

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto de interlocutorio No. 384

Villavicencio, trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
DEMANDANTE: JUAN CARLOS MORALES ALBA  
DEMANDADOS: UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA –  
UDEC– Y AGENCIA PARA LA  
INFRAESTRUTURA DEL META –AIM –  
EXPEDIENTE: 50001-33-33-004-2017-00239-01  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra el auto proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por medio del cual se declaró no probada la excepción de caducidad del medio de control.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

En ejercicio del medio de control de controversias contractuales, actuando por intermedio de apoderado judicial, el día 21 de julio de 2017<sup>1</sup>, el señor Juan Carlos Morales Alba presentó demanda en contra de la Universidad de Cundinamarca –UDEC– y la Agencia para la Infraestructura del Meta –AIM– con el fin de que se declarara (i) la nulidad del acta de recibo y liquidación final del contrato interadministrativo N° 126 de 2016 – Proyecto 191 de 2011, firmada el 18 de diciembre de 2015, “*que dio por terminado el contrato mal llamado ‘prestación de servicios’ No. OPS-INT-M3 del 3 de abril de 2012*”<sup>2</sup>; (ii) el incumplimiento del contrato de consultoría –“denominado por el

---

<sup>1</sup> Folio 107, cuaderno 1.

<sup>2</sup> Folio 113, *ibídem*.

*demandado prestación de servicios*<sup>3</sup>– N° OPS-INT-M3 del 3 de abril de 2012, suscrito entre el demandante y la UDEC; y (iii) que la Agencia para la Infraestructura del Meta fue la beneficiaria de la labor desarrollada por el demandante en virtud del referido contrato. Así mismo, que se condenara al pago de la suma de \$25.200.000 dejados de pagar al señor Juan Carlos Morales Alba<sup>4</sup>.

## 2. Trámite procesal y la excepción de caducidad

Admitida y notificada la demanda<sup>5</sup>, en su escrito de contestación, la Universidad de Cundinamarca propuso, entre otras, la excepción de caducidad del medio de control, señalando que la orden de prestación de servicios N° OPS-INT-M3 de 2012 finalizó su ejecución el 30 de junio de 2014, momento a partir del cual debía contabilizarse dos (2) meses para llevar a cabo su liquidación bilateral –es decir, hasta el 30 de agosto de 2014– y luego dos (2) meses para la liquidación unilateral el contrato – hasta el 30 de octubre de 2014–, al vencimiento de los cuales iniciaba a correr el término de caducidad de dos (2) años.

Lo anterior, toda vez que al contrato objeto de litigio le es aplicable el Acuerdo 012 de 2012 –Estatuto de Contratación de la UDEC–, cuyo artículo 17 se refiere a la liquidación bilateral de los contratos dentro de los dos meses siguientes a la terminación del mismo; y concomitantemente, el artículo 141 del C.P.A.C.A., establece que una vez vencido el término de liquidación bilateral, la entidad podrá liquidar de manera unilateral el contrato al cabo de los dos (2) meses siguientes, fecha a partir de la cual inicia el cómputo del plazo de dos (2) años para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Así, concluye que el término para demandar en controversias contractuales se extendió hasta el 30 de octubre de 2016, por lo que la convocatoria a conciliación y la demanda fueron extemporáneas, pues ya había operado el fenómeno de la caducidad.

Finalmente, adujo que no era factible el conteo del término de caducidad a partir del acta de liquidación del 18 de diciembre de 2015, teniendo en cuenta

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Folios 3 al 9 y 11 al 121, *ibidem*.

<sup>5</sup> Folios 124 y 127 al 130, *ibidem*.

que dicha liquidación correspondió al Proyecto 191 de 2011 y no a la contratación derivada del mismo.

Por su parte, la Agencia para la Infraestructura del Meta no propuso excepciones, pero sí formuló llamamiento en garantía en contra de la Compañía de Seguros Generales Suramericana S.A., el cual fue admitido mediante auto del 11 de febrero de 2019<sup>6</sup>.

#### - Réplica a la excepción propuesta

Surtido el traslado de excepciones, la apoderada del demandante se opuso a la caducidad del medio de control<sup>7</sup>, afirmando que, contrario a lo dicho por la UDEC, el contrato N° OPS-INT-M3 de 2012 sí requiere liquidación, pues de su objeto y de las funciones desarrolladas por el contratista, se deriva que se trate de un contrato de consultoría y no de prestación de servicios, como fue denominado.

Por lo tanto, en virtud de la Ley 80 de 1993, se hace imperativa su liquidación y, en concordancia, la aplicación de lo dispuesto en el literal *iii*, literal *j* numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A. en cuanto al término de caducidad; de lo que se concluye que al ser liquidado el contrato el 18 de diciembre de 2015 y la demanda presentada el 24 de julio de 2017 (sic), se encontraba dentro del plazo.

Finalmente, indicó que no puede la entidad demandada escudarse en que quien suscribió la liquidación no estaba habilitado para ello, pues nadie puede alegar su propia culpa para exonerarse de responsabilidad.

### 3. Auto apelado

En audiencia inicial celebrada el 6 de noviembre de 2019<sup>8</sup>, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio se pronunció sobre las excepciones propuestas, declarando impróspera la excepción de caducidad formulada por el apoderado de la Universidad de Cundinamarca.

---

<sup>6</sup> Folio 21, cuaderno de llamamiento en garantía.

<sup>7</sup> Folios 178 al 181, cuaderno 1.

<sup>8</sup> Folios 225 al 228, *ibídem*.

Para el efecto, al *a quo* trajo a colación la sentencia de unificación del 1 de agosto de 2019, proferida por el Consejo de Estado, en virtud de la cual, en caso de liquidarse bilateralmente el contrato fuera del término convencional o legal, o luego de los dos (2) meses en que la administración puede liquidarlo unilateralmente, pero dentro de los dos (2) años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, el término de caducidad de los dos (2) años aplicable a las controversias contractuales, debe contarse a partir del día siguiente a la firma del acta de liquidación.

Así, conforme a dicho precepto jurisprudencial, el acta de liquidación bilateral fue suscrita el 18 de diciembre de 2015, es decir, dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, plazo que vencía el 1 de mayo de 2017; por lo que dicha liquidación habilitó a promover la presente controversia contractual dentro del término de los dos (2) años siguientes a su suscripción, es decir, hasta el 19 de diciembre de 2017, de manera que, siendo radicada la demanda el 21 de julio de 2017, se encuentra dentro de la oportunidad legal.

#### 4. Recurso interpuesto

Resueltas las excepciones y notificada la decisión en la audiencia inicial del 6 de noviembre de 2019, el apoderado de la Universidad de Cundinamarca – UDEC– interpuso recurso de apelación contra la negativa de la excepción de caducidad, solicitando su revocatoria y, en su lugar, la declaratoria de la caducidad del medio de control y su consecuente terminación.

Argumentó el apoderado, que el acta de liquidación suscrita el 18 de diciembre de 2015 buscó liquidar el *“contrato interadministrativo N° 126 de 2011 – proyecto 191 de 2011 y los contratos de prestación de servicios derivados de este”*; como quiera que se trata de un contrato interadministrativo, su liquidación no podía realizarse entre el señor Juan Carlos y la UDEC, sino que necesariamente correspondía a la UDEC y la AIM.

Afirmó, que lo que se hace en dicha acta es determinar que existen quizás unos saldos –que aún son discutibles– a favor de algunos contratistas, dentro de los que se encuentra el demandante; sin embargo, no quiere decir que esa sea el acta de liquidación de la OPS, que finalizó el 30 de junio de 2014, fecha desde la cual debería contarse el término de caducidad.

Concluyó, que no podría dotarse de efectos de liquidación de OPS, a la liquidación de un contrato interadministrativo y de un proyecto, donde el demandante no podía hacer parte, teniendo en cuenta que las partes son la Universidad de Cundinamarca y la Agencia para la Infraestructura del Meta, careciendo el demandante incluso de la facultad de realizar salvedades, entre otros actos, si no era parte dentro de la liquidación.

El recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la UDEC fue coadyuvado por la AIM y la llamada en garantía, Compañía de Seguros Generales Suramericana S.A.

#### - **Réplica al recurso interpuesto**

Al correrse traslado a la parte demandante del recurso interpuesto y coadyuvado por la parte pasiva, el apoderado del señor Morales Alba señaló reiterar los argumentos expuestos en el traslado de las excepciones, enfatizando que la fecha de caducidad debía computarse desde el 18 de diciembre de 2015.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

De conformidad con el inciso final del numeral 6, artículo 180 del C.P.A.C.A., el Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación del auto proferido el 6 de noviembre de 2019, por la Jueza Cuarta Administrativa Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual se declaró impróspera la excepción de caducidad del medio de control.

### **2. Problema jurídico**

En el presente asunto, se concreta en determinar si operó el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control.

### **3. Resolución del problema jurídico**

Para resolver el asunto jurídico propuesto, en primer lugar, el Tribunal considera necesario realizar un análisis jurídico y jurisprudencial sobre el

tema, con el propósito de precisar si operó o no el fenómeno de caducidad del medio de control; y, posteriormente, se centrará en el caso concreto.

- **Régimen jurídico aplicable**

En virtud de la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio Público de la Educación Superior, las universidades estatales u oficiales son un ente universitario autónomo e independiente, con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de Educación Nacional en lo que tocante las políticas y la planeación del sector educativo<sup>9</sup>.

Dada su naturaleza jurídica especial, el artículo 93 de la Ley en comento, estableció el régimen de derecho de los contratos suscritos por dichas entidades, en los siguientes términos:

*“Artículo 93. Salvo las excepciones consagradas en la presente ley, los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren las universidades estatales u oficiales, se regirán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos.*

*Parágrafo. Se exceptúan de lo anterior los contratos de empréstito, los cuales se someterán a las reglas previstas para ellos por el Decreto 222 de 1983 y demás disposiciones que lo modifiquen, complementen o sustituyan”*

Así, aun cuando sean entidades de tipo estatal<sup>10</sup>, no se les aplica el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sino que se rigen sustancialmente por el derecho privado<sup>11</sup>, abarcando entonces lo dispuesto en el estatuto y/o manual de contratación de cada institución, según corresponda. Lo anterior, siempre que se trate de negocios jurídicos relacionados directamente con objeto de la entidad, pues, de otro modo, aquellos se entenderán cobijados por la Ley 80 de 1993<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Artículo 57. Ley 30 de 1992.

<sup>10</sup> Debido a la naturaleza de la entidad.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 28 de junio de 2012. Consejero Ponente: William Zambrano Cetina. Radicación: 11001-03-06-000-2012-00016-00 (2092). Misma posición que ha sido sostenida por el Consejo de Estado desde el 25 de mayo de 1994; ver concepto del Consejero Roberto Suárez Franco en la radicación N° 609.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

De ahí que, en principio, los contratos regidos por el derecho privado no se encuentren supeditados a una etapa liquidatoria, a menos que la misma hubiese sido pactada por las partes<sup>13</sup>; pues al no ser aplicable la Ley 80 de 1993, tampoco lo es su precepto normativo que exige la liquidación bilateral o unilateral para los contratos de tracto sucesivo<sup>14</sup>.

Dicho de otro modo, si se trata de un contrato mediante el cual se desarrolla directamente el objeto social de la Institución de Educación Superior, el cual se rige por el derecho privado, se entenderá que el mismo no requiere liquidación a menos que esta hubiese sido pactada por las partes; los demás contratos suscritos por la entidad se entenderán regulados por la Ley 80 de 1993, caso en el cual se hace necesaria su liquidación, de conformidad con los artículos 60 y 61 de dicha norma.

En consecuencia, y en relación con el término de caducidad, su cómputo dependerá de si se ha realizado o no la liquidación del contrato –con independencia de su validez que, eventualmente, constituya el fondo del asunto puesto a consideración del juez o, cuando menos, sería analizada al desatarlo–, pues, piénsese lo siguiente: (i) si se trata de un contrato regido por el derecho privado que no requiere liquidación, pero la misma se ha pactado por las partes, habrá de examinarse si esta se efectuó o no para determinar la regla de caducidad aplicable; del mismo modo, ante un contrato regido por la Ley 80 de 1993 que requiere liquidación en virtud de sus mandatos, habrá de tenerse en cuenta si se procedió a su liquidación o no.

**- De la caducidad del medio de control:**

En relación con la oportunidad para presentar la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala:

*“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:*

*[...]*

<sup>13</sup> En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 16 de agosto de 2018. Conejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Radicación: 68001-23-33-000-2013-00171-01 (57649).

<sup>14</sup> Artículos 60 y 61. Ley 80 de 1993. En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 6 de diciembre de 2010. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. Radicación: 25000-23-26-000-2009-00762-01 (38344).

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

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”

De lo anterior se deriva la necesidad de establecer si el contrato objeto de litigio (i) es un contrato de ejecución instantánea, (ii) es de los que no requieren liquidación, o (iii) es de los que sí requieren liquidación, bien por mandato legal o por acuerdo entre las partes; y en este último evento, determinar si se suscribió acta de liquidación bilateral, si la administración liquidó unilateralmente el contrato, o si el mismo no fue liquidado. Ello, a fin de identificar la regla aplicable al cómputo de la caducidad del medio de control.

Ahora bien, en auto del 1 de agosto de 2019, la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en torno al conteo de caducidad de las controversias contractuales, cuando el contrato se ha liquidado bilateral y extemporáneamente —es decir, fuera de los plazos para liquidar bilateral o unilateralmente el contrato—, pero dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término para la liquidación unilateral, concluyendo que:

*“la Sala recoge parcialmente su jurisprudencia para establecer una forma unificada que: en el evento en que la liquidación bilateral del contrato se haya practicado luego de vencido el término pactado o supletorio (de 4 meses) para su adopción por mutuo acuerdo y del período (de 2 meses) en que la administración es habilitada para proferirla unilateralmente,*

*pero dentro de los dos (2) años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato, conforme al ap. iii del literal j”<sup>15</sup>*

De manera que, la liquidación bilateral del contrato surtirá efectos en cuanto a la oportunidad para ejercer la acción, aun cuando fuere suscrita con posterioridad al plazo convenido o legal para ello, siempre que se realice dentro de los dos años (2) siguientes al vencimiento del término para efectuar la liquidación unilateral de aquel.

Finalmente, en reiterada jurisprudencia el Consejo de Estado ha sostenido, que ante la existencia de una duda razonable en relación con el inicio del conteo de la caducidad, debe permitirse la continuación del proceso en aras de esclarecer estos puntos y garantizar el acceso a la administración de justicia, en virtud de los principios *pro actione* y *pro damnato*<sup>16</sup>.

**- Caso concreto:**

En el presente asunto se demanda la declaratoria (i) la nulidad del acta de recibo y liquidación final del contrato interadministrativo N° 126 de 2016 – Proyecto 191 de 2011, firmada el 18 de diciembre de 2015, “*que dio por terminado el contrato mal llamado ‘prestación de servicios’ No. OPS-INT-M3 del 3 de abril de 2012*”<sup>17</sup>; y (ii) del incumplimiento del contrato de consultoría –“*denominado por el demandado prestación de servicios*”<sup>18</sup>– N° OPS-INT-M3 del 3 de abril de 2012, suscrito entre el demandante y la UDEC<sup>19</sup>.

Surtido el trámite procesal pertinente, la Universidad de Cundinamarca propuso como excepción la caducidad del medio de control, señalando que finalizada la ejecución del contrato, debía contarse dos (2) meses para la liquidación bilateral –en virtud del artículo 17 del Acuerdo 012 de 2012–, otros dos (2) meses correspondientes al plazo con que cuenta la administración para realizar la liquidación unilateral del contrato, y una vez

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto de Unificación del 1 de agosto de 2019. Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas. Radicación: 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62009).

<sup>16</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Providencia del 20 de septiembre de 2018. Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas. Radicación: 25000-23-42-000-2016-04158-01 (1235-17).

<sup>17</sup> Folio 113, *ibídem*.

<sup>18</sup> *ibídem*.

<sup>19</sup> Folios 3 al 9 y 11 al 121, *ibídem*.

vencidos los anteriores términos, iniciar el cómputo de los dos (2) años para demandar en controversias contractuales.

Es decir que, si el contrato terminó el 30 de junio de 2014, la liquidación bilateral debió efectuarse hasta el 30 de agosto de 2014, y el plazo para la liquidación unilateral vencía el 30 de octubre del mismo año, por lo que el término para demandar se extendió hasta el 30 de octubre de 2016; por tanto, al ser radicada la demanda el 21 de julio de 2017, esta era extemporánea.

Empero, en audiencia inicial del 6 de noviembre de 2019, el *a quo* declaró impróspera la excepción, por considerar que la caducidad debía contarse a partir del 18 de diciembre de 2015, fecha en que se suscribió el acta de liquidación bilateral del contrato; la cual, conforme a la posición sentada por el Consejo de Estado, ocurrió dentro de los dos años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, por lo que habilitó para ejercer el medio de control incoado dentro de los dos años siguientes a su suscripción.

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado de la UDEC adujo, en síntesis, que el acta del 18 de diciembre de 2015 no puede tenerse como liquidatoria del contrato objeto de litigio, por cuanto con ella se liquidó un contrato administrativo del cual no podría hacer parte el demandante, sino que necesariamente correspondía a la UDEC y a la AIM.

Pues bien, en el presente asunto se demanda (i) la nulidad del acta de recibo y liquidación final del contrato interadministrativo N° 126 de 2016 – Proyecto 191 de 2011, firmada el 18 de diciembre de 2015, “*que dio por terminado el contrato mal llamado ‘prestación de servicios’ No. OPS-INT-M3 del 3 de abril de 2012*”<sup>20</sup>; y (ii) el incumplimiento del contrato de consultoría –“*denominado por el demandado prestación de servicios*”<sup>21</sup>– N° OPS-INT-M3 del 3 de abril de 2012, suscrito entre el demandante y la UDEC.

Revisado el contrato N° OPS-INT-M3 de 2012, se observa que su objeto sería el de “*prestar los servicios profesionales como INGENIERO CIVIL RESPONSABLE DEL COMPONENTE TOPOGRÁFICO Y TRAZADO GEOMÉTRICO, ASÍ COMO DE LA GESTIÓN DE DOCUMENTOS Y AFINES, INCLUYENDO TRABAJO DE CAMPO Y*

---

<sup>20</sup> Folio 113, *ibídem*.

<sup>21</sup> *Ibídem*.

OFICINA, Dentro del Proyecto N° 1919 De 2011 del Contrato Interadministrativo N° 126 de 2011 derivado Convenio Marco 022 de 2011 Suscrito entre La Universidad y el Instituto de Desarrollo del Meta 'IDM'"<sup>22</sup>; ello, dentro del marco de la Función de Extensión de la Universidad de Cundinamarca<sup>23</sup>.

De manera que, se trata de un contrato directamente relacionado con el objeto social de la Institución de Educación Superior, y en consecuencia, regido por las reglas del derecho privado, el Estatuto de Contratación<sup>24</sup> y Manual de Contratación<sup>25</sup> de Universidad de Cundinamarca; por tanto, no estaría supeditado a una etapa liquidatoria, salvo por lo pactado entre las partes<sup>26</sup>.

En ese orden de ideas, el contrato N° OPS-INT-M3 de 2012 señaló un plazo de ejecución de seis (6) meses<sup>27</sup>, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución<sup>28</sup>, a saber, el 3 de abril de 2012<sup>29</sup>.

Sin embargo, el contrato en comento fue suspendido el 18 de abril de 2012, por término de tres (3) meses hasta el 19 de julio de 2012<sup>30</sup>, debiendo finalizar así el 1 de enero de 2013.

Empero dicha suspensión fue ampliada, teniendo en cuenta que el Contrato Interadministrativo N° 126 de 2012 también había sido suspendido por "*complicaciones jurídicas desarrolladas en la ejecución del contrato de interventoría*"<sup>31</sup>, razón por la que la partes del contrato de prestación de servicios N° OPS-INT-M3 de 2012, acordaron "*ampliar la suspensión N° 1 [...] hasta tanto se contrate por parte del Instituto de Desarrollo del Meta (IDM) la interventoría pertinente*"<sup>32</sup>.

<sup>22</sup> Folio 12, cuaderno de primera instancia.

<sup>23</sup> Así se consideró en el Contrato N° OPS-INT-M3 de 2012, previo establecimiento de las cláusulas contractuales.

<sup>24</sup> Adoptado por el Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca, mediante Acuerdo 012 del 27 de agosto de 2012.

<sup>25</sup> Expedido por el Rector de la Universidad de Cundinamarca, en Resolución N° 206 del 27 de noviembre de 2012.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 16 de agosto de 2018. Conejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Radicación: 68001-23-33-000-2013-00171-01 (57649).

<sup>27</sup> Cláusula quinta. Visible a folio 14, cuaderno de primera instancia.

<sup>28</sup> A saber: (i) la suscripción del contrato, (ii) el registro presupuestal, (iii) la aprobación de la garantía única de cumplimiento, y (iv) la acreditación del pago de los derechos de publicación del contrato en el Diario Único de Contratación Estatal.

<sup>29</sup> Folio 18, cuaderno de primera instancia.

<sup>30</sup> Folio 19 al 24, *ibídem*.

<sup>31</sup> Folio 27, *ibídem*.

<sup>32</sup> Folios 26 al 28, *ibídem*.

Posteriormente, el 17 de enero de 2014, se suscribió acta de reinicio del contrato de prestación de servicios, en la que se consideró que:

*"5. En consecuencia conforme acta del 18 de junio de 2012 se realizó ampliación de la suspensión al contrato interadministrativo No. 126 de 2011 hasta tanto se contrate por parte del IDM la interventoría correspondiente para la ejecución del contrato de consultoría No. 179 del 30 de diciembre de 2011.*

*6. Aunado a ello y toda vez que la orden de prestación de servicios se encuentra sujeta a la suerte del contrato de obra; en acuerdo entre las partes se procede a reiniciar la orden de prestación de servicios No. OPS-INT-M3 de 2012, en los mismos términos establecidos en el **acta de reinicio del contrato interadministrativo No. 126 de 2011 de fecha 17 de enero de 2014**"<sup>33</sup>*

De ello, podría inferirse que el Contrato Interadministrativo N° 126 de 2011, reinició también el 17 de enero de 2014; no obstante, recuérdese que la suspensión del contrato OPS-INT-M3 de 2012, se encontraba sujeta al cumplimiento de una condición –que se contratara la interventoría por parte de la ahora Agencia para la Infraestructura del Meta–, hecho del que no obra manifiesta prueba en el expediente.

En contraste, se observa (i) acta de ampliación de suspensión del Contrato Interadministrativo N° 126 de 2011, donde en efecto acordó *"mantener la suspensión hasta tanto no se contrate la interventoría por el IDM"*; y actas de terminación y de liquidación del mismo contrato interadministrativo<sup>34</sup>, en las que se consignó que dicha suspensión terminó el 9 de diciembre de 2013, y no el 17 de enero de 2014, como se dijo en el acta de reinicio del contrato de prestación de servicios objeto de litigio.

Así las cosas, estima la Sala que el contrato OPS-INT-M3 de 2012 debió reanudar su ejecución el 9 de diciembre de 2013, fecha en la que se entendería cumplida la condición conforme a las actas de liquidación y terminación del Contrato N° 126 de 2011, teniendo en cuenta que –como se dijo– no se advierte expresa prueba de tal hecho; de manera que si el contrato debió reiniciar el 9 de diciembre de 2013, su nuevo plazo de ejecución se extendió hasta el 24 de mayo de 2014.

<sup>33</sup> Folio 31, *ibídem*.

<sup>34</sup> Folios 92 al 93 y 98 al 101, *ibídem*.

Lo anterior, se sintetiza así:

FECHA	ACTUACIÓN	NUEVO PLAZO
18 de abril de 2012	Suspensión N° 1 – por 3 meses hasta el 19 de julio de 2012.	1 de enero de 2013
18 de julio de 2012	Ampliación de Suspensión N° 1 – hasta tanto se contrate por la AIM la interventoría pertinente.	
9 de diciembre de 2013	Reinicio del contrato.	24 de mayo de 2014

Ahora bien, dado que en el referido contrato nada se dijo acerca de su liquidación, se tiene que el artículo 17 del Estatuto de Contratación la UDEC<sup>35</sup>, señala que:

*“Artículo 17. Liquidación. Requieren Acta de Liquidación todos los contratos cuya cuantía exceda los 100 S.M.L.M.V. (Cien salarios mínimos legales mensuales vigentes), que será suscrita por el Rector o su delegado, el Contratista y el Supervisor designado por parte de la Universidad. Las Órdenes Contractuales se liquidarán si terminan anticipadamente.*

*La liquidación debe efectuarse, dentro de los sesenta (60) días calendario siguiente a la terminación de la Orden Contractual o Contrato, que lo requiera.*

[...]

*Si el contratista no se presenta a la liquidación o no se llega a un acuerdo con éste, la Universidad hará la liquidación unilateral por Resolución del Rector o su delegado”* (subrayado fuera de texto).

Por su parte, en el mismo sentido, el artículo 30 del Manual de Contratación de la Universidad, estipula:

*Artículo 30. Liquidación. Requieren Acta de Liquidación todos los contratos cuya cuantía exceda los 100 S.M.L.M.V. (Cien salarios mínimos legales mensuales vigentes), la cual será suscrita por el Rector o su Delegado, el contratista y el supervisor y/o interventor, dentro de los dos (2) meses siguientes a la terminación del contrato o en el término pactado en el mismo.*

*Las Órdenes Contractuales y contratos que terminen de manera anticipada deberán liquidarse.*

<sup>35</sup> Acuerdo 012 del 27 de agosto de 2012, del Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca; y Resolución N° 206 del 27 de noviembre de 2012, del Rector de la Universidad de Cundinamarca, respectivamente.

[...]

Si el Contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a acuerdo alguno sobre el contenido de la misma, la liquidación se hará en forma directa y unilateral por la Universidad, mediante acto administrativo suscrito por el Rector o su delegado, debidamente motivado, contra el cual procede únicamente el recurso de reposición [...]  
(subrayado fuera de texto).

De la normativa en cita se colige que, (i) si el contrato termina de manera anticipada, o (ii) si su cuantía es mayor a cien (100) SMLMV, deberá liquidarse bilateralmente dentro de los dos (2) meses –o sesenta (60) días calendario– siguientes a la terminación de aquel; y en evento de no lograrse, bien sea por la no concurrencia del contratista o por no llegar a un acuerdo, procederá la liquidación unilateral del mismo por parte de la entidad, que de conformidad con el artículo 164 del C.P.A.C.A., debe surtirse dentro de los dos (2) meses siguientes al 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.

