TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente: Luis Eduardo Collazos Olaya
Ibagué, veintiocho (28) de abril de dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE ELECTRÓNICO

Radicación No:	**73001-23-33-000-2021-00451-00**
Medio de control:	**CONTRACTUAL**
Demandante:	**CONSORCIO CONTROL PRESAS HONDA**
Apoderado:	**JAVIER ANDRÉS CORRALES MANJARRES**
Demandados:	**MUNICIPIO DE HONDA**
Tema:	**INDEBIDA PLANEACIÓN DEL CONTRATO**

Decide la Sala sobre la admisión, inadmisión o rechazo de la demanda que promueve el CONSORCIO CONTROL PRESAS HONDA, en ejercicio del medio de control de Controversias Contractuales contra el MUNICIPIO DE HONDA - TOLIMA.

ANTECEDENTES

El 23 de noviembre de 2021[1] el CONSORCIO CONTROL PRESAS HONDA, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de Controversias Contractuales, presentó demanda contra el MUNICIPIO DE HONDA TOLIMA, con las pretensiones que a continuación de transcriben:

> *"5.2. Que se declare que hubo por parte del MUNICIPIO DE HONDA, indebida planeación del Contrato 131 de 2010, lo cual genero daños y perjuicios al CONSORCIO CONTROL PRESAS HONDA, y en consecuencia se ordene al MUNICIPIO HONDA a adoptar todas las medidas necesarias para que se cubran económicamente las situaciones que afectaron el patrimonio del contratista.*
>
> *5.3. Que se declare que, por hechos y omisiones imputables al MUNICIPIO DE HONDA, se presentó y persiste en perjuicio del CONSORCIO CONTROL PRESAS HONDA, la ruptura del equilibrio económico del Contrato de Obra, de acuerdo con los fundamentos de hecho y derecho que se presentan en esta solicitud.*
>
> *5.4. Que se declare que, dentro de los acontecimientos imputables al MUNICIPIO DE HONDA, que han afectado el equilibrio económico del Contrato y que se erigen en causas constitutivas de la inadecuada planeación del contrato realizada por la citada entidad contratante, se encuentran los eventos descritos en los acápites de este escrito, y aquellos se llegaren a probar dentro del proceso.*

[1] Visible en ref. 003 del expediente electrónico

5.5. En todo caso que se declare por las razones imputables que se demuestren en el proceso la responsabilidad del MUNICIPIO DE HONDA, por los daños antijurídicos al CONSORCIO CONTROL PRESAS HONDA, que generaron unos detrimentos en la actora, de acuerdo con los fundamentos de hecho y derecho que se presentan en esta demanda.

5.6. Que, en virtud de las pretensiones anteriores, se declare que, con ocasión a la indebida planeación contractual por parte del MUNICIPIO DE HONDA, se generaron diversas vicisitudes contractuales que trastocaron la norma ejecución del contrato, produciendo mayor permanencia en obra, déficit o pérdidas CONSORCIO CONTROL PRESAS HONDA y la imposibilidad de recibir las utilidades esperadas.
5.7. Que se liquide judicialmente el contrato.

5.8. Que se declare la ineficacia de pleno derecho, por abuso de cualquier cláusula limitativa o exonerativa de responsabilidad contractual que resulten abusiva y que conlleve a la renuncia de derechos para el contratista, que se hayan pactado en el contrato o sus adicionales.

5.9. Que, como consecuencia de las declaraciones anteriores, se condene al MUNICIPIO DE HONDA a favor de la CONSORCIO CONTROL PRESAS HONDA, al reconocimiento y pago de la indemnización plena e integral de los daños y perjuicios materiales, en sus modalidades de daño emergente y lucro cesante, consolidado y futuro, valor que asciende a la suma de NUEVE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS SEIS PESOS ($9.832.373.306) y sus respectivos intereses moratorios y/o actualizaciones de este valor al momento del pago efectivo.

5.10. Se declare y se ordene pagar a favor mi mandante CONSORCIO CONTROL PRESAS HONDA en contra del MUNICIPIO DE HONDA –TOLIMA por la suma de NOVECIENTOS OCHO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS CON CUARENTA Y CINCO CENTAVOS ($908.863.759,45) de conformidad con las Factura No. 38 con fecha 01 de noviembre de 2017, fue presentada el 17 de noviembre de 2017, de conformidad con el Acta No. 18 del Contrato No. 131, correspondiente al periodo de octubre de 2017 por valor de OCHOCIENTOS OCHO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS VEINTE PESOS CON NOVENTA Y OCHO CENTAVOS($808.859.920.98), tal como consta en la factura y en la carta remisoria en las se acredita la fecha de radicación en las dependencias de la Alcaldía Municipal de Honda, así como la Factura No. 41 con fecha 27 de noviembre de 2017, la cual fue presentada en fecha 4 de diciembre de 2017, de conformidad con el Acta No. 19 del Contrato 131 correspondiente al periodo de noviembre de 2017 por valor de CIEN MILLONES TRES MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS CON CUARENTA Y SIETE CENTAVOS ($100.003.838.47), tal como consta en la factura y en la carta remisoria en las que en la que se acredita la fecha de radicación en las dependencias de la Alcaldía de Honda.
(…)"

Fundamenta las pretensiones de la demanda en los hechos que a continuación la Sala resume:

1. El CONSORCIO CONTROL PRESAS HONDA y el MUNICIPIO DE HONDA, suscribieron el 21 de junio de 2010 el contrato No. 131 de 2010, siendo el objeto del mismo el “CONTRATAR LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE CONTROL DE PRESAS Y PROTECCIONES LONGITUDINALES EN EL RIO GUALI DEL MUNICIPIO DE HONDA, DEPARTAMENTO DEL TOLIMA”.

2. Las partes suscribieron el acta de inicio el 09 de agosto de 2010, determinando como fecha de finalización el 09 de agosto de 2012.

3. Durante la ejecución del contrato No. 131 de 2010 se decretaron suspensiones en su vigencia y modificaciones al plazo, siendo este último el OTRO SI modificatorio celebrado el 20 de septiembre de 2017 en el que se señaló como fecha de vencimiento del mismo el 14 de noviembre de 2017.

4. El 27 de noviembre de 2017, se presentó el acta final No. 19 del proyecto en el que contiene las cantidades y valores empleados en la realización del contrato.

5. El día 02 de septiembre de 2020 la parte demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial, llevándose a cabo la audiencia el 20 de noviembre de 2020 sin que se llegara a un acuerdo por falta de ánimo conciliatorio de las partes, así, cumplimiento el requisito de procedibilidad.

CONSIDERACIONES

La caducidad, entendida como un plazo objetivo para el ejercicio oportuno del derecho de acción, se encuentra regulada en las normas procedimentales como una carga procesal, es decir, como un imperativo que emana de las disposiciones adjetivas con ocasión del proceso, en cabeza de las partes, no exigible coercitivamente, y cuya no ejecución acarrea consecuencias jurídicas desfavorables para el renuente.

Por lo anterior, entiende la Sala la caducidad como el plazo perentorio para comenzar el proceso, y de cuyo incumplimiento la ley presume la falta de interés del demandante en el impulso del mismo, y cuyo vencimiento hace que sea imposible intentar su inicio.

Con relación al medio de control de Controversias Contractuales, la caducidad se encuentra regulada en el artículo 164 del C.P.A.C.A., bajo el título de oportunidad para presentar la demanda, en los siguientes términos:

> *“**ARTICULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA:***
> *La demanda deberá ser presentada:*
> *(…)*
> *2.En los siguientes términos, so pena de que opera la caducidad:*
> *(..)*

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) arios 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) arios que se empezarán a cortar 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:

i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato.
ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa.
iii) En los que requieran de liquidación u y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;
iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe.
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.

(…)" (Negrillas fuera de texto).

Del artículo en cita, encontramos una regla general planteada para el medio de control en estudio, de una caducidad de 2 años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que dan lugar a demandar, con una serie de reglas especiales para los contratos que requieren de liquidación y si esta se logra de mutuo acuerdo o no, siendo el sub - numeral *v)* el que opera en el caso bajo estudio, atendiendo que nos encontramos frente a un Contrato de los que por su naturaleza requiere de liquidación, dado que se ejecutan, entregan y pagan una serie de obras de manera paulatina, y tanto la administración como el contratista a la finalización del contrato deben realizar el corte de cuentas y obligaciones recíprocamente adquiridas, a fin de determinar el balance final del mismo.

Revisando el contrato de obra pública celebrado entre el Municipio de Honda y el Consorcio Control Presas Honda, en la cláusula decima sexta determinaron lo siguiente:

"(…)

necesarias para resolver el reclamo o atender la demanda. **CLAUSULA DECIMA SEXTA: LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO:** Este contrato se liquidará de común acuerdo por las partes a más tardar, dentro de los SEIS (6) meses siguientes a la terminación del presente contrato. En el acta de liquidación se acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar. Igualmente se harán constar los acuerdos y conciliaciones a que lleguen las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. Si el CONTRATISTA no suscribe la liquidación o las partes no llegan a un acuerdo sobre el contenido de la misma la liquidación se hará en forma directa y unilateral por el Municipio, para lo cual se aplicarán los artículos 60 de la ley 80 de 1993 y artículo 11 de la ley 1150 de 2007. **CLÁUSULA DECIMA SEPTIMA.- MULTAS:** En (…)"

Atendiendo a lo anterior y a la norma ya transcrita, se tiene que el término contractual previsto por las partes, es de seis (6) meses para su liquidación bilateral, más los dos (2) meses que prevé la ley para correr el termino de caducidad, y a partir de allí se contará el termino de presentación oportuna de la demanda.

Ahora, frente a la forma de computar el termino de caducidad respecto de las pretensiones de la demanda que involucren contratos que requieren de liquidación y esta no se logra bilateral ni unilateralmente, el Honorable Consejo de Estado fijó su posición al indicar[2] que:

> *"En primer lugar, la Sala quiere recordar que la liquidación del contrato, es una actuación administrativa posterior su terminación normal (culminación del plazo de ejecución) o anormal (verbigracia en los supuestos de terminación unilateral o caducidad), con el objeto de definir si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo de las partes, hacer un balance de cuentas para determinar quién le debe a quién y cuánto y proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar, y dar así finiquito y paz y salvo a la relación negocial"*
> *Así las cosas, es evidente que la terminación del contrato no se da con su liquidación, sino con la culminación del plazo de ejecución, luego de lo cual procede la liquidación del contrato[3].*
>
> *Ahora bien, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 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 lo anterior se dedujo por ese entonces que el término de dos (2) arios para la caducidad del medio de control - controversias contractuales de los contratos que requirieran de liquidación empezaba a correr a partir del momento en que la liquidación se realizara o, sí ella no se hubiere hecho, a partir de la conclusión del término que tenía la Administración para hacerlo unilateralmente.*
> *(…)*

[2] Consejo de Estado Sección Tercera – Subsección B. Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero, 7 de febrero de 2018. Proceso número 41001233100020040165202 (38.858).
[3] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 4 de junio de 2008, expediente 16.293; reiterada por la Subsección C, en sentencia del 16 de marzo de 2015, Exp. 32.820.

Este criterio jurisprudencial fue el que finalmente se convirtió en disposición legal al consagrar, de un lado, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 que los contratos debían liquidarse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su terminación y al prever, de otro lado, el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 que si' la administración no lo liquidaba dentro de los dos (2) meses que siguen al plazo establecido legal o convencionalmente para ello, el interesado podía acudir para ese efecto ante la jurisdicción dentro de los dos años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar.

En conclusión de todo lo anterior debe decirse que el término de caducidad frente a las acciones de controversias contractuales es de 2 arios contados de acuerdo con las siguientes reglas: (...)

En los eventos en que el contrato es de aquellos que requieren una etapa posterior para su liquidación, pero ésta finalmente no se llevó a cabo, la caducidad de la acción iniciará su cómputo a partir del vencimiento del plazo establecido para la liquidación, ya sea este convencional o legal (4 meses bilateral + 2 meses unilateral, es decir 6 meses siguientes a la finalización del contrato). (...)[4]*".*

Por consiguiente, en el *sub lite* debe tenerse encuentra que el contrato enjuiciado es de aquellos cuya ejecución se prolongó en el tiempo y susceptible de liquidación, sin embargo, esta no se suscribió, razón por la cual, vencidos los términos para liquidar consensual y unilateralmente, se iniciará el cómputo de la caducidad de la acción contractual.

De lo anteriormente dicho, observa la sala que el presente proceso se encuentra afectado con el fenómeno de la caducidad, teniendo en cuenta que la parte demandante suscribió un contrato con el MUNICIPIO DE HONDA – contrato No. 131 de 2010, siendo el objeto del mismo el "CONTRATAR LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE CONTROL DE PRESAS Y PROTECCIONES LONGITUDINALES EN EL RIO GUALI DEL MUNICIPIO DE HONDA, DEPARTAMENTO DEL TOLIMA", por un valor de $26.306.950.105,15, y un plazo de ejecución pactado de veinticuatro (24) meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, esta última suscrita entre las partes el 09 de agosto de 2010, estimando como fecha de finalización el 09 de agosto de 2012.

Antes de que finalizaran el plazo de ejecución, las partes suscribieron varias actas de adición y/o prórroga del contrato, cabe destacar que la última acta de prorroga suscrita el 20 de septiembre de 2017 se acordó: "*CLAUSULA PRIMERA: PRORROGAR el plazo para que la ejecución del contrato número 131 del 21 de junio de 2010, (…) POR EL TERMINO DE TREINTA (30) DIAS HABILES MAS, el cual finalizará el día 14 de Noviembre de 2017",* lo que quiere decir que se estableció una fecha cierta de cuando terminaría el contrato.

[4] Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto de 16 de febrero de 2017. Exp. 25000-23-36-000-2015-02719-01 (57375). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Entonces, se tiene que las partes coincidieron en señalar que el plazo de ejecución del contrato venció el **14 de noviembre de 2017**, sin que mediara otro acto expreso de las partes que prorrogara dicho termino.

En consecuencia, desde el **15 de noviembre de 2017** se tenían seis (6) meses para liquidar bilateralmente el contrato (así se pactó en la cláusula decima sexta), los que vencían el **15 de mayo de 2018**, desde el día siguiente se tenían dos (2) meses más, es decir, hasta el **16 de julio de 2018** y, a partir del día siguiente de esa fecha se inició el término de dos (2) años para acudir a la jurisdicción contenciosa, término que fenecía el **17 de julio de 2020.**

Ahora, como es de conocimiento público, uno de los estragos generados por la pandemia ocurrida a nivel mundial fue la suspensión de términos judiciales, los cuales fueron suspendidos desde el **16 de marzo de 2020** hasta el **30 de junio de 2020**, y se reanudaron el día **01 de julio de 2020**, no obstante, lo anterior y aun teniendo en cuenta ese lapso de suspensión se llegará a la misma conclusión de que el medio de control no fue interpuesto dentro del término establecido.

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 564 del 15 de abril de 2020 en el que adoptó algunas medidas necesarias para el conteo de los términos, prescripción y caducidad, los cuales se reanudarían a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cesare la suspensión términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura, precisado que: *i)* Si cuando se decretó la suspensión de los términos, el plazo que restaba para interrumpir prescripción u operase la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendría un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente; y, *ii)* Se suspendían los términos procesales de inactividad para el desistimiento tácito previstos en el artículo 317 del Código General del Proceso y en el artículo 178 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y los términos de duración del proceso del artículo 121 del Código General del Proceso desde el 16 de marzo de 2020, y se reanudarían un mes después, contado a partir del día siguiente al del levantamiento de la suspensión que dispusiera el Consejo Superior de la Judicatura.

De lo antepuesto se infiere que los términos de caducidad que se encontraban corriendo para el día 16 de marzo de 2020, se suspenderían durante el término que duró dicha suspensión de términos, es decir, tres (3) meses y catorce (14) días, y que solo a quienes les restaba el término inferior de un mes para presentar la demanda cuando ocurrió la suspensión, se les otorgó un mes adicional contado desde el día del levantamiento de la suspensión de términos, es decir desde el **01 de julio de 2020** hasta el **31 de julio de 2020**.

En el presente caso, se tiene que la parte demandante no presentó la demanda oportunamente, pues solo hasta el día **23 de noviembre de 2021** radicó el escrito demandatorio tal y como obra en el acta de reparto[5], es decir trascurrió más de un

[5] visible en el expediente digital ref. 003 del expediente electrónico.

año, lo cual genera que el ejercicio del medio de control sea inoportuno y por consiguiente se consolide la caducidad.

Finalmente, la Sala aclara que, si bien la parte demandante el día 02 de septiembre de 2020 presentó la solicitud de conciliación extrajudicial, ya había operado la caducidad, por lo que en nada afecta la aplicación del fenómeno jurídico.

En suma, la acción contractual presentada se encuentra caducada y así se declarará, generando indefectiblemente el rechazo ele la demanda, lo cual está consagrado en nuestra legislación como una forma de control temprano del proceso, dado que, en aplicación de los principios del derecho procesal, en especial el de economía, no es necesario desgastar a la jurisdicción y a las partes en el trámite de un proceso que no posee vocación formal de prosperar.

Es así como el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagra esta figura en el siguiente sentido:

> *"**ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA**. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*
>
> 1. ***Cuando hubiere operado la caducidad.***
> 2. *Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.*
> 3. *Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial." (*Negrillas de la Sala)

Por lo tanto, si existe certeza de la forma en que se debe contabilizar el término extintivo de la acción, así se debe declarar en el primer auto que se expida dentro del proceso.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR de plano la demanda presentada por el CONSORCIO CONTROL PRESAS HONDA, en ejercicio del medio de control de Controversias Contractuales contra el MUNCIPIO DE HONDA TOLIMA, conforme a las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívense las diligencias dejando las constancias y anotaciones de rigor en el sistema de información Judicial.

TERCERO: Reconocer personería al abogado FRANCISCO JOSÉ DE CASTRO VÉLEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 8.748.986 y T.P. No. 83.125 del C.S.J., al abogado JAVIER CORRALES MANJARRES, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.047.393.289 y T.P. No. 205.728 del C.S.J., y al abogado FRANCISCO ANDRÉS SANDOVAL CORTÉS, identificado con cédula de ciudadanía No. 94.521.113 y T.P. No. 141.938 del C.S.J., como apoderados de la

parte demandante, en los términos del poder conferido obrante en el expediente digital en los documentos anexos en el OneDrive.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,[6]

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ **JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

[6] Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria generada por el COVID-19, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, en cumplimiento a las directrices del Gobierno Nacional y del Consejo Superior de la Judicatura establecidas – *distancia social y aislamiento, trabajo en casa, uso de medios electrónicos* -, para evitar la propagación de los efectos adversos de este virus.