

Señores

**JUZGADO SESENTA Y SEIS (66) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ - SECCIÓN TERCERA**

Bogotá D.C.

E. S. D.

**Asunto:** Recurso de apelación  
**Radicado:** 11001-33-43-066-2023-00151-00  
**Medio de Control:** Controversias Contractuales  
**Demandante:** Fondo Adaptación  
**Demandado:** ALEXANDER MANUEL TRIVIÑO OCHOA; COMPAÑÍA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA.

**CARLOS ELÍAS VERGARA SALAZAR**, abogado, mayor de edad, con domicilio en Bogotá D.C., identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 1.067.879.136 de Montería y portador de la Tarjeta Profesional No. 279.745 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en condición de apoderado judicial del **FONDO ADAPTACIÓN**, según poder debidamente que reposa en el expediente, estando dentro del plazo legalmente establecido, de la manera más atenta y respetuosa presento **RECURSO DE APELACIÓN** en los siguientes términos:

**I. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO QUE SE IMPUGNAN**

*“Expuesto lo anterior, se debe precisar que, para el conteo de la caducidad del medio de control de controversias contractuales, en contratos de tracto sucesivo, inexorablemente se debe identificar si en el asunto puesto sobre análisis se ha efectuado una liquidación del contrato, para así aplicar las reglas jurisprudenciales anotadas sobre la interpretación del legislador sobre el estatuto procesal, en lo que a la caducidad refiere.  
(...)”*

*De lo anterior se colige, el contrato celebrado se rige por el Estatuto General de la Contratación Pública, por expresa disposición legal que así lo establece, pues fue celebrado con posterioridad al 1 de enero de 2020.*

*Una vez precisado lo anterior, se advierte que el negocio celebrado por las partes fue un contrato de prestación de servicios profesionales, por lo que es relevante advertir que el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 –modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012– en lo pertinente dispone que “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 [sin embargo] 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”  
(...)”*

*En virtud de lo anterior, debe decirse entonces, los contratos estatales de prestación de servicios profesionales no requieren de liquidación alguna, salvo que las partes lo pacten de manera expresa en el clausulado negocial, pues no se puede acudir al mecanismo ordinario de liquidación estipulado para los contratos que si requieren de manera obligatoria de ser liquidados.  
(...)”*

*En el caso que nos ocupa, el contrato de prestación de servicios FA-CD-I-S-2162021 estableció en su cláusula 26:*

*“Terminada la ejecución del contrato de manera satisfactoria no será necesaria su liquidación, por cuanto de conformidad con lo indicado en el último inciso del artículo 217 del Decreto Ley 0019 de 2012, que modifica el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, “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”; por lo tanto, EL FONDO procederá a liquidar en caso de presentarse la solicitud de terminación anticipada por mutuo acuerdo, o si hay saldos a favor de alguna de las partes o si es necesario liberar recursos.”*

*Entonces, se tiene que para que procediera la liquidación del contrato por parte del Fondo se requería de la acreditación de tres supuestos: i) solicitud de terminación anticipada por mutuo acuerdo, ii) saldos a favor de alguna de las partes y iii) si es necesario liberar recursos.*

*Según documental aportada al proceso, el informe final de supervisión del contrato dejó ver el estado de cuenta del contrato FA-CD-I-S-216-2021, donde se verifica el saldo pendiente por liberar correspondiente a la suma de \$346.167, por lo que podría decirse que se acreditó uno de los supuestos fijados en el contrato para que procediera la liquidación del negocio jurídico.*

*Ahora bien, claro lo anterior, debe decirse que las partes pactaron la liquidación del contrato por parte del Fondo, es decir, una liquidación que solo procedía por parte de la entidad contratante, por lo que debe entenderse como una liquidación unilateral. A pesar de ello, si bien pactaron los eventos en los cuales procedía la liquidación unilateral, no se estableció nada respecto del término para efectuarla.*

*Entonces, el Despacho en principio no tiene un término claro y definido para constatar cuando se debía realizar la liquidación unilateral por parte del Fondo, por lo que encuentra procedente acudir al término general y supletivo consagrado en la Ley 1150 de 2007 de 2 meses; y no así respecto de los 4 meses de la liquidación bilateral, porque se insiste, ella no fue pactada por las partes y como no es un contrato que requiera de liquidación obligatoria solo es procedente la liquidación en el evento en que las partes la pacten y en los precisos términos allí establecidos.*

*Pues, sumar el término de liquidación bilateral, que no fue pactada y que no obedece a los términos establecidos para los contratos que requieren de liquidación, contraría el principio de autonomía de la voluntad en el acuerdo pactado por las partes y presupone establecer prerrogativas que no dispone la normativa para ello.*

