TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN NO. 5
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 25 SEP 2019

Demandante	JAVIER GARCIA BEJARANO Y JOSÉ GONZALO CISNEROS VELARDE
Demandado	NACIÓN- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
Expediente	150012331001**201000011-00**
Acción	Acción Contractual
Tema	CADUCIDAD ACCION CONTRACTUAL

Procede la Sala a dictar sentencia de primera instancia, en ejercicio de la acción contractual, contenida en el artículo 87 del C.C.A, interpuesta a través de apoderado judicial por JAVIER GARCIA BEJARANO Y JOSÉ GONZALO CISNEROS VELARDE, contra la NACIÓN- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.

I. ANTECEDENTES

1. **LA DEMANDA** (fls. 1-20)

1.1 Pretensiones principales.

Mediante apoderado judicial y en ejercicio de la acción contractual, los señores JAVIER GARCÍA BEJERANO y JOSÉ GONZÁLO CISNEROS VELARDE, solicitan, se declare lo siguiente:

> "1. (...) el incumplimiento al deber de planeación que le era exigible a la demandada, durante la vigencia del contrato 085 de 2001 celebrado con la Unión Temporal Uti Tunja.
> 2. En consecuencia., condenase a la demandada al pago de la suma de TRESCIENTOS UN MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y DOS ML CIENTO NOVENTA Y DOS PESOS ($301.792.192) a título de reparación del daño emergente al que dio lugar por el incumplimiento

al deber de planeación en el contrato 085 de 2001, o la suma que resulte probada dentro del proceso por este concepto.
3. En consecuencia de la pretensión primera, condenase a la demandada al pago de la suma de CIENTO NOVENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO OCHENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS m/te($199.182.847) a título de reparación del lucro cesante al que dio lugar por el incumplimiento al deber de planeación en el contrato 085 de 2001, o la suma que resulte probada dentro del proceso por este concepto.
4. Condenase en costas a la demandada. (...)"

1.1 **Hechos** (fls. 23)

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

El Consejo superior de la judicatura suscribió con el Consorcio Escalante – URBANISCOM, el contrato No. 071 de 2001 cuyo plazo de ejecución era de 13 meses. Dicho contrato se financiaría con cuantiosos recursos aportados por la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El plan de ejecución del contrato contempló la realización de las actividades propias del objeto contractual mediante la ejecución simultánea de las mismas en diferentes frentes.

El Consejo Superior de la judicatura, expidió invitación pública No. 14 de 2001 para iniciar el proceso de contratación de la interventoría técnica financiera y administrativa del contrato 071 de 2011. La Unión Temporal UTI Tunja, presentó propuesta para participar en el procedimiento de selección de contratista iniciado con la invitación pública mencionada., propuesta en virtud de la cual fue adjudicado el contrato de interventoría.

Como consecuencia de lo anterior, la Unión Temporal UTI Tunja suscribió con el Consejo Superior de la Judicatura el contrato 085 del 27 de diciembre de 2001, para ejercer interventoría técnica, financiara y administrativa de la construcción de la segunda etapa del palacio de justicia de Tunja, obra para la cual previamente se había celebrado el correspondiente contrato de obra pública No. 071 de 2011, con el referido consorcio.

El 9 de enero de 2002, las partes suscribieron el acta de iniciación de obra del

contrato de interventoría 085 del 27 de diciembre de 2001. El 11 de enero de 2002 se suspendió la ejecución del contrato de interventoría por causas no imputables a la interventoría. El 20 de febrero de 2002 se reinició la ejecución del contrato de interventoría.

Según lo manifestado por la parte contratante, durante la ejecución del contrato de obra se presentaron demoras en el desembolso de recursos por parte de la Nación – Ministerio de Hacienda, lo cual, alteró el plan de ejecución inicialmente previsto para el contrato de interventoría por falta de recursos para la realización de las actividades simultaneas y, por lo tanto, las actividades propias del objeto contractual se debieron ejecutar de forma lineal y consecutiva, lo que degeneró en un mayor plazo de ejecución del contrato.

El 29 de enero de 2003 se suscribió el contrato adicional No. 001 con un plazo hasta el 18 de marzo de 2003, ampliando el contrato inicial en 6 meses y el 13 de marzo de 2004 a través de contrato adicional No. 002 se extendió el plazo de ejecución por segunda vez hasta el 18 de septiembre de 2004.

Como consecuencia directa de los contratos adicionales anteriormente mencionados, el valor total del primer contrato se vio aumentado en un 50% del valor inicial, mientras que el plazo de ejecución del mismo se amplió en casi un 138%, es decir, paso de ser un contrato de un plazo de ejecución inicial de 13 meses a un plazo de 28 meses en total.

Por lo anterior, fue necesario que se ampliara el plazo de ejecución del contrato de interventoría, situación que inicialmente no fue prevista por la propuesta inicial presentada por UTI – Tunja. No obstante, a pesar de los referidos incrementos, el interventor tuvo que seguir ejecutando las prestaciones propias del contrato de interventoría en las mismas condiciones de precios que no estaban contemplados inicialmente en el contrato como la mayor permanencia del contratista en la obra.

Los sobrecostos anteriormente mencionados, se generaron como consecuencia de la obligación de la contratista, consagrada en el numeral 1.1.2.5.4 del pliego de condiciones consistente en mantener un personal mínimo tanto de planta como de apoyo para la normal ejecución del contrato. Específicamente, el valor

y explicación de cada uno de los sobrecostos generados por la ampliación del plazo de ejecución del contrato, equivalen a $234'873.238, correspondientes a $202.476.929, por concepto de capital reclamado y $ 32'396.308, por concepto de impuesto al valor agregado- IVA.

Como consecuencia del referido desequilibrio económico del contrato de interventoría, se presentó solicitud de restablecimiento de mismo ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, mediante escrito radicado con No. 25004010796 de 9 de junio de 2004 de la misma entidad pública.

Mediante Oficio No. DEAJ05-2424 de 24 de mayo de 2005 de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, además de otros documentos, la mencionada dependencia solicitó con carácter urgente, el pronunciamiento correspondiente a la Unidad de Recurso Fiscos e inmuebles sobre el tema de desequilibrio financiero invocado por el contratista.

El 5 de agosto de 2006, 14 meses después de presentada la solicitud inicial, el Consejo Superior de la Judicatura se pronunció sobre la petición, a través de Oficio No. DEAJ05-6667 expresando que era necesario que el contratista allegara los elementos probatorios con los cuales acreditara los perjuicios generados por el desequilibrio financiero, razón por la cual, el 1 de noviembre de 2005, la UTI Tunja radicó un documento dando alcance a lo solicitado.

En vista de que la petición no fue resuelta, el 4 de abril de 2006 elevó derecho de petición ante el Consejo Superior de la Judicatura que fue remitido en comunicación interna DEAJ 05-12049 del 2 de noviembre de 2006 a la Unidad de Asistencia Legal, con el fin de que informara el estado de la petición que se había presentado hacia casi 2 años.

En respuesta al derecho de petición, l Consejo Superior de la Judicatura expidió el Oficio URF06-400 del 21 de abril de 2006, mediante el cual se le informó al contratista que por la complejidad del asunto debía ser estudió por la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles para establecer su procedencia o no, estudio que según la entidad, era altamente complejo y, por ende, poco expedito. Igualmente, se le informó que el Director de la Unidad de Recursos Físicos e inmuebles se

reuniría con los funcionarios competentes de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial con el fin de *"... precisar el restablecimiento del equilibrio económico y adoptar los correctivos previstos en la Ley 80, si fuere el caso ..."*

Finalmente, el 26 de marzo de 2007, caso 3 años después de presentada la solicitud de restablecimiento del equilibrio financiero del Contrato por UTI Tunja, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, respondió en el sentido de reconocer el desequilibrio mencionado, pero no en el monto acudido por parte el contratista, sino de la suma de OCHENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SETENTA Y CINCO PESOS SON SETENTA Y DOS CENTAVOS ($87'279.075), suma que adujo con base en el estudio que realizó la Unidad de Recursos Físicos e inmuebles de la misma entidad.

El 16 de junio de 2009, por convocatoria de la parte demandante se adelantó la audiencia de conciliación prejudicial ante el procurador Sexto Judicial II Administrativo de Tunja, trámite que se declaró fallido por la falta de ánimo conciliatorio de la contratante.

1.2 Normas violadas y concepto de la violación.

La parte demandante sustenta jurídicamente sus pretensiones en los siguientes fundamentos de derecho:

El principio de planeación se encuentra consagrado en los numerales 6 y 13 del artículo 25 del Estatuto Contractual, el cual, impone a las entidades estatales el deber legal de contar con las respectivas partidas o disposiciones presupuestales previamente a la apertura de las licitaciones o concursos, o a la suscripción de los respectivos contratos, así como la obligación de constituir las respectivas reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando en cuenta el valor de las prestaciones contraídas al momento de contratar y los estimativos de los reajustes resultantes de la cláusula de actualización de precios.

Así las cosas, las entidades públicas, previo a la realización de contratos estatales debe hacer un adecuado estudio de las condiciones y necesidades que el contrato pretenderá cumplir y satisfacer, y con base en esto, sería legitima la expectativa y confianza de los contratistas de esperar que, si el contrato se estructuró de una

determinada forma, es porque se realizó una correcta planeación del mismo previa a la suscripción.

Igualmente, de la adecuada aplicación del principio de planeación del contrato, los contratantes pueden tener confianza y certeza de que los recursos para atender las obligaciones que nazcan para la Administración, estarán plenamente disponibles para ejecutar el contrato de acuerdo con lo ofertado.

Así las cosas, para el caso concreto, el retraso injustificado por no contar con los recursos para la ejecución del contrato en la forma propuesta en el pliego de condiciones, dio lugar a que no se pudieran ejecutar actividades de manera concurrente, sino lineal, dando lugar a que la ejecución del contrato prevista para 13 meses, tomara 28 meses. Adicionalmente, el incumplimiento del deber de planeación en que incurrió la contratante, generó que los gastos por la permanencia en la obra excedieran en más del doble de lo planeado y requirió una mayor permanencia de los especialistas, costos que no fueron previstos al momento de establecer la ecuación de financiera del contrato, dado que al existir la obligación de carácter legal para la administración consistente en contar con la disponibilidad y con los recursos para atender el contrato, el contratista puede exigir de la parte contratante disponer de los recursos en la forma planeada desde la propuesta.

2.- TRÁMITE DE LA INSTANCIA

La demanda fue presentada ante la Oficina Judicial el 18 de diciembre de 2009 (fl. 20), ordenado la notificación personal a la Rama Judicial- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Tunja y al Ministerio Público.

Con proveído de 21 de septiembre de 2011 (fls. 631-633), se abrió el proceso a pruebas teniendo como tales las aportadas por las partes demandante y demandada y decretándose las demás pruebas solicitadas.

Finalmente, a través de auto de 12 de junio de 2011 (fl. 754) se cerró la etapa probatoria y se ordenó correr traslado a las partes por el término común de 10 días para que presentaran los alegatos de conclusión y recaudar el concepto del Ministerio Público, término dentro del cual la parte demandante se pronunció (fls. 755-761), mientras que la parte demandada y el Ministerio Público guardaron

silencio.

3.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1. NACIÓN – RAMA JUDICIAL (fls. 620-625)

Dentro de la oportunidad para ello, el apoderado de la parte demandada, dio contestación a la demanda, de la cual se destaca lo siguiente:

El presente caso está relacionado con el Contrato Estatal No. 085 celebrado entre la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y la Unión Temporal UTI Tunja.

La División de Procesos de Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en atención a la conciliación prejudicial convocada por la Unión Temporal UTI Tunja y teniendo en cuenta la naturaleza de la solicitud, requirió informe a la División de Contratos de la Unidad de Asistencia Legal, el 26 de mayo de 2006, el cual fue respondido el 5 de junio del mismo año e los siguientes términos:

Según la ficha técnica del Contrato de interventoría No. 85 suscrito el 27 de diciembre de 2001 con la Unión Temporal UTI Tunja conformada por la Compañía de Ingenieros Consical Ltda, cuyo objeto consistió en realizar a interventoría a la construcción de la etapa II del Palacio de Justicia de Tunja – Boyacá. El plazo del contrato venció el 18 de septiembre de 2004.

El referido contrato no se liquidó dentro del plazo señalado en la ley, esto es, 4 meses, ni se realizó unilateralmente, así las cosas, precisó la entidad que teniendo en cuenta el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, la entidad no tiene competencia para liquidar los contratos 2 años y 6 meses de su terminación.

Lo anterior se desprende de lo establecido en el artículo 136, numeral 10, literal d) del CCA, según el cual:

> "(...) ARTÍCULO 136. Modificado por el art. 23, Decreto Nacional 2304 de 1989 Modificado por el art. 44, Ley 446 de 1998 Caducidad de las acciones:
> (...)
> 10. En las relativas a contratos, 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. En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:
(...)
d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar; (...)"

No obstante, tanto la jurisprudencia como la doctrina son unánimes en aceptar que la liquidación podrá realizarse tanto voluntaria como unilateralmente dentro de los dos años siguientes al vencimiento del último plazo legal, es decir, que vencido el término de caducidad de la acción contractual (2 años) o notificado el auto admisorio de la demanda interpuesta por el contratista para obtener la liquidación del contrato por vía judicial, ya no podrá realizarse la liquidación del mismo ni por mutuo acuerdo, ni unilateralmente.

Excepciones.
Formuló como excepción "la innominada"

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1 Parte demandante:

Con escrito que reposa a folios 755 a 761 del expediente, la parte demandante, luego se reiterar los planteamientos esgrimidos en la demanda, agregó que tal como quedó demostrado con los elementos probatorios obrantes en el expediente, durante la ejecución del contrato de obra se presentaron demoras en el desembolso de recursos parte de la Nación – Ministerio de Hacienda, lo cual, alteró el plan de ejecución inicialmente previsto para el contrato de interventoría, por falta de recursos para la realización de actividades simultaneas, producto de lo cual, se produjo una adición exagerada del plazo y del valor establecido inicialmente el contrato, quedando la ejecución, así:

- El 29 de enero de 2003 se suscribió el contrato adicional No. 001, ampliando el plazo hasta el 18 de marzo de 2003, es decir, por 6 meses.
- Nuevamente, el 10 de abril de 2003 hasta el 18 de septiembre de 2004.

- El valor del contrato se vio incrementado en un 50% y su plazo de ejecución paso de 13 meses a 28 meses en total.

El hecho de haberse incrementado el valor del contrato en un 50%, en sí mismo es una clara vulneración a la finalidad del principio de planeación, en tal sentido, el Estatuto General de Contratación Pública ordena que con anterioridad a la decisión de contratar mediante licitación o de forma directa, la administración debe verificar la existencia de la disponibilidad presupuestal requerida para respaldar los compromisos que puedan surgir para la entidad, para lo cual, existe la figura del certificado de disponibilidad presupuestal como una de las condiciones legales para proceder a dar inicio a un proceso de contratación, independientemente de su naturaleza, tal como lo señala el artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

En consecuencia, el actuar negligente y alejado por parte de la entidad contratante frente a los principios y reglas que rigen la contratación estatal, conllevo inevitablemente al desequilibrio económico del contrato y por el cual los demandantes en calidad de contratistas, han sufrido un daño patrimonial que no estaban obligados a soportar.

Ahora bien, conforme al concepto jurídico de "ius variando", aplicable al presente caso, la entidad contratante abuso de su posición dominante al alterar unilateralmente las condiciones del contrato de manera exorbitante, como lo es, el incremento de valor del contrato en un 50% así como su plazo de ejecución, el cual, reitera, paso de ser, de 13 a 28 meses, sin que se hubiera realizado una fórmula de ajuste.

En efecto, la demora en el desembolso de recurso por parte del Ministerio de Hacienda, alteró el plan de ejecución inicialmente previsto para el contrato de interventoría. En este sentido, el hecho de no tener un presupuesto libre para el reconocimiento de las actividades ejecutadas en el marco de las obligaciones contractuales adquiridas, hizo que estas últimas fueran reprogramadas de acuerdo al flujo de fondos, por lo que el contratista tuvo que bajar rendimientos y el interventor, se tuvo que adaptar a las circunstancias descritas, lo que produjo de manera extensiva, un desequilibrio financiero en su contrato de interventoría, en tanto no le fue reconocida la mayor permanencia en la obra y el consecuente

incremento en los valores.

Finalmente, hizo referencia a la aceptación que hizo la entidad contratante, hoy accionada, respecto de la existencia del desequilibrio financiero del contrato 085 de 27 de diciembre de 2001 – interventoría técnica, financiera y administrativa-, aceptación reflejada en la respuesta dada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Consejo Superior de la Judicatura a la solicitud de reconocimiento de dicho desequilibrio, pero el monto reconocido no corresponde el mismo, constituyéndose este aspecto en el objeto de la presente demanda.

Así entonces, una vez reconocido el desequilibrio financiero del contrato por parte del Consejo Superior de la Judicatura, la cuestión a resolver se refiere al monto que, además del desequilibrio económico del contrato, la Unión Temporal tuvo que soportar por las constantes dilaciones. Es decir, que como consecuencia de las modificaciones contractuales, el contratista interventor continuó obligado a mantener su organización operativa, técnica y administrativa, así como asumir los mayores costos y gastos mensuales durante el plazo de 31 meses, a pesar de que su compromiso consistía en mantener dicha organización con los precios de la propuesta inicial la cual fue contratada por 13 meses.

Efectivamente, durante el tiempo adicional de ejecución los precios ofrecidos, aceptados y contratados sufrieron alteraciones por el incremento del salario mínimo mensual vigente durante los años 2002, 2003 y 2004, sobre los precios ofrecidos por el contratista.

Por lo anterior, solicitó que se tengan por ciertos los hechos de la demanda, que dan cuenta del incumplimiento de la entidad y el desequilibrio del contrato, toda vez que, la demandada no se pronunció correctamente respecto de dichos aspectos y no allegó prueba alguna que permitiera desvirtuar lo afirmado por el demandante que se concreta en que la obra sufrió alteraciones debido a la demora en la situación de fondos por parte de Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito público al contratante, Nación – Consejo Superior de la Judicatura, demora que no es imputable al contratista y que se vio obligada a asumir los costos para un plazo de 31 meses adicionales.

4.2. Parte demandada y Ministerio Público: Guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala establecer si se presentó una ruptura del equilibrio económico del contrato de interventoría 058 del 27 de diciembre de 2001, por hechos no atribuibles al contratista, sin que se adoptaran las medidas necesarias para su restablecimiento y, como consecuencia de este análisis, si surge para la entidad demandada el deber de reparar los daños que el demandante afirma se le causaron por el mayor tiempo que duró la obra.

2. TESIS DEL CASO

La Sala concreta las tesis argumentativas del caso de los intervinientes, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

a) Tesis argumentativa propuesta por el demandante.

Considera la parte demandante que, con relación al contrato 085 del 27 de diciembre de 2001, celebrado entre la Nación- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial- Consejo Superior de la Judicatura y los aquí demandantes, cuyo objeto era de interventoría técnica, financiera y administrativa respecto del contrato 071 de 2001 (construcción de la segunda etapa del palacio de justicia), se desconoció el principio de planeación y por tanto, se configuró un desequilibrio financiero no imputable al contratista, ocasionado por las constantes dilaciones en la disponibilidad presupuestal y las modificaciones contractuales, pero continuando obligado el contratista interventor a mantener su organización operativa, técnica y administrativa, así como asumir los mayores costos y gastos mensuales durante el plazo de 31 meses, a pesar de que el tiempo pactado inicial era por 13 meses, lo cual generó sobrecostos por la mayor permanencia en la obra, con ocasión de las suspensiones y la prórroga de que fue objeto el contrato

En consecuencia, alega la sociedad demandante a su favor la teoría del equilibrio

económico del contrato con fundamento en dos causas: el incumplimiento de las obligaciones contractuales y el ejercicio del *ius variandi*, cuyos lineamientos conceptuales procede la Sala a estudiar con el fin de abordar posteriormente su incidencia en el presente asunto de acuerdo con lo que resultó probado.

b) Tesis argumentativa de la parte demandada. NACIÓN – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL.

Señala el referido contrato no se liquidó dentro del plazo señalado en la ley, esto es, 4 meses, ni se realizó unilateralmente, razón por la cual, teniendo en cuenta el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, la entidad no tiene competencia para liquidar los contratos 2 años y 6 meses de su terminación.

c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala

De conformidad con las previsiones consagradas de en Código Contencioso Administrativo en lo que respecta a la caducidad de las acciones contractuales y la forma como se debe realizar el conteo de esta, dependiendo de la clase de contrato celebrado, considera la Sala que en el presente asunto se configuró la caducidad de la acción.

2.1. EXPECIONES.

La entidad accionada formuló como excepción "la innominada" respecto de la cual se manifiesta que no tiene tal connotación, sino que hace referencia a una facultad del Juez, consagrada en el artículo 187 del CPACA.

Ahora bien, previo a resolver el fondo del asunto, la Sala abordará el estudio de la caducidad de la acción.

2.1.1 Caducidad de la acción

Concepto de la caducidad-

Con el fin de garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, la ley instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la

ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial. La caducidad ha sido entendida como la extinción de la posibilidad de formular una pretensión por el transcurso del tiempo previamente fijado por la ley en forma objetiva.

Así, es claro que, el juez está en el deber de decretar la caducidad cuando evidencie su ocurrencia, toda vez que la misma constituye un instrumento jurídico que define la regla legal bajo se debe resolver un asunto incoado por fuera del tiempo establecido en la ley, generando como consecuencia la improcedencia de las pretensiones, la cual se impone mediante la declaración judicial de la caducidad.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que la verificación de la ocurrencia de la caducidad conlleva la falta de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para entrar a conocer el contenido material de las pretensiones de la demanda y, por tanto, ante la ocurrencia de ese supuesto, procede la terminación del proceso y resulta improcedente pronunciarse sobre las pretensiones que –por razón de la caducidad– dejan de estar expuestas al conocimiento del juzgador.

Se afirma lo anterior, teniendo en cuenta que la competencia constituye un principio del derecho fundamental al debido proceso en los términos del artículo 29 de la Constitución Política, razón por la cual frente al fenómeno de la caducidad no hay lugar al saneamiento ni a la extensión de la jurisdicción, en la medida en que los jueces sólo pueden asumir el estudio de la *causa petendi* en aquellos asuntos que la ley les asigne resolver

Igualmente, la jurisprudencia de la referida corporación ha establecido que, el juez de lo contencioso administrativo está facultado para declarar de oficio la caducidad de la acción y tiene el deber de hacerlo cuando quiera que, de conformidad con las pruebas obrantes en el proceso, encuentre probados los

supuestos que la configuran, posición que ha expuesto tradicionalmente la Sección Tercera, con base en el siguiente fundamento:

> "(...) La caducidad de la acción puede entenderse como la institución jurídico-procesal mediante la cual el legislador, en consideración a la seguridad jurídica y el interés general, establece límites temporales para el ejercicio de las acciones que materializan el derecho de acceso a la administración de justicia. Cuando opera la caducidad se extingue el derecho de acción 'de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado'. Por ser de orden público, la caducidad es indisponible, irrenunciable y el juez, cuando encuentre probados los respectivos supuestos fácticos, puede declararla de oficio, aún en contra de la voluntad de las partes. La caducidad opera por el sólo transcurso objetivo del tiempo, y su término perentorio y preclusivo, por regla general, no se suspende, no se interrumpe y no se prorroga"[1]

El artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, prevé la acción de controversias contractuales, así:

> "(...) ARTICULO 87. DE LAS CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. Cualquiera de las partes de un contrato administrativo o privado con cláusula de caducidad podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenaciones o restituciones consecuenciales; que se ordene su revisión; que se declare su incumplimiento y que se condene al contratante responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenaciones.
>
> Los causahabientes de los contratistas también podrán promover las controversias contractuales."

A su vez, el numeral 10 del artículo 136 del CCA relativo a la caducidad para presentar la demanda tratándose de contratos que requieren liquidación, prevé que:

---

[1] Sentencia de 24 de abril de 2008, Expediente 16.699. Magistrada Ponente: Myriam Guerrero de Escobar y sentencia de 30 de agosto de 2006, Expediente 15.323, entre muchas otras.

10. En las relativas a contratos, 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.

En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:
(...)

b) En los que no requieran de liquidación, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes, contados desde la terminación del contrato por cualquier causa;

c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la firma del acta;

d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar;

f) La nulidad relativa del contrato, deberá ser alegada por las partes dentro de los dos (2) años, contados a partir de su perfeccionamiento.
(...)"

Por su parte, la Ley 80 de 1993 establece en su artículo 60 lo siguiente:

"(...) Artículo 60. **De su ocurrencia y contenido.** Los contratos de tracto sucesivo, aquéllos 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."

De conformidad con lo establecido en las normas arriba transcritas, es claro que las entidades estatales deben realizar la liquidación de los contratos en forma bilateral en el término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. A falta de término contractual, en los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato y unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término para liquidar bilateralmente, en tanto las entidades no pierden competencia para realizar la liquidación sino al vencimiento de los

dos años siguientes a la expiración del término para liquidar bilateral y unilateralmente.

En torno al tema, el Consejo de Estado se pronunció en auto del 10 de julio de 2019[2], el cual, si bien se refiere a un asunto analizado bajo las Leyes 1437 de 2011 y 1150 de 2007, las conclusiones allí expuestas son aplicables en el presente asunto, en tanto, dichas normas reproducen las disposiciones consagradas tanto en el literal d) del numeral 10 del Código Contencioso Administrativo como en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 aplicables en este caso.

Como puede observarse, de acuerdo con el texto citado, es claro que las entidades públicas cuentan con cuatro meses para liquidar bilateralmente (si no se pacta un término distinto), dos meses para liquidar unilateralmente y dos años para ejercer cualquiera de estas competencias como máximo límite temporal.

ANALISIS DE LA SALA.

Descendiendo al caso concreto, el cómputo de la oportunidad para presentar la demanda se establece con fundamento en lo siguiente:

- El 27 de diciembre de 2001 las partes suscribieron[3]el contrato de interventoría No. 085 de 2001 cuyo objeto, precio, plazo y forma de pago según las cláusulas primera, cuarta, quinta y sexta fueron establecidos de la siguiente manera:

> "(...) CLAUSULA PRIMERA: OBJETO.- El interventor se obliga para con el CONSEJO SUPERIOR a ejercer la interventoría técnica, financiera y administrativa para la construcción de la Segunda Etapa del Palacio de Justicia de Tunja – Boyacá, de conformidad con la propuesta presentada por el INTERVENTOR y con las condiciones de contratación establecidas por el CONSEJO SUPERIOR en la interventoría pública No. 14 de 200, las cuales forman parte integral de este contrato.
> (...)
> CLAUSULA CUARTA: PLAZO DE EJECUCIÓN.- El plazo para la realización de la interventoría será de trece (13) meses, contados a partir de la suscripción del acta de iniciación, (...) "

El anterior acuerdo de voluntades fue objeto de dos contratos adicionales en cuanto al plazo, así:

[2] Consejo de Estado auto de 10 de julio de 2019 Rad num. 15001-23-33-000-2018-00197-01 (62505)

[3] Celinea Orostegui de Jiménez en representación del Consejo Superior de la Judicatura, en su calidad de Directora Ejecutiva de Administración Judicial y Fernando Antonio Medina Nivia en representación de la Unión Temporal UTI Tunja.

El contrato adicional No. 01, suscrito el 29 de enero de 2003, con el objeto de prorrogar el plazo de ejecución del contrato No. 085 de 2001, así (anexo 1):

> "(...) **Clausula Primera: Objeto:** El presente contrato tiene por objeto prorrogar el plazo de ejecución del contrato 085 de 2001
> **Clausula Segunda. Plazo.**- prorrogase el plazo de ejecución del contrato de interventoría No. 085 de 2001, desde el 19 de marzo de 2003 y hasta el 18 de septiembre de 2003.
> (...)

El contrato adicional No. 02, suscrito el 10 de abril de 2003, por medio del cual se acordó lo siguiente (anexo 1):

> "(...) hemos acordado adicionar el valor y prorrogar el plazo de ejecución del contrato de interventoría No. 085 de 2001, y su adicional 01 de 2003, de acuerdo con las siguientes clausulas:
> (...)
> **Clausula segunda. Plazo,** Prorrogase el plazo de ejecución del contrato No. 085 de 2001, en doce (12) meses, contados a partir **del 19 de septiembre de 2003 y hasta el 18 de septiembre de 2004.** (...)"

El acta de recibo final de interventoría fue suscrita por las partes – contratante y contratista- **el 2 de julio de 2004** (Fls 103-104 cdrno 1), de la cual se destaca:

> "(...) a los dos (2) días del mes de julio de dos mil cuatro (2004), se reunieron el ingeniero JORGE GARCIA BEJARANO – representante legal de la Unión Temporal UTI TUNJA, en su calidad de interventores y el arquitecto CARLOS ANTONIO CALDERON RINCON – Coordinador de la Unidad de Recursos Físicos e inmuebles del CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATUR, con el fin de entregar por parte del interventor y recibir por parte de la entidad contratante, la interventoría objeto del contrato No. 085 de 2001 ejercida sobre las obras del Contrato 071/2001 correspondiente a la construcción de la Segunda Etapa del Palacio de Justicia de Tunja –Boyacá, lo cual se cumplió dentro del plazo contractual previsto, adelantando las obras necesarias de acuerdo con los recursos asignados (...)"

En este punto, es importante aclarar que teniendo en cuenta que la ejecución del contrato de interventoría No. 085 de 2001 su ejecución se prolongó en el tiempo, debió ser objeto de liquidación de común acuerdo por las partes, tal como lo prevé el artículo 60 de la Ley 80 de 1993. Sin embrago, en el citado contrato no se pactó por las partes el plazo para la liquidación de dicho contrato.

