

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES /
TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE CONTROVERSIAS
CONTRACTUALES / CONTEO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN
DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES / CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE
CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES /
DEMANDA DE RECONVENCIÓN / PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA DE LA
VOLUNTAD EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL / SUSPENSIÓN DEL
CONTRATO ESTATAL**

El término para formular la acción de controversias contractuales es de 2 años que inician a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que sirvan de fundamento, según el inciso 1 del literal j) numeral 2 del artículo 164 del CPACA, siempre que no se trate de cualquiera de los demás eventos previstos expresamente en ese literal. (...) Los artículos 15, 16 y 1602 del Código Civil facultan a las partes de un contrato a estructurar su contenido, salvo cuando normas imperativas restrinjan esa autonomía de la voluntad por motivos de ética o de orden público. Este postulado es aplicable en la contratación estatal por disposición de los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993. De modo que, los contratos estatales pueden suspenderse de común acuerdo por la ocurrencia de circunstancias que lo justifiquen. Así, aunque subsiste el vínculo contractual no corre el plazo inicialmente pactado y no se ejecutan las obligaciones. El contrato se reinicia cuando se cumpla la condición o el término dispuesto en el acuerdo de suspensión o anticipadamente por convenio de las partes. (...) [L]a demanda (...) está dentro de la oportunidad establecida en la ley, no operó el fenómeno preclusivo de la caducidad y, por ello, se modificará la decisión de primera instancia.

NOTA DE RELATORÍA: En relación con la procedencia de la suspensión del contrato de común acuerdo entre las partes, ver sentencia de 18 de junio de 2007, Exp. 20739.

FUENTE FORMAL: C.P.A.C.A. - ARTÍCULO 164 / CÓDIGO CIVIL - ARTÍCULOS 15, 16 Y 1602 / LEY 80 DE 1993 - ARTÍCULOS 13, 32 Y 40

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 66001-23-33-000-2014-00192-01(59532)

Actor: DEPARTAMENTO DE RISARALDA

Demandado: INTEGRANTES DEL CONSORCIO OBRIN

**Referencia: MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
(APELACIÓN AUTO)**

APELACIÓN DE AUTOS EN CPACA-EI Consejo de Estado conoce en segunda instancia del auto que resuelve excepciones en audiencia inicial. AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD-Principio de la contratación

estatal. SUSPENSIÓN DEL CONTRATO ESTATAL-ARTÍCULO 1602 DEL CÓDIGO CIVIL-Las partes pueden suspender la ejecución del contrato de común acuerdo. SUSPENSIÓN DEL CONTRATO ESTATAL-El tiempo de suspensión no se descuenta al plazo inicialmente pactado. CADUCIDAD EN CONTROVERSIA CONTRACTUALES- El término para formular la acción de controversias contractuales corre a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que sirvan de fundamento.

El departamento de Risaralda, a través de apoderado judicial, formuló **demanda** de controversias contractuales contra Nelson Moreno Álvarez, INTI Ltda. y Luis Fernando Potes Caro, integrantes del consorcio Obrin, para que se declarara la nulidad absoluta del contrato de obra nº. 1752 del 22 de diciembre de 2011, por violación del principio de planeación contractual, cuyo objeto era la construcción de la nueva sede de la ESE Hospital San Vicente de Paúl en Apía. La parte demandada presentó demanda de **reconvención** para que se declarara el incumplimiento del contrato por parte del departamento y se ordenara la ejecución del contrato o el pago de los perjuicios derivados del incumplimiento porque no se entregó el predio para la ejecución de la obra. En apoyo de las pretensiones, la demandada afirmó que el 13 de febrero de 2012 las partes suspendieron el contrato porque el inmueble para ejecutar la obra no se entregó por la oposición de los docentes, padres de familia y estudiantes del Instituto Educativo Santo Tomás de Aquino del municipio, que no querían la construcción en ese terreno. Añadió que el 19 de mayo de 2015 el departamento le comunicó que la obra contratada no se podría ejecutar por la imposibilidad de construir el hospital en el sitio pactado y, en consecuencia, le solicitó la terminación del contrato por mutuo acuerdo. El Tribunal, en la **audiencia inicial**, declaró probada la excepción de caducidad del término para formular la demanda principal y la de reconvención. Consideró que el departamento debió demandar la nulidad absoluta del contrato dentro de los dos años siguientes a su perfeccionamiento. Estimó que también operó la caducidad del término para formular la demanda de reconvención, porque debió demandarse dentro de los dos años siguientes al momento en que se evidenció que el contrato no podría ejecutarse. El consorcio demandado esgrimió, en el **recurso de apelación**, que el término para demandar debía contarse a partir del día siguiente al 19 de mayo de 2015, cuando el departamento le comunicó que no se podía ejecutar la obra contratada por la imposibilidad de construir en el sitio convenido y solicitó la terminación del contrato por mutuo acuerdo, a pesar de que el contrato continuaba suspendido.

1. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 150 del CPACA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra los autos dictados en primera instancia por los Tribunales Administrativos. En consonancia, el numeral 6° del artículo 180 prevé que el auto que resuelve sobre las excepciones es susceptible del recurso de apelación y será decidido por el Ponente conforme al artículo 125. Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía, pues el valor de la pretensión

mayor asciende a \$4.032.826.457,00 suma que supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 152 numeral 6 del CPACA, esto es, \$308.013.500¹.

2. El fenómeno de caducidad se configura cuando vence el término previsto en la ley para acudir ante los jueces para demandar. Límite que está concebido para definir un plazo objetivo e invariable para que quien pretenda ser titular de un derecho, opte por accionar. La caducidad tiene lugar justamente cuando expira ese término perentorio fijado por la ley. El término para formular la acción de controversias contractuales es de 2 años que inician a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que sirvan de fundamento, según el inciso 1 del literal j) numeral 2 del artículo 164 del CPACA, siempre que no se trate de cualquiera de los demás eventos previstos expresamente en ese literal.

3. Los artículos 15, 16 y 1602 del Código Civil facultan a las partes de un contrato a estructurar su contenido, salvo cuando normas imperativas restrinjan esa autonomía de la voluntad por motivos de ética o de orden público². Este postulado es aplicable en la contratación estatal por disposición de los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993. De modo que, los contratos estatales pueden suspenderse de común acuerdo por la ocurrencia de circunstancias que lo justifiquen³. Así, aunque subsiste el vínculo contractual no corre el plazo inicialmente pactado y no se ejecutan las obligaciones. El contrato se reinicia cuando se cumpla la condición o el término dispuesto en el acuerdo de suspensión o anticipadamente por convenio de las partes.

Las partes acordaron el plazo de 240 días calendario en la cláusula tercera del contrato, contado a partir de la fecha del acta de inicio y en la cláusula vigesimotercera pactaron que podían suspenderlo de común acuerdo por circunstancias que imposibilitaran su ejecución, sin que para los efectos del plazo contractual se computara el tiempo de la suspensión (f. 26 y 29 c.1). El 28 de diciembre de 2011, las partes suscribieron el acta de inicio del contrato de obra n°. 1752 de 2011 y suspendieron su ejecución hasta tanto se normalizara la actividad comercial por la finalización de ese año, según da cuenta copia simple del acta de inicio y del acta de suspensión n°. 1 (f.98 a 103 c.1). El 13 de febrero de 2012, las partes adujeron que superaron los motivos de la primera suspensión, sin embargo, estimaron que era necesaria una nueva suspensión por *“la no entrega por parte de la alcaldía del predio para poder iniciar la construcción de la ESE (...) dada la resistencia comunitaria a la ubicación del proyecto, quedando entonces pendiente*

¹ Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2014, \$616.000 por 500.

² Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 25 de marzo de 1941 [fundamento jurídico III].

³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de junio de 2007, Rad. n°. 20.739 [fundamento jurídico IV numeral 32].

de un accionar concertado con la administración municipal para el efecto”, según da cuenta copia simple del acta de suspensión nº. 1A (f. 104 y 105 c. 1), en la cual, sin embargo, no definieron fecha de reinicio del contrato. De ahí que, el contrato está suspendido desde la fecha de suscripción del acta de inicio y no se ha ejecutado.

El 19 de mayo de 2015, el departamento de Risaralda comunicó al contratista que no podía ejecutar el contrato de obra nº. 1752 de 2011, citó a una reunión para terminarlo por mutuo acuerdo y le informó su intención de no reiniciarlo (art. 1618 CC) por imposibilidad de construir el hospital en el sitio convenido, según la copia del oficio remitido por el departamento en esa fecha (f. 360 a 361 c. 1). Como hasta ese momento el contratista conoció la intención de la entidad de no ejecutar el contrato, a partir de ahí ocurrió el motivo de hecho y de derecho que sirvió de fundamento a la demanda de reconvención. De ahí que, el término de dos años corrió, entonces, desde el 20 de mayo de 2015 y vencía el 22 de mayo de 2017, día hábil siguiente a la expiración del plazo (art. 118 CGP). Como la demanda de reconvención se presentó el 22 de julio de 2016 (f. 1 c. 2 y f. 273 c. 1) está dentro de la oportunidad establecida en la ley, no operó el fenómeno preclusivo de la caducidad y, por ello, se modificará la decisión de primera instancia.

RESUELVE

PRIMERO. MODIFÍCASE el auto del 4 de mayo de 2017 proferido por el Tribunal Administrativo de Risaralda y, en su lugar, se dispone:

DECLÁRASE no probada la excepción previa de caducidad del término para formular la demanda de reconvención.

SEGUNDO. CONFÍRMASE en lo demás el auto del 4 de mayo de 2017 proferido por el Tribunal Administrativo de Risaralda.

TERCERO. En firme esta decisión **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