*Se encuentra probado con la documental aportada que el contrato FA-CD-I-S216-2021 suscrito entre el Fondo Adaptación y Alexander Manuel Triviño Ochoa tuvo como plazo de ejecución fue de 3 meses y 8 días, comprendido entre el 23 de septiembre de 2021 y el 31 de diciembre de 2021, fecha última que se tiene como fecha de finalización del contrato.*

*Así las cosas, la administración tenía hasta el 1 de marzo de 2022 para realizar la liquidación unilateral que fue pactada en el contrato, por lo que, vencido este término, los dos años que contempla el estatuto procesal administrativo para interponer el medio de control de controversias contractuales fenecían el 2 de marzo de 2024, por lo que la demanda presentada el 27 de junio de 2024 es extemporánea.”*

## II. ARGUMENTOS JURÍDICOS QUE SUSTENTAN EL RECURSO

1. **A pesar de haberse citado, el Despacho no dio la interpretación correcta del artículo 164 del CAPACA y 11 de la Ley 1150 de 2007 al presente caso. Tampoco dio aplicación al auto de unificación del Consejo de Estado aplicable a la materia.**

Debemos partir de la base que, si bien es cierto los contratos de prestación de servicios profesionales (como es el caso) no requieren liquidación, en el presente asunto, se cumplió una de las condiciones para liquidar el Contrato, a saber, que en la **clausula 26. Liquidación** del CLAUSULADO CONTRACTUAL No. FA-CD-I-S-216-2021 se estableció que se liquidará si: **“hay saldos a favor de alguna de las partes o si es necesario liberar recursos”**.

Bajo esta premisa, el *a-quo* erróneamente interpretó que la liquidación contenida en dicha clausula debe entenderse como unilateral y señaló:

*“(…) A pesar de ello, si bien pactaron los eventos en los cuales procedía la liquidación unilateral, no se estableció nada respecto del término para efectuarla.*

*Pues, sumar el término de liquidación bilateral, que no fue pactada y que no obedece a los términos establecidos para los contratos que requieren de liquidación, contraria el principio de autonomía de la voluntad en el acuerdo pactado por las partes y presupone establecer prerrogativas que no dispone la normativa para ello.”*

Esta interpretación va en contravía de lo legalmente establecido para estos casos, obstruyendo flagrantemente el acceso a la justicia por parte de mi representada, pues, tal y como lo ha decantado la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado, pues, se insiste que para el presente asunto **se debe aplicar el numeral v del literal j del artículo 164 del CPACA**, estableciendo que, para proceder con la liquidación de este, la administración cuenta con el plazo total de 6 meses (2+4 meses), amén que el contrato objeto del presente se rige por Ley 80, observémoslo claramente a continuación:

**Para la fecha de presentación de la demanda, esto es el 28 de junio de 2024, NO HABÍA OPERADO EL FENÓMENO JURÍDICO DE LA CADUCIDAD, EN TANTO ÉSTE FENECÍA EL 30 DE JUNIO DE 2024**, para lo cual paso a explicar estos hitos en el siguiente cuadro:

<b>Caducidad M.C. / Controversias Contractuales Contrato FA-CD-I-S-216-2021</b>	
Plazo inicial del Contrato	3 meses y 8 días
Fecha iniciación	23 de septiembre de 2021
Fecha terminación contrato	31 de diciembre de 2021
Término de caducidad del medio de control según el Art. 164 del CPACA y auto de unificación del 1 de agosto de 2019 del Consejo de Estado	2 años: v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, <b>una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a</b>

	<b>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.</b>
Plazo para liquidar, conforme la disposición legal y el auto de unificación.	6 meses
<b>Fecha en la que operó la caducidad en este caso</b>	<b>30 de junio de 2024</b>
<b>Fecha presentación de la demanda</b>	<b>28 e junio de 2024</b>

Para abundar en razones sobre el plazo, la Sala Plena de la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado en el **AUTO UNIFICACIÓN**<sup>1</sup> del 1 de agosto de 2019 en la controversia contractual radicación número 05001-23-33-000-2018-00342-01(62009) Actor: CONSORCIO ESTACIÓN 2013 Demandado: METROPLUS S.A. Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES Temas: Unificación jurisprudencial —caducidad del medio de control de controversias contractuales en Ley 1437 de 2011— Contabilización del término en casos de liquidación extemporánea del contrato, que fue enfático al disponer:

*“(…) En esta oportunidad, la Sala Plena de Sección Tercera unificará su postura en relación con el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales de contratos que han sido liquidados de manera extemporánea, y lo hará para resolver una controversia originada en la inconformidad que manifiesta el contratista frente al contenido del acta de liquidación que fue suscrita por ambas partes después del vencimiento del término convencional o legal supletorio que tenían las partes para que esa operación se realizada de forma concertada (de 4 meses), y de la finalización del término que tenía la administración para liquidarlo unilateralmente (de 2 meses), pero dentro de los dos años posteriores al vencimiento de este último.*

*Como pudo apreciarse, este precepto legal permite que la liquidación bilateral se acuerde después del vencimiento del término pactado en el contrato o previsto en los documentos antepuestos, o, del término supletorio que para la concertación de la liquidación establece la ley, e incluso, después de haber pasado los dos meses subsiguientes a dicho vencimiento sin que la administración lo hubiera liquidado unilateralmente, bajo condición de que el acuerdo liquidatorio se logre dentro del lapso de dos años contados a partir del vencimiento del término legalmente conocido para la liquidación unilateral, pues ese es el lapso que el ordenamiento ha fijado para el ejercicio oportuno de la acción. Salta a la vista, así, que el legislador, además de proseguir con la tendencia de incorporar a la norma escrita los lapsos judicialmente definidos para la liquidación del contrato estatal (cuando esta fuere necesaria) y para el ejercicio oportuno del medio de control de controversias contractuales, al expedir la Ley 1150 de 2007, acogió otro criterio tomado en consideración en la jurisprudencia de la Sección 41: que los períodos de liquidación bilateral y unilateral del contrato estatal no son perentorios habida cuenta de la importancia de esta labor en la gestión contractual.*

<sup>1</sup> <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/222/05001-23-33-000-2018-00342-01.pdf>

*Por otra parte, conviene advertir que, cuando el precepto señala que la liquidación bilateral o unilateral del contrato puede practicarse dentro del bienio que transcurre luego del vencimiento de los dos (2) meses indicados por el inciso segundo, “sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 136 del C.C.A.”, dicha remisión no conduce exactamente a ese artículo que hoy en día está derogado, sino al artículo 164 del CPACA, actualmente vigente y de idéntico contenido normativo, y precisamente en el literal j del numeral 2º de dicha disposición normativa (en adelante, literal j). Es este se observa lo siguiente: (...)*

*El literal j establece, a modo de premisa general aplicable a todas las hipótesis allí contempladas, que el medio de control contencioso administrativo de controversias contractuales deberá incoarse dentro de los dos (2) años contados “a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento”; regla conservada desde la legislación anterior (Ley 446 de 1998) y que, con importantes precisiones, mantiene el término de la redacción original del CCA y de su modificación inmediatamente posterior, el Decreto-Ley 2304 de 1989.*

*En este orden, el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales diferentes a las que versan sobre pretensiones de nulidad absoluta o relativa del contrato, ejecutiva y de repetición, ha sido definido en función del tipo de contrato, así: (i) una regla, para los contratos de ejecución instantánea (ap. i); (ii) otra, para los que —de acuerdo con la ley del contrato— no requieren liquidación (ap. ii) y; (iii) otra más, para los que, por el contrario, sí la requieren. Dentro de este último grupo se configuran, a su vez, tres supuestos de hecho diferentes, dependiendo de si: (a) se suscribió acta de liquidación bilateral o de mutuo acuerdo (ap. iii); (b) se expidió un acto administrativo de liquidación unilateral (ap. iv); o (c) no se efectuó ninguno de los anteriores tipos de liquidación contractual (ap. v).*

(...)

*De este modo, cuando el artículo 11 advierte que la liquidación bilateral extemporánea puede practicarse “sin perjuicio” de los términos de caducidad de los medios de control contenidos en el artículo 164 del CPACA, supone la aplicación restrictiva de esta norma al supuesto de hecho que expresamente corresponde a ese evento, a saber, el del ap. iii. del literal j.*

**2.4.5.7.- Por lo anterior, considerando las pautas de interpretación restrictiva de los términos de caducidad, y de favorabilidad bajo los principios pro homine, pro actione y pro damato, 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.**

**En este sentido, el apartado v) del literal j solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna.**

(...)

**RESUELVE**

**PRIMERO:** En los términos indicados en la parte motiva de esta providencia, **UNIFÍCASE** la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en relación con el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales de contratos que han sido liquidados después de haber vencido el término convencional y/o legalmente dispuesto para su liquidación, pero dentro de los dos años posteriores al vencimiento de este último. La Sala unifica el criterio que ha de ser observado para el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales en tales casos, para indicar que éste debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta o de la ejecutoria del acto de liquidación del contrato, conforme al ap. iii del literal j. del numeral 2 del artículo 164 del CPACA; y de precisar que, en consecuencia, el apartado v) del literal j del mismo numeral solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna.”

**2. La Liquidación del Contrato No. FA-CD-I-S-216-2021 NO es la única pretensión del medio de control, pues, inicialmente se pide declarar el incumplimiento de éste, la cual fue obviada por el Juzgado.**

Sea la oportunidad para precisar al *ad-quem* que más allá de la liquidación, en el contrato No. FA-CD-I-S-216-2021 se evidenció **INCUMPLIMIENTO** por parte del contratista respecto a las siguientes obligaciones:

El contratista nunca allegó el informe final de actividades y paz y salvo en el expediente del contrato FA-CD-I-S-216-2021, se expone la cláusula presuntamente incumplida y que se considera es fundamental para dar cumplimiento a la liquidación del contrato de acuerdo con los términos y condiciones contractuales establecidas en la contratación directa:

**“CLÁUSULA 7.- INFORMES Y/O PRODUCTOS**

*“... EL CONTRATISTA deberá cumplir con la presentación de los siguientes informes según el plazo y las condiciones señaladas: (...)*

*3. Informe final de actividades. Una vez finalizado el plazo de ejecución del contrato, EL CONTRATISTA debe entregar a su supervisor, un informe final de todas las actividades desarrolladas durante el plazo ejecución del contrato, indicando el estado de los asuntos asignados; así mismo deberá obtener los paz y salvos documentales o sus equivalentes de acuerdo con el procedimiento adoptado por EL FONDO y entregar los archivos físicos y magnéticos que se hubiere generado durante la ejecución del contrato ...”.*

En consecuencia, fue precisamente por esta razón que resultó imposible proceder con la liquidación unilateral teniendo en cuenta las siguientes situaciones, mismas que también se encuentran probadas ante el plenario:

- El 15 de agosto de 2023, mediante E-2023-003418 se solicita al contratista la actualización de la póliza con el fin de proceder con la liquidación del contrato FA-CD-I-S-216-2021.
- El 15 de agosto de 2023, mediante E-2023-003419 se solicita al contratista la radicación del informe final para dar cumplimiento a lo establecido en la cláusula 7.- Informes y/o productos del Clausulado Contractual.
- El 29 de mayo de 2024, mediante E-2024-002048 se reitera solicitud al contratista respecto a la actualización de la póliza con el fin de proceder con la liquidación del

contrato FA-CD-I-S-216-2021 y se informa de la pérdida de competencia para liquidar bilateralmente el 30 de junio de 2024.

- El 13 de junio de 2024, mediante E-2024-002225 se reitera solicitud al contratista respecto a la actualización de la póliza y a la radicación del informe final de actividades con el fin de proceder con la liquidación del contrato FA-CD-I-S-216-2021. Así mismo, se informa de la pérdida de competencia para liquidar bilateralmente el 30 de junio de 2024
- Así mismo, en repetidas ocasiones se intentó contactar al contratista por medio de llamadas telefónicas y/o mensajes de WhatsApp, sin embargo, no se obtuvo respuesta.

Debe tenerse en cuenta que la actualización de la póliza debía cumplirse por mandato legal, conforme lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional" que en su artículo 2.2.1.2.3.1.12. establece: "*Suficiencia de la garantía de cumplimiento. La garantía de cumplimiento del contrato debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación del contrato*".

En este orden de ideas, tenemos que el Fondo Adaptación pretende que se DECLARE el incumplimiento del contrato FA-CD-I-S-216-2021 suscrito con el FONDO ADAPTACIÓN, por la inobservancia parcial de las obligaciones contractuales y que se proceda con la liquidación del contrato conforme al balance de ejecución financiera presentado por la Entidad, por lo tanto, a dicho medio de control se le debe dar el trámite correspondiente, amén que el mismo fue presentado dentro de la oportunidad legal correspondiente para tales efectos.

En estos términos dejo sustentado el presente recurso y con base en ello realizo la siguiente:

## PETICIÓN

Conforme a las precisiones fácticas y jurídicas realizadas, de la manera más comedida se solicita al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca **REVOCAR la sentencia anticipada del 24 de abril de 2025** proferida por el Juzgado 66 Administrativo del Circuito de Bogotá que decidió declarar probada la excepción de caducidad y, por el contrario, **DENEGAR dicha excepción, ORDENANDO la continuación del respectivo trámite de la demanda ya que fue presentada oportunamente, tal y como se ha podido demostrar.**

Del despacho con todo respeto,



**CARLOS ELÍAS VERGARA SALAZAR**  
C.C. 1.067.879.136 de Montería  
T.P. No. 279.745 del C.S.J.