Téngase en cuenta que el valor total del Contrato N° OPS-INT-M3 de 2012 fue de \$68.600.000, superior al monto de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de su suscripción<sup>36</sup>, por lo que el contrato es de aquellos que requiere liquidación en virtud de lo dispuesto en el Estatuto y el Manual de Contratación de la UDEC.

Así, finalizada la ejecución del contrato el 24 de mayo de 2014, el término liquidar bilateralmente el contrato fenecía el 24 de julio de 2014, y a partir de allí, la liquidación unilateral del mismo debió efectuarse hasta el 24 de septiembre de 2014.

Sin embargo, no fue sino hasta el 18 de diciembre de 2015 que se suscribió el “*acta de recibo y liquidación final del contrato interadministrativo No. 126 de 2011 – Proyecto 191 de 2012 y de los contratos de prestación de servicios derivados de este*”; a pesar de su extemporaneidad, lo cierto es que dicha liquidación fue suscrita dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento del plazo con que contaba la entidad para liquidar unilateralmente el contrato

<sup>36</sup> Para el año 2012, el salario mínimo mensual fue establecido en \$566.700, por lo que 100 SMLMV equivalen a \$56.670.000.

–plazo que fenecía el 24 de septiembre de 2016–, por lo que, en atención al criterio jurisprudencial unificado por el Consejo de Estado en auto del 1 de agosto de 2019<sup>37</sup>, el conteo del término de caducidad del presente medio de control, debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta, con independencia de la validez de dicho acto liquidatorio.

En ese sentido, el término de caducidad dos (2) años de que trata el artículo 164 del C.P.A.C.A., se cumpliría el 19 de diciembre de 2017; entonces, al haberse interpuesto la demanda el 21 de julio de 2017, como consta en el acta de reparto obrante a folio 107, no operó el fenómeno de la caducidad del medio de control.

Advierte la Sala que de aceptar la posición expuesta por la Universidad de Cundinamarca, en cuanto a que se debe computar el término de dos años a partir del vencimiento del plazo para efectuar la liquidación unilateral, sin atender al documento suscrito el 18 de diciembre de 2015, implicaría de entrada, desconocer el acto jurídico contractual que constituye, justamente, el objeto de litigio, cuya invalidez no ha sido declarada, debiendo definirse su legalidad en la sentencia y no en esta prematura etapa del proceso.

En todo caso, huelgaa precisar que la excepción de caducidad propuesta por la UDEC, es de aquellas relacionadas con aspectos sustanciales del proceso, encaminadas a atacar el vínculo jurídico entre las partes, las cuales han sido denominadas por la jurisprudencia y la doctrina como excepciones *mixtas*, toda vez que si bien se relacionan con el fondo del asunto, pueden ser resueltas anticipadamente en la audiencia inicial en virtud de la economía procesal; respecto de las cuales, ante la existencia de dudas frente a su configuración *“en aplicación de los principios pro actione y pro damnato su estudio es aplazado hasta la sentencia a fin de también garantizar y hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia”*<sup>38</sup>.

De manera que, si existiesen dudas en cuanto a su configuración por la validez o efectividad del acta suscrita el 18 de diciembre de 2015, en todo caso sería del caso, declarar su no prosperidad a fin de dar continuidad al asunto y absolver los reparos en el curso procesal.

---

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto de Unificación del 1 de agosto de 2019. Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas. Radicación: 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62009).

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 30 de agosto de 2018. Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero. Radicación: 41001-23-33-000-2015-00926-01 (58225).

Así las cosas, se confirmará la providencia apelada, en la que el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio negó la excepción de caducidad formulada por la Universidad de Cundinamarca.

Por lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial del 6 de noviembre de 2019, mediante el cual declaró impróspera la excepción de caducidad del medio de control, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, remítase el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones del sistema siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,**

Estudiado y aprobado virtualmente en Sala de Decisión No. 5 de la fecha, según Acta No. 038.

  
NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada

  
CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ  
Magistrada

*(Ausente con excusa)*

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO  
Magistrado