traslada hasta el día siguiente hábil, el 16 de junio de 2003.

Sobre dicho evento, es menester reiterar lo señalado por esta Subsección[[17]](#footnote-17), que si bien la Ley 446 de 1998 consideró que la suspensión de la caducidad se haría por máximo 60 días, y no contemplaba el evento en que esta fuese improbada por el juez competente, la lógica implica que se interprete como posteriormente, mediante el parágrafo 2 del artículo 37 de la ley 640 de 2001[[18]](#footnote-18) se hizo, en el sentido que el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia que improbó el respectivo acuerdo conciliatorio.

Por otra parte, la Subsección resalta que, contrario a lo sostenido por el demandante, el artículo 55 de la Ley 80 de 1993 reguló lo concerniente a la prescripción de la acción civil por responsabilidad contractual contra los entes estatales, los servidores públicos, los contratistas, consultores, interventores y asesores externos por las conductas y omisiones que les sean imputables en el proceso de contratación y que ocasionen perjuicios. Por tanto, dicha acción es eminentemente civil, sustentada en normas de derecho privado y con diferencia a la acción de controversias contractuales que trata el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, que trae el término de caducidad y fundada en normas de derecho público, es decir, regulan situaciones jurídicas diferentes.

Por lo anterior, le asiste razón al *a quo* en declarar la caducidad de la presente acción, toda vez que la demanda se presentó solamente hasta el 23 de noviembre de 2004 y se impone, entonces, confirmar la providencia apelada, pero por las razones expuestas en esta providencia.

* 1. **Sobre las costas**

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**F A L L A**

**PRIMERO. Confirmar** la sentencia del quince (15) de marzo de dos mil doce (2012), proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, Sala Tercera de Decisión, pero por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO.** Sin costas.

**TERCERO. Devuélvase** el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

**Presidente de la Sala**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Magistrado Ponente**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

**Magistrado**

1. Folios 424 a 438 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-1)
2. La pretensión mayor al momento de la presentación de la demanda asciende a la suma de $600.000.000, valor que supera a los $51.730.000 necesarios para que el proceso tenga vocación de doble instancia (Decreto 597 de 1988). [↑](#footnote-ref-2)
3. Folios 16 a 26 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-3)
4. Folios 382 a 384 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-4)
5. Folios 422 a 424 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-5)
6. Folio 447 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-6)
7. Azula Camacho, Jaime. Derecho procesal: Teoría general del proceso. Tomo I. Editorial Temis. 2016. Pág 55. [↑](#footnote-ref-7)
8. Corte Constitucional. Sentencia C-832 del ocho (8) de agosto de dos mil uno (2001). Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto del veintiuno (21) de noviembre de dos mil trece (2013). Radicación: 08001233100020120022401 (48598). Consejera Ponente: Olga Mélida Valle de De La Hoz. [↑](#footnote-ref-9)
10. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del veinte (20) de octubre de dos mil catorce (2014). Radicación: 05001233100019980003801(27777). Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-10)
11. Folio 39 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-11)
12. Folios 70 a 73 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-12)
13. Folios 270 a 274 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-13)
14. Folios 298 a 308 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-14)
15. Código de régimen político y municipal. [↑](#footnote-ref-15)
16. Folios 319 a 333 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-16)
17. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto del quince (15) de octubre de dos mil quince (2015). Radicación: 41001233100019960850601 (30098). Consejera Ponente: Olga Mélida Valle de De La Hoz. [↑](#footnote-ref-17)
18. ARTICULO  37. [Modificado por el art. 2 del Decreto Nacional 131 de 2001](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6057#1) Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.

PARAGRAFO 1º. Este requisito no se exigirá para el ejercicio de la acción de repetición.

PARAGRAFO 2º. Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente. [↑](#footnote-ref-18)