

## **MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Apelación auto / RECHAZO DE LA DEMANDA / CADUCIDAD DEMANDA DE RECONVENCIÓN**

Mediante auto del 10 de octubre de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda de reconvencción interpuesta por Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P, al considerar que respecto de ella había operado el fenómeno de la caducidad

### **DEMANDA DE RECONVENCIÓN - Procedencia / DEMANDA DE RECONVENCIÓN - Finalidad**

El artículo 177 del C.P.A.C.A prescribe que, dentro del término del traslado de la admisión de la demanda o de su reforma, el demandado puede proponer demanda de reconvencción contra uno o varios de los demandantes, siempre que sea de competencia del mismo juez y no esté sometida a trámite especial; establece, además, que se puede reconvenir sin consideración a la cuantía y al factor territorial. Es necesario resaltar, como se ha dicho anteriormente por esta Corporación, que la demanda de reconvencción es, entonces, una facultad que puede ejercer el demandado para formular pretensiones contra quien lo demanda, con el objeto de que éstas se tramiten y se decidan en el mismo proceso, razón por la cual esta es una figura a través de la cual se da aplicación al principio de economía procesal, ya que permite la acumulación de acciones.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 177

### **DEMANDA DE RECONVENCIÓN - Oportunidad procesal / DEMANDA DE RECONVENCIÓN - No interrumpe término de caducidad de la demanda principal**

[S]i bien es cierto que el término del traslado de la demanda es el momento en el que la parte demandada puede presentar la demanda de reconvencción, también es cierto que esto no permite ni implica obviar el análisis de la caducidad de la acción ejercida, pues no se puede dejar de lado que la demanda de reconvencción origina un nuevo proceso y que respecto ella, entonces, el juez debe verificar también si se reúnen todos los requisitos que la ley establece para su admisión; por lo tanto, la presentación de la demanda principal no interrumpe el término de caducidad frente a la de reconvencción.

### **PROCEDENCIA DE LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL / CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

[L]o ha reiterado la Sección Tercera de esta Corporación , resulta indispensable determinar si el contrato estatal por cuyas controversias se demanda requiere de liquidación o no –salvo cuando la pretensión consiste en la nulidad del contrato mismo, evento en el cual el plazo perentorio corre desde su perfeccionamiento–, pues, dependiendo de esta circunstancia, el cómputo de la caducidad se surtirá a partir: i) del momento en que ocurrió la terminación del contrato, cuando éste no requiere de liquidación, ii) del día siguiente a aquel en el cual se hubiere efectuado su liquidación bilateral o hubiere quedado en firme la unilateral, si a ésta se hubiere procedido o iii) de cuando debió haberse efectuado la correspondiente liquidación, si ésta no se hizo cuando a ella había lugar. **NOTA DE RELATORÍA:** Referente al cómputo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales, consultar sentencia de 04 de diciembre de 2006,

Exp.15239, CP. Mauricio Fajardo Gómez.

### **DEMANDA DE RECONVENCIÓN – Caducada**

El plazo máximo para interponer la demanda de reconvencción era el 27 de abril de 2018, pero ésta se presentó el 14 de agosto de 2018, por lo cual es claro que se encuentra caducada la acción.

### **INTERRUPCIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL - Improcedente**

Conviene precisar que esta Corporación, en auto de unificación del 25 de mayo de 2016, mencionó que “si todas las solicitudes que se aducen en ejercicio del derecho de acción son autónomas, (sic) y deben ser expresadas manifiestamente para que la competencia de la jurisdicción las abarque y sea posible que se profiera una decisión judicial vinculante respecto de ellas -salvo algunas excepciones-, es claro que los efectos de elevar algunas peticiones no inciden en las demás y en ese orden de ideas, no tienen la potencialidad de interrumpir el término objetivo de la caducidad de la acción en que se debieron formular”, por lo que no es cierto, como lo indica la parte demandada en su recurso de apelación, que la presentación de la demanda principal interrumpe el término de la caducidad para formular la demanda de reconvencción. **NOTA DE RELATORÍA:** Referente a la interrupción de la caducidad del medio de control, consultar auto de unificación de 25 de mayo de 2016, Exp. 66001-23-31-000-2009-00056-01(40077), CP. Danilo Rojas Betancourth.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA**

#### **SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá, D.C., ocho (8) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 25000-23-36-000-2018-00332-01(62955)**

**Actor: FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES**

**Demandado: COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**

**Referencia: APELACIÓN AUTO - MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra el auto del 10 de octubre de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo de

Cundinamarca, mediante el cual se declaró la caducidad de la acción y se rechazó la demanda de reconvención.

## **I. ANTECEDENTES**

El 25 de abril de 2018, el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en adelante FONTIC, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de controversias contractuales, presentó demanda contra Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P, la cual fue admitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto del 10 de mayo de 2018, para que se declare el incumplimiento del convenio interadministrativo suscrito por las partes.

El 14 de agosto de 2018, con la contestación de la demanda, el apoderado de la parte demandada presentó demanda de reconvención en contra de FONTIC, en la que solicitó que se declare que éste tiene la obligación de transferir la totalidad de los saldos del segundo plan bianual para la ejecución de un cuarto plan bianual, además de permitir que los saldos no entregados para la ejecución del tercer plan bianual sean invertidos en la ejecución del cuarto plan bianual.

