

## **RECONVENCIÓN – Alcance –Acto procesal**

La reconvención ha sido definida por esta Colegiatura como “un acto procesal de petición mediante el cual el demandado deduce oportunamente contra el actor una acción propia, independiente o conexa con la acción que es materia de la demanda, a fin de que ambas sean sustanciadas y decididas simultáneamente en el mismo proceso”. A propósito de dicho instituto, el artículo 177 del CPACA señala que el accionado podrá reconvenir a uno o varios de los accionantes dentro del término de traslado de la admisión del libelo introductorio primigenio, siempre que aquello sea de competencia del mismo juez y no esté sometido a trámite especial.

## **RECONVENCIÓN – Oportunidad para presentar reconvención – Caducidad del medio de control - Acción autónoma – Finalidad de la demanda de reconvención**

[...] la jurisprudencia de la Corporación ha precisado que, en virtud de la autonomía que se predica del derecho de acudir a la administración de justicia, el trámite de la demanda de reconvención “solo es posible si se hace antes de que se haya configurado la caducidad de la acción. No podría ser de otra manera, porque la demanda de reconvención es una acción autónoma, que no pretende enervar las pretensiones de la demanda inicial, sino que está encaminada a obtener el reconocimiento de pretensiones diferentes”. Recientemente, esta Subsección reafirmó que la demanda de reconvención debe “satisfacer todos los requisitos exigibles a este acto procesal, entre los cuales se encuentra la formulación dentro del término de caducidad de la acción”.

## **DIFERENCIAS ENTRE OPORTUNIDAD DEL ACTO DE RECONVENCION Y TÉRMINO PARA ACCEDER A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSITICA – Reconvención – Presentación de la demanda principal no incide en la contrapropuesta**

Así, una es la oportunidad en la que puede desplegarse el acto procesal de la reconvención -durante el traslado de la admisión a la demanda primigenia-, y otro el término con el que el sujeto demandado cuenta para acceder a la administración de justicia. Comoquiera que, con esta posibilidad, la parte pasiva del proceso ejerce su propio derecho de acción de forma independiente respecto de quien obra como promotor principal, ello representa una controversia diferente de la original, de forma que la demanda de reconvención debe satisfacer los requisitos exigibles a este acto procesal. De esa manera, la forma en la que se haya surtido el trámite judicial de la demanda primigenia no releva al sujeto pasivo de la relación procesal originaria de la carga de satisfacer los presupuestos inherentes a su propio derecho adjetivo, cuando pretenda ejercerlo en el mismo procedimiento, o en uno separado. Al respecto, en la providencia previamente citada, la Sala reiteró, con arreglo al precedente pacífico de la Sección Tercera, que “por las características mismas de la demanda de reconvención (...) el cómputo del plazo para acudir a la jurisdicción es autónomo, razón por la cual la presentación de la demanda principal no incide en su contrapuesta”.

## **LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Ausencia de términos acordados por las partes se aplica lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007**

[...] se tiene que, en el negocio jurídico, a su vez, no se pactó un término para efectuar la liquidación bilateral, y solo se estipuló, como obligación de la contratante, “Efectuar

la liquidación del contrato dentro del término de la Ley" (cláusula séptima, numeral 12). Esta circunstancia impone remitirse, en consecuencia, a lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, por virtud del cual, ante el silencio de los contrayentes, "la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga"; y, cuando ello no se realice, "la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes".

**CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL – Liquidación del contrato estatal – ley 1437 de 2011 artículo 164 numeral 2 literal j**

Esa disposición es armónica con lo señalado en el artículo 164, numeral 2, literal j) de la Ley 1437 de 2011, a las voces del cual, el término de caducidad de la acción contencioso-administrativa con pretensión contractual comenzará a contar, para los negocios sometidos al trámite de liquidación (como ocurre en este caso), "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".

En el caso concreto, el acuerdo de voluntades, celebrado el 15 de diciembre de 2014, estipuló en su cláusula segunda una vigencia de 6 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, término que fue prorrogado por 1 mes y 15 días mediante el Otrosí nº 1. A su vez, el acta en comento fue suscrita el 26 de diciembre de 2014, de manera que el plazo de ejecución -7 meses y 15 días- se prolongó hasta el 10 de agosto de 2015.

En consideración a que las partes se remitieron a lo dispuesto en la ley para efectos de la liquidación del negocio, los 4 meses para la bilateral transcurrieron entre el 11 de agosto y el 11 de diciembre de 2015, y los 2 meses para la unilateral entre el 12 de diciembre de 2015 y el 12 de febrero de 2016.

Por consiguiente, el término para el ejercicio de la acción contenciosa con pretensión de controversias contractuales, de la que era titular AMR, transcurrió entre el 13 de febrero de 2016 y el 13 de febrero de 2018. Así, teniendo en cuenta que la demanda de reconvenCIÓN fue presentada por dicho extremo procesal el 11 de octubre de 2018, su derecho adjetivo caducó.

Ahora bien, se observa que AMR, con su contestación de la demanda, allegó copia de la constancia de agotamiento del trámite de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación en torno a las mismas pretensiones que formuló en su demanda de reconvenCIÓN. No obstante, dicho procedimiento no impacta en la conclusión previamente establecida, en punto a la configuración del fenómeno extintivo de la acción, comoquiera que la suspensión del término de caducidad con dicho trámite (como lo disponía el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, vigente cuando se impetró la reconvenCIÓN) se efectuó entre el entre el 7 de marzo de 2017 (fecha de radicación de la solicitud) y el 5 de junio siguiente (expedición de la constancia respectiva), pues la referida suspensión habría operado -por una sola vez- por un término de 2 meses y 29 días.

