

CADUCIDAD – Acción - Controversias contractuales – Admisión – Demanda – Interpretación – Rechazo por caducidad

Es menester anotar que al tenor del numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en la acción de controversias contractuales «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 sirva de fundamento», que tratándose de un contrato que se ha liquidado de común acuerdo entre las partes, como en este caso, se cuenta desde la firma del acta contentiva de la liquidación, en los términos del literal c] del mismo. [...] De otra parte, el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 instituyó la realización de una audiencia de conciliación ante el Ministerio Público, como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción de controversias contractuales. [...] En este sentido, el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 y el Decreto 1716 de 2009 indican que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de caducidad de la acción, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio «o» hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley «o» hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la misma ley «o» hasta que se venza el término de tres [3] meses a que se refiere el artículo anterior, «lo que ocurra primero». [...] Finalmente, y considerando que la caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad del Estado, solo se debe proceder a su declaración cuando existan elementos de juicio que generen certeza en el juez respecto de su acaecimiento, por lo que ante la duda se deberá dar trámite al proceso a fin de que en el mismo se determine, sin asomo de dudas, la configuración o no de la caducidad. [...] No está demás señalar que en este tipo de apreciaciones el Juez administrativo debe considerar siempre que de por medio se encuentra la garantía al acceso a la administración de justicia, derecho humano y fundamental que le impone privilegiar la interpretación que resulte más favorable cuando se considere que exista duda en cuanto a la configuración de la caducidad de la acción judicial. En consecuencia se revocará la decisión impugnada y se admitirá la demanda.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION C

Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Bogotá D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil trece (2013).

Radicación número: 20001-23-31-000-2012-00244-01(45623)

Actor: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

Demandado: INGEOBRA S.A. ESP

Referencia: ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (AUTO CADUCIDAD)

Procede el Despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 30 de agosto de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar, mediante el cual se rechazó la demanda por haber operado la caducidad de la acción.

ANTECEDENTES

- 1- En demanda del 14 de junio de 2012 el Ministerio de Minas y Energía¹ solicitó que se declare la nulidad del acta de liquidación firmada por Carlos Fernando Vargas interventor técnico externo y el señor Gabriel Ortiz Villamizar representante legal de la empresa Ingeobra S.A. E.S.P., de fecha 26 de marzo de 2010, del convenio No. 0001 de 2007, suscrito entre la empresa colombiana de gas, Ecogas en calidad de administradora del fondo especial cuota de fomento de gas, Ingeobra S.A., el alcalde del municipio de El Copey y el señor Gabriel Ortiz Villamizar.
- 2- En auto del 30 de agosto de 2012 el Tribunal Administrativo del Cesar rechazó la demanda por haber operado la caducidad. Dicho auto se notificó por anotación en estado del 3 de septiembre de 2012, por lo que el término para interponer el recurso de apelación transcurrió entre el 4 y el 10 de septiembre de 2012.
- 3- En escrito del 5 de septiembre de 2012 la parte demandante interpuso recurso de apelación y en auto del 18 de octubre de 2012 se concedió el mismo.
- 4- Recibido el expediente en esta Corporación en auto del 26 de noviembre de 2012 se admitió el recurso.

CONSIDERACIONES

1- El Consejo de Estado es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 30 de agosto de 2012, como quiera que el presente proceso tiene vocación de doble instancia en razón a la cuantía, pues la pretensión mayor individualmente considerada asciende a la suma de \$1,436.067.857.00, equivalente a 2.534 salarios mínimos mensuales de 2012, año de presentación de la demanda, a razón de \$566.700.00 el salario mínimo legal mensual.

Además el auto que rechazó la demanda es susceptible del recurso de apelación por encontrarse enlistado en el artículo 181 del Código Contencioso Administrativo.

2- El recurso de apelación interpuesto por el demandante se concreta en precisar si ha operado la caducidad de la acción de controversias contractuales en el presente caso.

Al respecto es menester anotar que al tenor del numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en la acción de controversias contractuales *“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 sirva de fundamento”*, que tratándose de un contrato que se ha liquidado de común acuerdo entre las partes, como en este caso, se cuenta desde la firma del acta contentiva de la liquidación, en los términos del literal c) del mismo.

¹ Mediante Decreto 1236 de 2010 del Gobierno Nacional ordenó suprimir la Empresa Colombiana de Gas, Ecogas y ordenó su liquidación, y entre otras dispuso en su articulado, *“que una vez culminada la liquidación de Ecogas, el Ministerio de Minas y Energía asumiría la totalidad de los procesos judiciales y reclamaciones en que fuere parte Ecogas en liquidación”*

De otra parte, el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 instituyó la realización de una audiencia de conciliación ante el Ministerio Público, como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción de controversias contractuales.

En este sentido, el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 y el Decreto 1716 de 2009 indican que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de caducidad de la acción, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio “o” hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley “o” hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la misma ley “o” hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, “*lo que ocurra primero*”.

Finalmente, y considerando que la caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad del Estado, solo se debe proceder a su declaración cuando existan elementos de juicio que generen certeza en el juez respecto de su acaecimiento, por lo que ante la duda se deberá dar trámite al proceso a fin de que en el mismo se determine, sin asomo de dudas, la configuración o no de la caducidad.

