



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO

Bogotá, D.C., cinco (5) de mayo de dos mil veinte (2020)

Radicado: 25000-23-36-000-2018-00354-01 (64281)
Demandante: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (hoy Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia)
Demandados: Universidad Distrital Francisco José de Caldas – Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Protección Social y otro
Naturaleza: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación formulado por el apoderado de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en contra del auto emitido el 14 de marzo de 2019 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, mediante el cual se rechazó una demanda de reconvención.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado el 4 de mayo de 2018 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (hoy Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia) presentó demanda de controversias contractuales en contra de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas – Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Protección Social y la aseguradora Confianza S.A., con el propósito de obtener las siguientes declaraciones y condenas –se realiza una transcripción literal, incluso con errores-:

PRIMERA: Que se revise el Contrato Interadministrativo No 885 de 2814, celebrado entre el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C., con el FONDO ESPECIAL DE PROMOCIÓN DE LA EXTENSION Y LA PROYECCIÓN SOCIAL- IDEXUD DE LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS, con el fin de definir los términos con los cuales se ejecutó el contrato, la real finalidad de la realización del objeto pactado y las actuaciones técnicas derivadas del contrato que no fueron ejecutadas y evitar que se produzca detrimento patrimonial por la ejecución de dicho Contrato.

SEGUNDA: Que se declare responsable al FONDO ESPECIAL DE PROMOCIÓN DE LA EXTENSIÓN Y LA PROYECCIÓN SOCIAL- IDEXUD DE

LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS, por no cumplir la totalidad de las obligaciones técnicas, administrativas, financieras y jurídicas, que se señalaron en el contrato interadministrativo No 885 de 2814, en la cual no informó sobre los incumplimientos desarrolladas en el contrato.

TERCERA: Que se determine el no cumplimiento fines de contratación pactados en el contrato interadministrativo No 885 de 2814 suscrito entre el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá y la FONDO ESPECIAL DE IDEXUD DE LA DE LA EXTENSIÓN Y LA PROYECCIÓN SOCIAL-UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS, dentro de la revisión contractual. (...)

2. Como fundamento de las pretensiones de la parte demandante se adujeron los siguientes hechos relevantes:

2.1. Según la demanda, el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (hoy Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia) y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas – Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Protección Social, suscribieron el convenio interadministrativo n.º 885 de 31 de diciembre de 2014, cuyo propósito era:

Realizar la Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera y Jurídica al Convenio Interadministrativo de Cooperación cuyo objeto es Aunar esfuerzos técnicos, físicos, logísticos, administrativos y financieros encaminados a desarrollar una solución integral en tecnología, información y comunicaciones, la cual permita la implementación, diseño y puesta en funcionamiento de un sistema integrado de video vigilancia inteligente para Transmilenio, con técnicas biométricas de reconocimiento facial, identificación de individuos y generación de alertas, para garantizar la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas, en el sistema de transporte masivo de Bogotá- Transmilenio (TM), en virtud de las obligaciones contraídas por el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, contenidas en el convenio suscrito con EMTEL el día 23 de diciembre de 2014.

2.2. Ahora, se advierte que el plazo inicial de ejecución del convenio interadministrativo n.º 885 de 2014 fue de 4 meses, contados a partir de la firma del acta de inicio del contrato (fol. 99, c.1.), la cual fue suscrita el 13 de enero de 2015 (fol. 109, c.1.). No obstante, se observa que mediante otro sí n.º 1 se prorrogó el plazo de dicho negocio jurídico por 5 meses más (fol. 110-111, c.1.).

2.3. Se resalta que debido a los desacuerdos presentados entre las partes, el convenio interadministrativo n.º 885 de 2014 no fue sometido a ningún tipo de liquidación –*bilateral o unilateral*–.

3. Mediante auto del 25 de julio de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A dispuso admitir la demanda de la

referencia, así como notificar personalmente a los demandados acerca de esta decisión (fol. 19-20, c.1.).

4. Surtidas las actuaciones correspondientes, el 25 de octubre de 2018, el apoderado de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas presentó escrito de contestación a la demanda, en el cual se opuso a las pretensiones formuladas por la parte actora (fol. 75- 88, c.1.).

5. De igual forma, ese mismo 25 de octubre de 2018, el apoderado de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas formuló demanda de reconvención al considerar que el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (hoy Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia) había incumplido las obligaciones del convenio interadministrativo n.º 885 de 31 de diciembre de 2014, toda vez que se había negado a realizar los pagos correspondientes a dicho negocio jurídico (fol. 1-6, c.3.)

II. LA DECISIÓN APELADA

El 14 de marzo de 2019, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dispuso rechazar la demanda de reconvención presentada por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, al considerar que había operado el fenómeno de la caducidad por los siguientes motivos:

Señaló que las pretensiones de reconvención debían cumplir con todos los requisitos de una demanda ordinaria y, en consecuencia, le era exigible que fuera formulada dentro del término previsto por el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Estimó que el convenio interadministrativo n.º 885 de 31 de diciembre de 2014 había finalizado el 12 de octubre de 2015, por lo que el plazo de 6 meses con el que contaban las partes para realizar la liquidación dicho negocio *-4 meses liquidación bilateral y 2 meses unilateral-* vencieron el 12 de abril de 2016.

Finalmente, señaló que los dos años con los que contaba la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para formular sus pretensiones vencieron el 13 de abril de 2018 y, en consecuencia, la demanda de reconvención presentada el 25 de octubre de 2018 era extemporánea.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada, el apoderado de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas formuló recurso de apelación contra la decisión que declaró la caducidad de la demanda de reconvención, así:

Sostuvo que el rechazo de la demanda de reconvención vulneraba su derecho de contradicción y defensa, pues sus argumentos no iban a ser tomados en cuenta, por lo que la decisión apelada resultaba contraria a las disposiciones de la Constitución Política.

Agregó que las pretensiones de reconvención se rigen por lo establecido en el artículo 177 de la Ley 1437 de 2011, de ahí que no fuera posible exigir el cumplimiento de otros requisitos adicionales a los previstos en dicha norma y, en consecuencia, no se debía aplicar el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 al *sub examine*.

IV. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar si a las demandas de reconvención les resultan aplicables los términos generales de caducidad previstos en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 o, si por el contrario, para la procedencia de dicha figura únicamente deben reunirse algunos requisitos específicos dispuestos en el artículo 177 de la Ley 1437 de 2011.

V. COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para conocer del presente proceso en segunda instancia, en los términos del artículo 150 de la Ley 1437 de 2011¹, modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012, codificación aplicable al asunto², toda vez que al superarse en el expediente la cuantía de 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes correspondía al *a quo* conocerlo en primera instancia y la providencia cuestionada es susceptible de apelación³.

Se destaca que la demanda de reconvención es una controversia independiente y autónoma al litigio original, por lo que el auto que la rechace es apelable de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011.

¹ Dicha norma, en su parte pertinente, dispone: “El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia”.

² Presentada la demanda el 4 de mayo de 2018, es claro que el procedimiento aplicable es el contenido en el C.P.A.C.A., tal como lo dispone su artículo 308.

³ Efectivamente, el numeral 6 del artículo 152 del C.P.A.C.A. así lo dispuso. En ese orden, como el valor de la pretensión mayor es por la suma de \$ 745.000.000.00, es claro que supera los 500 salarios mínimos exigidos.

Por último, corresponde a la Sala proferir la decisión en el presente asunto, de conformidad con lo establecido en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011.

VI. CONSIDERACIONES

Considera la Sala que debe confirmarse la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, mediante la cual se rechazó la demanda de reconvención formulada por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, por los motivos que se expondrán a continuación:

La demanda de reconvención es una figura que permite al demandado en una controversia judicial contra demandar al demandante cuando considera que es a este al que le asiste responsabilidad en relación con el asunto objeto de debate. En esa medida, la demanda de reconvención puede dar lugar a una controversia diferente, en la cual se formulan nuevas pretensiones⁴. Se destaca que tanto la demanda original como la de reconvención son autónomas, pues cada una debe contener con sus propios fundamentos, así deban ser tramitadas y resueltas de manera conjunta.

De esta forma, es claro que la demanda de reconvención constituye un litigio independiente que procura desarrollar el principio de economía procesal al permitir a las partes ocupar simultáneamente los roles de demandantes y demandados⁵.

Teniendo claro lo anterior, conviene precisar que en materia de lo contencioso administrativo la demanda de reconvención se encuentra regulada en los artículos 172 y 177 de la Ley 1437 de 2011, así:

*Artículo 172. Traslado de la demanda. De la demanda se correrá traslado al demandado, al Ministerio Público y a los sujetos que, según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso, por el término de treinta (30) días, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200 de este Código y dentro del cual deberán contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía, y en su caso, **presentar demanda de reconvención**.*

(...)

Artículo 177. Reconvención. Dentro del término de traslado de la admisión de la demanda o de su reforma, el demandado podrá proponer la de reconvención contra uno o varios de los demandantes, siempre que sea de competencia del mismo juez y no esté sometida a trámite especial. Sin embargo, se podrá reconvenir sin consideración a la cuantía y al factor territorial.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 28 de febrero de 2019, exp. 61011, C.P. María Adriana Marín.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 5 de abril de 2013, exp. 24215, C.P. Danilo Rojas Betancourth (E).

Vencido el término del traslado de la demanda inicial a todos los demandados, se correrá traslado de la admisión de la demanda de reconvención al demandante por el mismo término de la inicial, mediante notificación por estado.

En lo sucesivo ambas demandas se sustanciarán conjuntamente y se decidirán en la misma sentencia. (Negrillas fuera de texto).

Ahora, conforme a lo anterior, la figura de la demanda de reconvención cuenta con algunos requisitos especiales dentro de los que se destaca la oportunidad de su formulación, pues debe proponerse dentro del término de traslado de admisión de la controversia principal o de su reforma; sin embargo, la jurisprudencia ha sostenido de manera uniforme⁶ que al tratarse de un litigio autónomo es necesario que cumpla con las exigencias generales de toda demanda, con excepción del agotamiento de la conciliación prejudicial⁷. En consonancia con lo expuesto, esta Corporación ha sostenido lo siguiente⁸:

*De allí que, a diferencia de lo sostenido por el a quo, **para la admisión de la demanda de reconvención no solo es preciso verificar el cumplimiento de los requisitos del artículo 177 del CPACA, sino, de igual forma, las exigencias contenidas en los artículos 161 y siguientes de la misma codificación, salvo la conciliación prejudicial (...)** Por consiguiente, para la admisión de la demanda de reconvención será preciso verificar los siguientes requisitos formales: (i) que haya sido propuesta dentro del término de traslado de la demanda o de su reforma, (ii) que el juez sea competente para tramitar la demanda principal y la reconvención, (iii) que el procedimiento sea idéntico, es decir, que la reconvención no se tenga que surtir mediante un procedimiento especial o diferente al proceso primigenio, y (iv) **que se haya interpuesto dentro del término de caducidad**⁹ (se destaca).*

En ese contexto, queda claro que, previo a considerar sobre la admisión de la demanda de reconvención, además de constatar que se haya presentado dentro del término de traslado del auto admisorio de la demanda inicial o de su reforma, ineludiblemente también debe verificarse que dicha contrademanda se

⁶ Véase, entre muchas otras, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 5 de abril de 2013, exp. 24215, C.P. Danilo Rojas Betancourth (E); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 29 de noviembre de 2016, exp. 58318, C.P. Hernán Andrade Rincón; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 25 de octubre de 2019, exp. 62582, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico y Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 28 de febrero de 2019, exp. 61011, C.P. María Adriana Marín.

⁷ A la demanda de reconvención no le es exigible la conciliación extra judicial como requisito de procedibilidad, pues: i) su naturaleza impone que para su presentación ya debe encontrarse trabada la *litis*; ii) como ya existe el litigio resulta innecesario acudir a un procedimiento previo que ya debió surtirse entre las partes y las habilitó para demandar; y por cuanto iii) se desconocerían los principios de economía y celeridad procesal. Al respecto, véase: a. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 25 de octubre de 2019, exp. 62582, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico y b. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 28 de febrero de 2019, exp. 61011, C.P. María Adriana Marín.

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 25 de octubre de 2019, exp. 62582, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 29 de noviembre de 2016, exp. 58318, C.P. Hernán Andrade Rincón.

haya interpuesto dentro del término de caducidad previsto en la ley¹⁰. (Negrillas originales)

Por otro lado, se ha señalado que las demandas de reconvención deben ser formuladas dentro del término de caducidad del medio de control procedente, en tanto se trata de un litigio independiente al original que tiene como propósito obtener el reconocimiento de algunas pretensiones diferentes, por lo que el conteo del plazo para acudir a la jurisdicción debe ser autónomo.

En consonancia con lo expuesto, se ha precisado¹¹ que debido a la vocación de independencia de las pretensiones formuladas en reconvención, la interrupción del plazo de caducidad por la presentación de la demanda principal no opera respecto de aquellas, de ahí que su oportunidad se contabilice diferente a las planteadas en la controversia principal.

Así las cosas, es necesario que las demandas de reconvención cumplan con los requisitos generales de admisión de toda controversia judicial, en especial el relativo al plazo de caducidad, el cual se encuentra previsto, para el medio de control de controversias contractuales, en el literal j del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011¹².

El caso en concreto

En el presente asunto, el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (hoy Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia) presentó demanda de controversias contractuales en contra de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas – Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Protección Social, con el propósito de que se declarará que esta última había incumplido el convenio interadministrativo n.º 885 de 31 de diciembre de 2014. De igual forma, como consecuencia de esta declaración, se solicitó que se hicieran algunos reconocimientos económicos.

Por su parte, dentro del término de traslado de la demanda, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas formuló demanda de reconvención en contra del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (hoy Secretaría Distrital de Seguridad,

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 17 de agosto de 2017, expediente No. 58.744.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 14 de agosto de 2013, exp. 45191, C.P. Hernán Andrade Rincón.

¹² Véase, entre muchas otras: a. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 25 de octubre de 2019, exp. 62582, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico y b. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 28 de febrero de 2019, exp. 61011, C.P. María Adriana Marín.

Convivencia y Justicia) y en ella pidió que se declarara el incumplimiento de la obligación de pago por las labores realizadas.

Ahora, en el presente asunto se debate cuál es el término con el que contaba la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para formular la demanda de reconvencción, por lo que la Sala procederá a realizar el análisis correspondiente.

Al respecto, se advierte que el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (hoy Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia) y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas – Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Protección Social, suscribieron el convenio interadministrativo n.º 885 de 31 de diciembre de 2014 cuyo propósito era realizar una interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica sobre otro negocio jurídico.

El mencionado convenio interadministrativo tenía un plazo inicial de ejecución de 4 meses, contados a partir de la firma del acta de inicio del contrato¹³, la cual fue suscrita el 13 de enero de 2015; sin embargo, dicho término fue ampliado por 5 meses más, por lo que su ejecución finalizó el 13 de octubre de 2015¹⁴.

Ahora, como se explicó previamente, las demandas de reconvencción constituyen un litigio independiente al presentado de manera inicial y, por tal motivo, deben cumplir con los requisitos generales de toda controversia judicial, en especial el relativo al término establecido por el legislador para acudir de manera oportuna a la jurisdicción, de ahí que en el *sub examine* corresponda aplicar las disposiciones de caducidad referentes a las controversias contractuales.

Sobre el particular, se tiene que el término de caducidad de dos años del medio de control de controversias contractuales se encuentra regulado en el literal j) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, según el cual la contabilización de dicho plazo varía dependiendo si el contrato es susceptible o no de ser liquidado¹⁵ - *por regla general requieren de liquidación los contratos de tracto sucesivo*-, pues, en caso afirmativo, debe tenerse en cuenta si la liquidación se produjo o no (bien sea en forma bilateral o unilateral).

¹³ Se destaca que según el contrato el término de ejecución se contabilizaría a partir de la suscripción de la firma del contrato, por lo que el conteo del plazo del contrato debe iniciar desde ese mismo día.

¹⁴ De conformidad con la cláusula segunda del otro sí n.º 1 realizado al convenio interadministrativo n.º 885 de 2014 se debía “*Prorrogar el Contrato Interadministrativo No. 885 de 2014 por el término de cinco (5) meses a partir de la fecha de terminación inicialmente pactada*” (fol. 111, c.ppl.), por lo que el término de esta ampliación al contrato debe contarse de corrido al plazo inicial de ejecución de 4 meses acordado por las partes,

¹⁵ Según el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, por regla general requieren de liquidación “*los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo necesiten*”.

En el *sub examine* se advierte que el convenio interadministrativo n.º 885 de 31 de diciembre de 2014 era un contrato de tracto sucesivo, toda vez que su objeto consistía en realizar una interventoría a otro negocio jurídico –*seguimiento técnico a la ejecución de otro contrato*–, por lo que las prestaciones pactadas se debían cumplir a través del tiempo de su duración.

En esa medida, comoquiera que el convenio interadministrativo objeto de análisis era de tracto sucesivo se hacía necesaria su liquidación –*artículo 60 de la Ley 80 de 1993*–; sin embargo, las partes omitieron realizarla, por lo que el computo del plazo de caducidad debe efectuarse a partir del día siguiente al momento del que venció el plazo con el que se contaba para efectuarla, de conformidad con lo previsto en el literal j del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

En relación con lo anterior, se advierte que, por regla general, las partes cuentan con un término de 4 meses para practicar la liquidación bilateral –*salvo que se pacte otro término*– y, una vez vencido este, la entidad contratante posee un plazo de 2 meses para realizar la liquidación unilateral. No obstante, en relación con la liquidación unilateral de los convenios interadministrativos la Sala advierte que existen dos posiciones respecto a su procedencia, tal como se explicará a continuación.

Una primera posición sostiene que si bien los convenios interadministrativos pueden ser liquidados bilateralmente, los mismos no son susceptibles de liquidación unilateral, pues esta facultad es una decisión unilateral de la administración que no puede ser ejercida cuando la contraparte también es el Estado.

Por otra parte, una segunda posición señala que es procedente tanto la liquidación bilateral como la unilateral, pues esta última es una facultad legal del Estado que no implica el ejercicio de una potestad exorbitante, ya que la Ley 80 de 1993 no la enlista como tal y, en ese sentido, la misma es procedente¹⁶.

Ahora, independientemente de cuál de las dos posturas aplique la Sala, se advierte que en el presente caso la demanda de reconvención se encuentra caducada. Para probar lo anterior se realizará el conteo de caducidad conforme a cada una de las

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 16 de marzo de 2015, exp., n.º 32797, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

posiciones previamente mencionadas, teniendo en cuenta que la ejecución del convenio interadministrativo finalizó el 13 de octubre de 2015¹⁷.

Según la primera de las posiciones mencionadas, solamente es procedente la liquidación bilateral del convenio interadministrativo, la cual debió realizarse entre el 14 de octubre de 2015 y el 14 de febrero de 2016 –*no se pactó un plazo de liquidación bilateral en el contrato por lo que se aplica el término de 4 meses*-, de ahí que los dos años con los que contaba la Universidad Francisco José de Caldas para promover el respectivo litigio contractual vencieron el 15 de febrero de 2018, siendo extemporánea la demanda de reconvención presentada el 25 de octubre de 2018.

De otro lado, conforme a la segunda posición, el plazo máximo para liquidar el convenio interadministrativo se debe contabilizar a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para liquidarlo unilateralmente –*4 meses de liquidación bilateral y 2 meses de liquidación unilateral*-, esto es, desde el 14 de abril de 2016, de ahí que los dos años con los que contaba para formular la demanda contractual vencieran el 15 de abril de 2018 y que tampoco pueda tenerse como oportuna la demanda presentada el 25 de octubre de 2018.

Por otro lado, es necesario destacar que la conciliación extrajudicial formulada por el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (demandante original) respecto de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas no tuvo la vocación de suspender el término de caducidad de la demanda de reconvención, ya que dicho efecto únicamente puede ser predicable respecto de las pretensiones formuladas por la demandante principal que agotó el requisito, esto en razón a su carácter individual e independiente de las propuestas en reconvención.

Además, aún si se tuviera en cuenta la suspensión del término de caducidad por la solicitud de conciliación extrajudicial presentada por el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá –*demandante original*-, la demanda de reconvención estaría caducada. Lo anterior es así porque la solicitud de conciliación extrajudicial se radicó el 31 de enero de 2018 y se declaró fallida el 16 de abril de 2018, por lo que de conformidad con la primera posición de contabilización expuesta previamente, el

¹⁷ De conformidad con la cláusula segunda del otro sí n.º 1 realizado al convenio interadministrativo n.º 885 de 2014 se debía “*Prorrogar el Contrato Interadministrativo No. 885 de 2014 por el término de cinco (5) meses a partir de la fecha de terminación inicialmente pactada*” (fol. 111, c.ppl.), por lo que el término de esta ampliación al contrato debe contarse de corrido al plazo inicial de ejecución de 4 meses acordado por las partes,

término para acudir a la jurisdicción vencería el 2 de mayo de 2018¹⁸; mientras que para la segunda dicho plazo finalizaría el 3 de julio de 2018¹⁹.

Ahora, en relación con el argumento del apelante según el cual la demanda de reconvencción se rige únicamente por lo previsto en el artículo 177 de la Ley 1437 de 2011, la Sala estima que esta es una controversia autónoma que no pretende enervar las peticiones de la demanda principal, sino que está encaminada a obtener el reconocimiento de pretensiones diferentes y, en ese sentido, debe cumplir con los requisitos generales de la demanda, en especial el plazo de caducidad del medio de control de controversias contractuales.

De otra parte, la Sala considera que el rechazo de la demanda de reconvencción no vulnera los derechos de contradicción y defensa de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, ya que el legislador estableció algunos requisitos para que fuera posible analizar dicha controversia, entre ellos, el de caducidad del medio de control, el cual hace referencia a los plazos fijados por la ley para poder acudir a la administración judicial. Así, es deber de las partes deben acudir oportunamente a la jurisdicción para la definición judicial de sus controversias.

Por lo anteriormente expuesto, la Sala confirmará la decisión adoptada 14 de marzo de 2019 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se dispuso rechazar la demanda de reconvencción presentada por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B,

¹⁸ De conformidad con la primera teoría, los 2 años con los que contaba la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para presentar la demanda de reconvencción debían comenzar a contabilizarse a partir del 15 de febrero de 2016 –*día siguiente al vencimiento del plazo para liquidar el convenio interadministrativo de manera bilateral*–; sin embargo, dicho término fue suspendido por la solicitud de conciliación extrajudicial presentada el 31 de enero de 2018, esto es, cuando faltaban 16 días para que operara el plazo de caducidad. Comoquiera que la audiencia de conciliación judicial se declaró fallida el 16 de abril de 2018, la demanda debió formularse a más tardar el 2 de mayo del mismo año.

¹⁹ De conformidad con la segunda teoría, los 2 años con los que contaba la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para presentar la demanda de reconvencción debían comenzar a contabilizarse a partir del 15 de abril de 2018 –*día siguiente al vencimiento del plazo para liquidar el convenio interadministrativo de manera unilateral*–; sin embargo, dicho término fue suspendido por la solicitud de conciliación extrajudicial presentada el 31 de enero de 2018, esto es, cuando faltaban 2 meses y 16 días para que operara el plazo de caducidad. Comoquiera que la audiencia de conciliación judicial se declaró fallida el 16 de abril de 2018, la demanda debió formularse a más tardar el 3 de julio del mismo año.

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en auto del 14 de marzo de 2019, mediante la cual se rechazó la demanda de reconvención formulada por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la presente decisión, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo, previas las desanotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente de la Subsección

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

Carrasco