Mediante auto del 10 de octubre de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda de reconvención interpuesta por Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P, al considerar que respecto de ella había operado el fenómeno de la caducidad (fl. 137 c. ppal.).

Señaló el tribunal que, como lo dispone el supuesto v del literal j del artículo 164 del C.P.A.C.A, en las controversias contractuales cuyo origen derive de un negocio jurídico que requiere ser liquidado, sea por disposición legal o por voluntad de las partes, este acto es el punto de referencia para efectos del cómputo del término de caducidad.

Dijo el a quo que (se transcribe tal como obra en el texto original):

“ ... en la cláusula sexta del convenio interadministrativo objeto de controversia, se estableció el plazo de ejecución por el tiempo de 24 meses contados a partir del acta de inicio, dentro de los 3 días siguientes a que se

constituyera el Patrimonio Autónomo para el manejo de los recursos del presente convenio.

“ ... el día **24 de marzo de 2010** se llevó a cabo la suscripción de Acta de inicio ... el presente convenio fue objeto de múltiples prorrogas, extendiendo el plazo de ejecución hasta el **30 de abril de 2014**.

“ ... en el párrafo de la cláusula decimoctava del convenio, se pactó que una vez finalizada la ejecución del convenio y durante un término no mayor a seis meses, contados a partir de la fecha en que se haya entregado a CORPOTIC por parte de la demandada las actas de liquidación correspondientes a cada uno de los contratos celebrados entre estas y sus contratistas, se suscribirá entre las partes un Acta Final de Verificación, la cual, en el presente caso objeto de estudio fue suscrita el 26 de junio de 2015, toda vez que el 27 de diciembre de 2014 fue entregada la última de las actas de liquidación de los contratos ...

“... en la cláusula vigesimosegunda del convenio se estableció que la liquidación se realizaría dentro de los 8 meses siguientes a la suscripción del Acta Final de Verificación, de modo que al ser celebrada esta última el 26 de junio de 2015, el plazo de los 8 meses vencían el 26 de febrero de 2016 ... esto no fue llevado a cabo, por lo que la entidad contaba con el plazo de 2 meses para hacerlo de forma unilateralmente, lo cual tampoco fue llevado a cabo, razón por la cual, a partir de esta fecha se debe contabilizar de caducidad de dos años previstos en el CPACA para el medio de control de controversias contractuales, teniéndose en principio como fecha límite para interponer la demanda el día **26 de abril de 2018**.

“... COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A E.S.P al haber presentado la demanda de reconvención el día **14 de agosto de 2018** ... ejerció de manera extemporánea el medio de controversias contractuales, y en consecuencia, se configuró el fenómeno jurídico de la caducidad” (fls. 136 a 137 c.1).

## **1. Recurso de apelación**

Inconforme con la decisión de declarar la excepción de caducidad, el apoderado de la parte demandada presentó recurso de apelación, en el cual manifestó que FONTIC, al presentar la demanda principal el 25 de abril de 2018, interrumpió el término de la caducidad para la interposición de la demanda de reconvención, conforme lo disponen los artículos 94 y 95 del Código General del Proceso.

## **II. CONSIDERACIONES:**

Esta Corporación es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la accionante contra el auto del 10 de octubre de 2018, mediante el cual el

Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda de reconvención por encontrar probada la caducidad de la acción, toda vez que la providencia objeto de impugnación es apelable en los términos del numeral 1 del artículo 243 del C.P.A.C.A.<sup>1</sup>. Además porque el escrito contentivo del recurso se radicó dentro de los tres días que consagra el numeral 2 del artículo 244<sup>2</sup> *ibídem*.

El artículo 177 del C.P.A.C.A prescribe que, dentro del término del traslado de la admisión de la demanda o de su reforma, el demandado puede proponer demanda de reconvención contra uno o varios de los demandantes, siempre que sea de competencia del mismo juez y no esté sometida a trámite especial; establece, además, que se puede reconvenir sin consideración a la cuantía y al factor territorial.

Es necesario resaltar, como se ha dicho anteriormente por esta Corporación, que la demanda de reconvención es, entonces, una facultad que puede ejercer el demandado para formular pretensiones contra quien lo demanda<sup>3</sup>, con el objeto de que éstas se tramiten y se decidan en el mismo proceso, razón por la cual esta es una figura a través de la cual se da aplicación al principio de economía procesal, ya que permite la acumulación de acciones.

*Ahora, “dado que la demanda de reconvención es una nueva demanda –sólo que, por razones de economía procesal, el juez la tramitará conjuntamente con la que inicialmente se presentó–, lo dicho acerca de los requisitos de la demanda, inadmisión de ella, traslado, etc., se aplicará respecto de la reconvención, con el fin de que ambas se sustancien conjuntamente y con una misma sentencia se decidan”<sup>4</sup>.*

Lo anterior deja entrever que, si bien es cierto que el término del traslado de la demanda es el momento en el que la parte demandada puede presentar la

---

<sup>1</sup> “Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda”.