3- En el presente caso se observa que Ecogas e Ingeobra S.A. E.S.P., celebraron el convenio No. 000001 de fecha 14 de febrero de 2007, cuyo objeto era de “*ENTREGAR LOS APORTES DEL FONDO ESPECIAL CUOTA DE FOMENTO ADMINISTRADO Y MANEJADO POR ECOGAS A INGEOBRA S.A. E.S.P.*”, para cofinanciar la “la construcción de la red de distribución de gas natural domiciliario y conexiones a usuarios de menores ingresos en el municipio de El Copey – Cesar.”

El 26 de marzo de 2010 el convenio No. 0001 de 2007 antes mencionado, fue liquidado, según lo dispuesto en el acta de liquidación suscrita entre Ecogas y la empresa Ingeobra S.A E.S.P., de fecha 26 de marzo de 2010 (fls 40-42, c1).

Teniendo en cuenta que la acción contractual ejercida en este caso se encamina a solicitar la nulidad del acta de liquidación citada por parte del Ministerio de Minas y Energía, queda claro que la caducidad de la acción contractual, cuando el contrato estatal se liquida de común acuerdo, se contabiliza a partir del día de la firma del acta respectiva, de manera que el término de caducidad en el presente caso se cuenta, en principio, entre el 27 de marzo de 2010 y el 27 de marzo de 2012.

Con los documentos allegados con la demanda se evidencia que el actor presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 23 de marzo de 2012 (fls 341-342, c1) ante los procuradores delegados para asuntos administrativos del Tribunal Contencioso Administrativo de Santander, esto es, faltando 4 días calendario para la operancia de la caducidad de la acción; empero el 10 de abril de 2012 (fl 341, c1) la Procuradora 158 Judicial II Administrativa, manifestó en razón a la solicitud presentada, que carecía de competencia en virtud del factor territorial como lo dispone el artículo 134D del Código Contencioso Administrativo, remitiendo dicha solicitud a la Procuraduría Judicial de Valledupar². Luego entonces, se presentó el formato de solicitud de conciliación ante la Procuraduría 123 Judicial para asuntos administrativos ante el Tribunal Administrativo del Cesar el día 17 de abril de 2012 pero dejando claro que la fecha de realización del mismo corresponde al 23 de marzo de 2012³. Así, la audiencia de conciliación se realizó el 13 de junio de 2012,

² Folio 341

³ Folio 340

y en la misma fecha se expidió constancia de no haberse logrado acuerdo entre las partes, de manera que la suspensión del término de caducidad transcurrió hasta esta última fecha.

Esto significa que la solicitud de conciliación se presentó habiendo transcurrido 1 año, 11 meses y 26 días desde la liquidación del contrato por mutuo acuerdo entre las partes; que la caducidad se suspendió entre el 23 de marzo de 2012 y el 13 de junio de 2012⁴, y que el término de caducidad restante para la consolidación de la caducidad transcurrió entre el 14 de junio y el 19 de junio de 2012.

Así las cosas, se tiene que la caducidad de la acción contractual se estructuró el 19 de junio de 2012, y que la demanda fue interpuesta ante el Tribunal Administrativo del Cesar el 14 de junio de 2012, de forma que la misma se entabló dentro del término.

Como consecuencia, se revocará el auto de 30 de agosto de 2012 proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar, mediante el cual se rechazó la demanda presentada por el Ministerio de Minas y Energía contra Ingeobra S.A E.S.P., por haber operado la caducidad de la acción, pues, el Tribunal desconoció la fecha en la cual el actor radicó la solicitud de conciliación, siendo un hecho completamente ajeno, y no imputable a él, la distribución de competencias administrativas al interior del Ministerio Público, y el retardo que ello pudo haber generado para el trámite de la solicitud de conciliación prejudicial, como requisito de procedibilidad, pues, simplemente basta señalar que la carga que la ley le impone a quien pretende acceder a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se agota en la presentación oportuna del escrito de solicitud de conciliación.

No está demás señalar que en este tipo de apreciaciones el Juez administrativo debe considerar siempre que de por medio se encuentra la garantía al acceso a la administración de justicia, derecho humano y fundamental que le impone privilegiar la interpretación que resulte más favorable cuando se considere que exista duda en cuanto a la configuración de la caducidad de la acción judicial. En consecuencia se revocará la decisión impugnada y se admitirá la demanda.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el auto del 30 de agosto de 2012, mediante el cual el Tribunal Administrativo del Cesar rechazó la demanda, por haber operado la caducidad de la acción.

SEGUNDO: ADMITIR la demanda interpuesta por el Ministerio de Minas y Energía y otros contra Ingeobras S.A. E.S.P.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente al demandado esta providencia.

CUARTO: FIJAR en lista por el término de diez (10) días.

QUINTO: ORDENAR al Tribunal Administrativo de origen fijar los gastos ordinarios del proceso que deben ser sufragados por el actor.

⁴ Fecha de constancia de acta de conciliación

SEXTO: Las anteriores previsiones deben ser cumplidas por el Tribunal Administrativo del Cesar.

SEPTIMO: DEVOLVER el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA