



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA DE DECISIÓN No. 4**

Tunja, **16** MAR 2016

**MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VICTORIA MANJARRES BRAVO**

MEDIO DE CONTROL:	CONTRACTUAL
DEMANDANTE:	DEYANIRA BOTIA ZUÑIGA
DEMANDADO:	UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA - UPTC -
REFERENCIA:	15001 33 33 005 2015 - 00102 - 01
TEMAS:	RECHAZO DE LA DEMANDA/ CADUCIDAD DE LA ACCIÓN
DECISIÓN:	CONFIRMA DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir el **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por el apoderado de la parte demandante, contra el auto de 20 de agosto de 2015, proferido por el **Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja** (fls. 78 a 81), mediante la cual se rechazó la demanda.

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en lo sucesivo CPACA), la señora Deyanira Botía Zúñiga formuló demanda con el fin de obtener la declaratoria de incumplimiento del contrato de prestación de servicios N° 3190 de 25 de octubre de 2012 celebrado entre la actora y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC- y, en consecuencia se ordene a reconocer y pagar a título de indemnización la totalidad de los daños y perjuicios tanto morales como materiales sufridos por la contratista.

De conformidad con los hechos narrados en la demanda, la actora adujo que suscribió un contrato de prestación de servicios profesionales con la UPTC cuyo objeto fue: *“prestación de servicios profesionales como abogado, para el apoyo jurídico en la verificación y confrontación de la deuda presunta y real que la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia tiene con los fondos de pensiones y cesantías y con las entidades prestadoras de salud, donde se encuentran afiliados los servidores públicos; así como para establecer la deuda real que tiene la UPTC con la ARL Liberty S.A. por concepto de afiliación a riesgos*

*profesionales de personal independiente (contratistas por prestación de servicios)*<sup>1</sup>, desde el 01 de noviembre hasta el 30 de diciembre de 2012.

Así mismo, manifestó que debido a la urgencia de solucionar el problema relativo a la ARL, de manera verbal se llegó al acuerdo de extender el contrato un (1) mes más, es decir, trabajó hasta el mes de febrero de 2013, fecha en la cual presentó el informe final y solicitó la liquidación del contrato.

Agregó que, en reunión de fecha 04 de julio de 2013, la Directora Administrativa de la UPTC informó que la universidad en virtud al concepto del grupo de abogados, no realizaría ningún pago relativo al contrato, por cuanto el objeto de éste no se cumplió. Finalmente, reseñó que en reiteradas oportunidades elevó solicitud de pago del contrato de prestación de servicios, sin que a la fecha de presentación de la demanda (17 de junio de 2015) se lograra el pago pactado por la ejecución del mismo.

## II. PROVIDENCIA APELADA

Mediante providencia de 20 de agosto de 2015<sup>2</sup>, el Juez Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja resolvió rechazar la demanda por cuanto operó el fenómeno de la caducidad, con base en lo siguiente:

Consideró que del estudio de los presupuestos procesales para la admisión de la demanda, es necesario establecer si la misma se presentó dentro del término de caducidad establecido por la ley, entendiéndose ésta como la pérdida o extinción del derecho de acudir al juez por vencimiento del plazo otorgado para tal fin.

Adujo que el artículo 164 del CPACA previó los términos dentro de los cuales debe ser impetrada una demanda, esto según el medio de control invocado, indicando claramente el límite temporal para el ejercicio de la acción, y de la norma en mención resaltó que el término de dos (2) años se contará *“en los contratos que no requieran de liquidación desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa”*.

Frente al caso concreto, afirmó que el objeto de la demanda es la búsqueda del incumplimiento de un contrato de prestación de servicios, siendo éste de tracto sucesivo en razón a la naturaleza de las obligaciones asumidas, y, en virtud del artículo 60 de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012 se tiene que para este tipo de contratos **no es obligatorio** que se realice la liquidación del mismo.

---

<sup>1</sup> Revisar folios 2, 3 Y 13 del expediente

<sup>2</sup> Revisar folios 78 al 81 del expediente

Precisó el juez de conocimiento, que al revisarse el mencionado contrato de prestación de servicios no se observó en ninguna de sus cláusulas la obligación de realizar la liquidación, por lo tanto, se acogió a lo contemplado en el estatuto contractual, es decir, es un contrato que no requiere liquidación, razón por la cual consideró pertinente aplicar el artículo precitado<sup>3</sup> para contabilizar el término de caducidad.

Así las cosas, indicó que en el “Contrato de Prestación de Servicios N° 3190 de 25 de octubre de 2012” suscrito entre la demandante y la UPTC contiene una cláusula “plazo del contrato” en donde se estableció que la vigencia del mismo era del 01 de noviembre al 30 de diciembre de 2012, fecha ésta última que tomó como de terminación del contrato y con la que se empezaría a contar el término de caducidad.

En consecuencia, dicho plazo lo contó desde el **31 de diciembre de 2012**, día siguiente a la fecha de terminación del contrato, venciendo los dos (2) años el **31 de diciembre de 2014**, sin que haya lugar a la interrupción por cuanto la solicitud de conciliación prejudicial se radicó extemporáneamente, esto es, el **25 de febrero de 2015** y, finalmente, la demanda fue interpuesta el **17 de junio de 2015**, fecha para la cual ya había operado el fenómeno de la caducidad.

### III. RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante, inconforme con la decisión adoptada, interpuso recurso de apelación (fls. 83 a 85), en donde solicitó se revocara la decisión y se procediera a admitir la demanda a partir de las razones expuestas:

No comparte la decisión del despacho, por cuanto si bien se trata de un contrato de prestación de servicios, también lo es que éste no se desarrolló de manera normal, por cuanto en los contratos se pacta un término de ejecución y un valor, se debe entender que cumplidas estas cláusulas junto con las obligaciones acordadas, se termina en el momento concertado y se recibe el valor convenido, situación que no es del caso, pues debido a los desacuerdos que se presentaron entre las partes, se hace necesaria la liquidación del contrato con el único fin de lograr el pago.

Argumentó que a liquidación contractual deviene en un asunto de orden sustancial, en la medida que se manifiesta como la oportunidad para efectuar un cruce de cuentas entre lo pactado a nivel contractual y lo ejecutado por el contratista. Igualmente indicó que, el hecho de que la ley no obligue a que se realice la liquidación, deja abierta la posibilidad de ser facultativa, por eso es que

---

<sup>3</sup> Revisar numeral II, literal j), numeral 2 del Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011

para la aplicación de la norma es preciso tener en cuenta las circunstancias de cada contrato.

Reseñó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que la liquidación del contrato es un corte de cuentas entre los contratantes donde se define quien debe y cuánto; es una etapa que se utiliza para realizar los ajustes de cuentas derivadas de la ejecución del contrato y el objeto es que las partes establezcan con fundamento en el desarrollo del contrato, las acreencias pendientes a favor o en contra de cada uno.

Finalmente, expresó que resulta totalmente consecuente que una vez extinguidos los contratos estatales deban ser liquidados cuando así lo dispone la ley o cuando esto sea necesario con fundamento en la naturaleza del contrato, su objeto o las incidencias suscitadas en la ejecución.

#### **IV. AUTO QUE CONCEDIÓ LA APELACIÓN**

Mediante auto de 08 de octubre de 2015 (fl. 88), el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja en atención a lo preceptuado en el artículo 243 del C.P.A.C.A., concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo interpuesto por la parte demandante en contra del auto de fecha 20 de agosto de 2015, por el cual se rechazó la demanda.

#### **V. CONSIDERACIONES**

##### **5.1. Del Recurso de Apelación.**

Para resolver sea lo primero tener en cuenta lo previsto en el artículo 243 del C.P.A.C.A. que establece que el auto que rechace la demanda será susceptible del recurso de apelación así:

***Artículo 243.-**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.**

*(...)(Resaltado fuera del texto original)*

A su vez, el artículo 169 del C.P.A.C.A. consagra:

**Artículo 169.- Rechazo de la Demanda:** Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

**1. Cuando hubiere operado la caducidad**  
(...)(Resaltado fuera del texto original)

De acuerdo con la disposición normativa anteriormente transcrita, se tiene que el recurso de apelación interpuesto por la parte actora cumple con los requisitos de fondo y de forma, por consiguiente se procederá a su estudio y decisión.

## **5.2. Competencia.**

En virtud con lo establecido en el artículo 153 del CPACA, esta Corporación es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de autos susceptibles de ese medio de impugnación, dictadas por los jueces administrativos.

## **5.3. Caducidad del medio de control**

La caducidad se institucionaliza como un concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal, generando certidumbre en cuanto a los tiempos de las personas para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales<sup>4</sup>, y su incumplimiento lo presume la ley como la falta de interés del demandante para el accionar y el impulso del proceso, de manera que su vencimiento hace que sea imposible intentar la acción.

De conformidad con el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A., el **término de caducidad** para el ejercicio del medio de control contractual es 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 y a continuación consagra:

*“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;*

---

<sup>4</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. “TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO”. Editado por el Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia en Junio de 2007, p. 418.

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” (Resaltado fuera del texto original).*

Así pues, frente a los procesos donde se estudien controversias contractuales, es necesario determinar el término de caducidad partiendo de la generalidad que expone la norma, o de lo contrario, se profundizará en cada una de las opciones que allí mismo se consagran dependiendo de la obligatoriedad de la liquidación en el contrato celebrado.

#### **5.4. Del Contrato de Prestación de Servicios**

El contrato sometido a estudio judicial consiste en la “Prestación de Servicios Profesionales como abogado” celebrado entre la señora Deyanira Botía Zúñiga y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, por tanto, previo al estudio sobre el caso concreto es necesario establecer la calidad de contrato estatal, su concepción normativa y las excepciones que goza dicho contrato.

Así las cosas, la Ley 80 de 1993 -Estatuto General de Contratación- consagra en el artículo 32 lo relacionado a los contratos estatales, entendiéndose estos como “...*todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad...*”,

Seguidamente, a título enunciativo contempla otros actos jurídicos que están en el grupo de contratos estatales, enlistando el contrato de obra, de consultoría, de concesión y prestación de servicios. Éste último, tema central de estudio de la Sala, lo define de la siguiente manera:

**“3o. Contrato de prestación de servicios:** *Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializado.*

*En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable*<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> LEY 80 DE 1993 (Octubre 28)- Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública Reglamentada por el Decreto Nacional 734 de 2012, Modificada por la Ley 1150 de 2007, Reglamentada

Por lo anterior, el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales ostenta la calidad de contrato estatal, que debe ser celebrado con personal natural para actividades específicas que no pueden ser ejecutadas por el personal con el que cuenta la entidad contratante o, debido a la especificidad de las labores se requiere a un profesional que por sus cualidades de experiencia y estudio pueda encargarse de dichas funciones, que se extenderán en el tiempo, esto es, se trata de un contrato de tracto sucesivo.

Por otro lado, en el Decreto 19 de 2012 se estipula en el capítulo XVII lo siguiente:

**"CAPÍTULO XVII: TRÁMITES, PROCEDIMIENTOS Y REGULACIONES DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN.**

**ARTÍCULO 217. DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES.**

*El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 quedará así:*

**"Artículo 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación. También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.**

*En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.*

*Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.*

**La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión<sup>6</sup>**  
(Subrayado con el texto) (Resaltado por la Sala).

No obstante, lo anterior es dable apreciar que las normas en comento estipulan que el contrato de prestación de servicios profesionales, siendo contrato estatal de tracto sucesivo será liquidado en la medida que las partes lo hubiesen pactado en el contrato, es decir, la liquidación en este tipo de contratos deja su carácter obligatorio y se convierte en la oportunidad de saldar los asuntos referentes al mismo.

---

parcialmente por los Decretos Nacionales 679 de 1994, 626 de 2001, 2170 de 2002, 3629 y 3740 de 2004, 959, 2434 y 4375 de 2006; 2474 de 2008 y 2473 de 2010. Fecha de Entrada en Vigencia: 28 de octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial.

<sup>6</sup> DECRETO 19 DE 2012 (Enero 10) - Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Reglamentado por el Decreto Nacional 734 de 2012, Reglamentado por el Decreto Nacional 1450 de 2012. Fecha de Entrada en Vigencia: 10 de Enero de 2012, publicado en el Diario Oficial 48308 de 10 de enero de 2012.

Por su parte, el H. Consejo de Estado - Sección Tercera- en sentencia de 12 de agosto de 2013<sup>7</sup> reseñó y reiteró lo expresado por ese alto Tribunal en auto de 08 de junio de 1995 así:

*“En materia contractual habrá que distinguir los negocios que requieren de una etapa posterior a su vigencia para liquidarlos, **de aquellos otros que no necesitan de la misma. En éstos, vale decir, para los cuales no hay etapa posterior a su extinción, cualquier reclamación judicial deberá llevarse a cabo dentro de los dos años siguientes a su fenecimiento.** Para los contratos, respecto a los cuales se impone el trámite adicional de liquidación, dicho bienio para accionar judicialmente comenzará a contarse desde cuando se concluya el trabajo de liquidación, o desde cuando se agotó el término para liquidarlo sin que se hubiere efectuado, bien sea de manera conjunta por las partes o unilateralmente por la administración”. (Resaltado fuera del texto original).*

En resumen, al no ser obligatoria la liquidación dentro de los contratos de prestación de servicios profesionales o apoyo a la gestión, y si ésta no está contemplada en el contrato, entonces, el término perentorio para ejercer alguna acción judicial será de dos (2) años contados a partir del día siguiente a la fecha de terminación del mismo.

## 5.5. Del Caso Concreto

En el caso de autos, la demandante pretende la declaratoria de incumplimiento del Contrato N° 3190 de fecha 25 de octubre de 2012, celebrado con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia con el objeto de prestar los servicios profesionales como abogado para el apoyo jurídico en la verificación y confrontación de la deuda presunta y real que la universidad tenía a la fecha<sup>8</sup>, contrato estipulado con plazo y vigencia del 01 de noviembre de 2012 hasta el 30 de diciembre de 2012.

Ahora bien, revisado el mencionado documento, la Sala observa que en ninguna de las cláusulas las partes acordaron la liquidación del contrato, es decir, se establecieron las condiciones básicas como objeto, valor, forma de pago, actividades a desarrollar, obligaciones de las partes, plazo, causales de terminación, entre otras; pero en ninguna de ellas se prevé la posibilidad de llevar a cabo la liquidación como etapa posterior a la culminación del mismo.

Entre tanto, el contrato N° 3190 corresponde a un contrato de prestación de servicios profesionales como abogado que la actora suscribió con la entidad de educación superior, contrato estatal de tracto sucesivo, por cuanto las labores designadas se extendían en un plazo de dos (2) meses para ser ejecutadas, esto

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado - Sala De Lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera- Subsección C. Consejera Ponente: Olga Mérida Valle de la Hoz. Fecha: 12 de Agosto de Dos Mil Trece (2013). Radicación Número: 25000-23-26-000-2000-10160-01(26638). Actor: Consorcio B & B. Demandado: Instituto De Seguros Sociales.

<sup>8</sup> Revisar folios 13-14 y 74-75 del expediente

es, de 01 de noviembre a 30 de diciembre de 2012, contrato exceptuado de la ritualidad “obligatoria” de ser liquidado, sin embargo, las partes prescindieron de esa etapa y no contemplaron fecha para la liquidación contractual correspondiente.

Por lo anterior, al ser un contrato que no disponía liquidación, el término para demandar ante la jurisdicción contenciosa administrativa a través de acción contractual será de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la terminación del contrato, es decir, en este caso, la fecha de vencimiento del contrato fue el 30 de diciembre de 2012, así que el término empieza a correr desde el 31 de diciembre del mismo año, culminando el **31 de diciembre de 2014**.

En conclusión, en el sub-lite como la demanda fue radicada el 17 de junio de 2015<sup>9</sup> es evidente que la caducidad ya había operado; incluso dicho término ya estaba consolidado al momento de presentarse la conciliación prejudicial<sup>10</sup>, por lo que le asiste razón al *A quo* al encontrar probada la caducidad de la acción y en este aspecto el auto merece ser confirmado.

Por lo expuesto, en consideración a que el fenómeno de la caducidad operó en el presente asunto, la Sala confirmará el auto mediante el cual se rechazó la demanda.

#### **5.6. De las Costas Procesales**

El artículo 188 del C.P.A.C.A. dispone, que *“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*, remisión que hoy debe entenderse realizada al Código General del Proceso – CGP -. A su turno, el artículo 365 del C.G.P, prevé un régimen objetivo frente a la condena en costas que aplica en los siguientes términos: *“Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto.”*

Sin embargo, como en este caso no se ha integrado el contradictorio, no hay lugar a la imposición de costas procesales.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 4,

---

<sup>9</sup> Revisar folio 12 del expediente.

<sup>10</sup> 25 de febrero de 2015. Folios 40 a 41.

**VI. RESUELVE:**

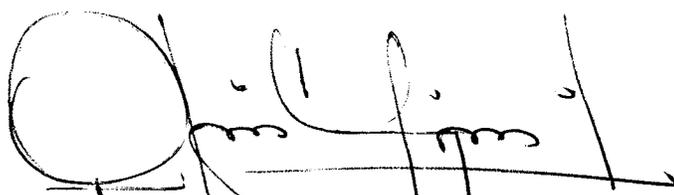
**PRIMERO.- CONFIRMAR** el auto de 20 de agosto de 2015, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Tunja, mediante el cual se rechazó la demanda, por las razones expuestas.

**SEGUNDO.- ABSTENERSE** de condenar en costas a la parte apelante conforme a las reglas del CGP en concordancia con el art. 188 del CPACA.

**TERCERO.-** En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al Despacho Judicial de origen, previas las anotaciones del caso.

Esta Providencia se estudió y aprobó en la Sala de Decisión No. 4, según consta en acta de la fecha.

**Notifíquese y Cúmplase**

  
**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
Magistrada

  
**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado

  
**ANA YASMÍN TORRES TORRES**  
Magistrada

CMMA