<sup>2</sup> “La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

“(…)

“2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado”.

<sup>3</sup> No resulta necesario contestar la demanda y a la vez formular demanda de reconvención, pues se trata de dos derechos distintos que el demandado puede usar según lo estime pertinente.

<sup>4</sup> LÓPEZ BLANCO: Hernán Fabio, “Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano”, Tomo I, Parte General, Décima Edición, Bogotá D.C., Dupré Editores, 2009, p. 545.

demanda de reconvención, también es cierto que esto no permite ni implica obviar el análisis de la caducidad de la acción ejercida, pues no se puede dejar de lado que la demanda de reconvención origina un nuevo proceso y que respecto ella, entonces, el juez debe verificar también si se reúnen todos los requisitos que la ley establece para su admisión; por lo tanto, la presentación de la demanda principal no interrumpe el término de caducidad frente a la de reconvención.

Conforme a lo anterior, con el propósito de verificar si la reconvención fue interpuesta en término oportuno, es necesario acudir al supuesto v del literal j del artículo 164 ibídem, que dice:

***“j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años 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) años que se empezarán a contar 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 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” (se resalta).*

Ante estas reglas especiales y como además lo ha reiterado la Sección Tercera de esta Corporación<sup>5</sup>, resulta indispensable determinar si el contrato estatal por cuyas controversias se demanda requiere de liquidación o no –salvo cuando la pretensión consiste en la nulidad del contrato mismo, evento en el cual el plazo perentorio corre desde su perfeccionamiento–, pues, dependiendo de esta circunstancia, el cómputo de la caducidad se surtirá a partir: **i)** del momento en que ocurrió la terminación del contrato, cuando éste no requiere de liquidación, **ii)** del día siguiente a aquel en el cual se hubiere efectuado su liquidación bilateral o hubiere quedado en firme la unilateral, si a ésta se hubiere procedido o **iii)** de cuando debió haberse efectuado la correspondiente liquidación, si ésta no se hizo cuando a ella había lugar.

En el caso bajo análisis, el convenio interadministrativo requería de liquidación, pues así lo acordaron las partes al momento de su celebración en la “**CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA. LIQUIDACIÓN DEL CONVENIO** – *La liquidación del presente Convenio se realizará dentro de los ocho (8) meses siguientes a la suscripción del Acta Final de verificación” (fl.160 cuaderno de pruebas).*

En consecuencia, para que se realizara la liquidación del contrato debía suscribirse el acta de verificación final, lo cual, según lo establecido por las partes en el párrafo de la cláusula décimo octava, debía ocurrir una vez se finalizara la ejecución del tercer plan bianual y en un término no mayor a seis (6) meses.

El acta final de verificación se suscribió el 26 de junio de 2015, por lo cual los ocho meses para la liquidación del contrato vencieron el 26 de febrero de 2016; sin embargo, esta no se llevó a cabo, de modo que la entidad contratante contaba con dos meses, esto es, hasta el 26 de abril de 2016, para hacerlo de manera unilateral, lo cual tampoco sucedió, razón por la cual a partir de esta última fecha

---

<sup>5</sup> Ver, entre otras providencias: autos del 8 de junio de 1995 (exp.10684) y del 15 de agosto de 2002 (exp. 22397) y sentencias del 8 de junio de 1995 (exp. 10634), del 15 de octubre de 1999 (exp. 10929), del 10 de mayo de 2001 (exp. 13347), del 16 de agosto de 2001 (exp. 14384), del 13 de julio de 2000 (exp. 12513), del 30 de agosto de 2001 (exp. 16256), del 25 de julio de 2002 (exp. 13893), del 9 de octubre de 2003 (exp. 13412), del 22 de abril de 2004 (exp. 14292) y del 4 de diciembre de 2006 (exp. 15239).

se deben contabilizar los dos años de la caducidad, conforme a lo previsto en el C.P.A.C.A. para las acciones de controversias contractuales.

En este orden de ideas, el plazo máximo para interponer la demanda de reconvención era el 27 de abril de 2018, pero ésta se presentó el 14 de agosto de 2018, por lo cual es claro que se encuentra caducada la acción.

Conviene precisar que esta Corporación, en auto de unificación del 25 de mayo de 2016, mencionó que “si todas las solicitudes que se aducen en ejercicio del derecho de acción son autónomas, (sic) y deben ser expresadas manifiestamente para que la competencia de la jurisdicción las abarque y sea posible que se profiera una decisión judicial vinculante respecto de ellas -salvo algunas excepciones-, es claro que los efectos de elevar algunas peticiones no inciden en las demás y en ese orden de ideas, no tienen la potencialidad de interrumpir el término objetivo de la caducidad de la acción en que se debieron formular”<sup>6</sup>, por lo que no es cierto, como lo indica la parte demandada en su recurso de apelación, que la presentación de la demanda principal interrumpe el término de la caducidad para formular la demanda de reconvención.

### **III. R E S U E L V E:**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** el auto del 10 de octubre de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el cual se declaró la ocurrencia de la caducidad de la demanda de reconvención.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

---

<sup>6</sup> Exp. 40.007

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**