No obstante, observa la Sala que en la invitación Pública No. 14 de 2001, cuyo objeto era "*contratar en nombre de la Nación – Consejo Superior de la Judicatura, la interventoría técnica, administrativa, y financiera para la construcción de la Segunda Etapa del Palacio de Justicia de Tunja – Boyacá*" en el capítulo III de las *"condiciones generales del contrato" numeral 3,* se previó lo siguiente (anexo 1):

> "LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO
> De conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80/93, el contrato resultante de este proceso será objeto de liquidación por acuerdo de las partes contratantes dentro del término máximo de cuatro (4) meses contados desde la fecha de terminación del plazo de ejecución del mismo, o de la fecha de expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o de la fecha del acuerdo que la disponga.
> **De la terminación unilateral.** Si el contratista no se presenta a la liquidación de o las partes no llegan a un acuerdo sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL y se adoptará por acto administrativo motivado. (...)"

Con fundamento en lo anterior, se establece que el plazo para la liquidación bilateral del contrato debió realizarse entre el **2 de julio de 2004,** -fecha en que se suscribió el acta de recibo final de la interventoría- y el **2 noviembre de 2004**, -fecha del vencimiento de los **4 meses** de que trata el artículo 60 de la Ley 80 de 1993- sin que se hubiera realizado de mutuo acuerdo, ni unilateralmente la referida liquidación.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, la oportunidad para adoptar la liquidación unilateral por parte de la entidad estatal contratante vencía en **2 meses** contados desde la fecha referida[4], esto es, **el 2 de enero de 2005.** [5]

En este orden de ideas, de acuerdo con lo dispuesto en el literal d) del numeral 10 del artículo 136 del CCA, vigente para la época de los hechos, la oportunidad para presentar la demanda transcurrió "dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar", es decir, entre el **2 de enero de 2005 y el 2 de enero de 2007.**

---

[4] 2 noviembre de 2004

[5] (...)Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley

En otras palabras, la acción contractual caducaba, bajo el régimen del Código Contencioso Administrativo, **el 2 de enero de 2007** y se recuerda que la demanda se presentó el **18 de diciembre de 2009** (fl. 20 Cdrno 1), esto es, por fuera del termino establecido para el efecto.

Respecto de la suspensión del término de caducidad por la solicitud de conciliación, no es aplicable en el presente asunto, toda vez que, según da cuenta el acta de conciliación visible a folio 24 del cuaderno 1 del expediente, esta fue solicitada el **17 de marzo de 2009,** cuando la acción ya se encontraba caducada.

En las anteriores condiciones, se declarará probada la excepción de caducidad de la acción.

COSTAS

Por otro lado, no se condenará en costas en esta instancia, toda vez que las partes se limitaron al ejercicio de los derechos y actuaciones procesales pertinentes y no se observó una conducta dilatoria o de mala fe, según lo dispuesto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de decisión No 5, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR probada de oficio la excepción de caducidad de la presente acción, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas para la parte vencida.

CUARTO: Una vez en firme esta providencia, procédase al archivo del expediente, dejando las anotaciones y constancias de rigor.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado
Encargado de funciones Despacho 4

Libertad y Orden

Tribunal Administrativo de Boyacá

Secretaria

EDICTO

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ, POR EL PRESENTE NOTIFICA A LAS PARTES LA SENTENCIA DICTADA EN:

CLASE DE ACCIÓN:	***CONTRACTUAL***
RADICADO:	***150012331001201000011-00***
DEMANDANTE:	***JAVIER GARCIA BEJARANO Y JOSE GONZALO CISNEROS VELARDE***
DEMANDADO:	***NACION - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA***
MAGISTADO PONENTE:	***DR. OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO***
FECHA DE LA DECISIÓN:	***25 DE SEPTIEMBRE DE 2019***

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA ANTERIOR SENTENCIA, SE FIJA EL PRESENTE EDICTO EN LUGAR PUBLICO DE LA SECRETARIA POR EL TÉRMINO LEGAL DE TRES (3) DÍAS HÁBILES, HOY **02 DE OCTUBRE DE 2019** A LAS 8:00 A.M.

Claudia Lucia Rincón Arango

Secretaria

CERTIFICO: QUE EL PRESENTE EDICTO PERMANECIÓ FIJADO EN LUGAR PÚBLICO DE LA SECRETARÍA DEL TRIBUNAL, POR EL TÉRMINO EN ÉL INDICADO, Y SE DESFIJA HOY **04 DE OCTUBRE DE 2019** A LAS 5:00 P.M.

Claudia Lucia Rincón Arango

Secretaria