Así, teniendo en cuenta que (i) al 7 de marzo de 2017 había transcurrido 1 año y 22 días, (ii) el 5 de junio siguiente se reanudó el conteo del término para incoar la demanda,

y (iii) el plazo restante (11 meses y 8 días) se prolongó hasta 14 de mayo de 2018; el escrito de reconvención -presentado el 11 de octubre de 2018- fue extemporáneo, de modo que la conclusión permanece invariable.



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

Bogotá, D. C., primero (1.º) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

**Radicación:** 25000-23-36-000-2018-00331-01 (72.801)  
**Demandante:** Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C.<sup>1</sup>  
**Demandado:** AMR Construcciones S.A.S y otra  
**Referencia:** Controversias contractuales

*Tema: DEMANDA DE RECONVENCIÓN / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA- Diferencias entre la etapa procesal en que debe presentarse y el término de caducidad del respectivo derecho de acción judicial.*

1. La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada (demandante en reconvención) contra la sentencia proferida el 29 de noviembre de 2024 por el Tribunal Administrativo Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, que declaró probada la excepción de cosa juzgada respecto del libelo presentado por dicho extremo procesal y ordenó continuar el trámite respecto de la demanda primigenia.

**SÍNTESIS DEL CASO**

2. El entonces Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C. (hoy Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia)<sup>2</sup>, celebró con AMR Construcciones S.A.S.<sup>3</sup> el contrato de obra n° 808 de 2014, cuyo objeto consistió en el mantenimiento de la sede física de aquella entidad y el respectivo suministro de mobiliario. El Fondo adelantó proceso de controversias contractuales para la revisión del negocio celebrado; por su parte, la contratista demandó en reconvención para solicitar que se declare el cumplimiento de su débito contractual, que se ordene la liquidación del acuerdo de voluntades y la condena al pago de los saldos pendientes. Frente a esto último, la entidad contratante opuso la excepción de cosa juzgada, refiriendo la existencia de un proceso judicial anterior, iniciado con idéntica finalidad.

---

<sup>1</sup> El Acuerdo Distrital 637 de 2016 creó la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, y dispuso en el artículo 7 que dicha dependencia “*subrogará al Fondo de Vigilancia y Seguridad en la titularidad de los derechos que a este corresponden y en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo*”. En línea con lo anterior, mediante Decreto 409 de 2016, el Alcalde Mayor de Bogotá “*hizo efectiva*” la supresión del Fondo de Vigilancia y Seguridad, ordenó su liquidación y dispuso la transferencia de sus objetivos y funciones a la mencionada Secretaría. Por su parte, en el Decreto 517 de 2017 prorrogó el término de liquidación hasta el 31 de diciembre de 2018 y señaló que “*Vencido el término de liquidación señalado, terminará para todos los efectos la existencia jurídica del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, D. C., en liquidación*”. Esa circunstancia fue informada por el apoderado de la parte demandante (folios 279 y 280 del cuaderno electrónico 1, índice 43 del aplicativo SAMAI, en primera instancia). En consecuencia, en los términos del artículo 68 del CGP, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia ostenta la condición de sucesor procesal del Fondo de Vigilancia y Seguridad, de manera que, en adelante, se hará referencia a aquella dependencia cuando se mencione al extremo pasivo en reconvención en el presente asunto.

<sup>2</sup> En lo sucesivo, el Fondo, la entidad contratante, la demandante primigenia o demandada en reconvención.

<sup>3</sup> En adelante, AMR, la contratista o la demandante en reconvención.



## ANTECEDENTES<sup>4</sup>

### Las demandas

3. El 8 de febrero de 2018<sup>5</sup>, la entidad contratante promovió juicio de controversias contractuales contra AMR y la Compañía Seguros del Estado S.A., en la que pretendió la revisión del contrato de obra n° 808 de 2014, “con el fin de definir los términos en los cuales se ejecutó, la real finalidad de la realización del objeto pactado y las actuaciones técnicas derivadas del contrato que no fueron ejecutadas”. Solicitó, en consecuencia, que se declare que la demandada incumplió sus obligaciones negociales y que se autorice descontar, de los saldos pendientes, los valores correspondientes a las obras no ejecutadas.
4. El 11 de octubre de 2018, a su vez, la contratista demandó en reconvención, elevando las siguientes pretensiones, que se transcriben con sus propios énfasis y errores<sup>6</sup>:
  - “1. PRETENSION PRIMERA DECLARATIVA. Que se declare que AMR cumplió el objeto del Contrato celebrado con el Fondo, suscrito el quince (15) de diciembre de dos mil catorce (2014) y cuya fecha de finalización correspondió al diez (10) de agosto de dos mil quince (2015).
  2. PRETENSION PRIMERA CONDENATORIA CONSECUENCIAL. Que, como consecuencia de lo anterior, se proceda a la liquidación del Contrato.
  3. PRETENSION SEGUNDA DECLARATIVA. Que, como consecuencia de pretensiones anteriores, se reconozca como saldo pendiente de pago, a favor de AMR y a cargo del Fondo, con solidaridad con la Secretaría de Seguridad y la Alcaldía Mayor de Bogotá, la suma de trescientos noventa y seis millones seiscientos setenta y ocho mil doscientos setenta y ocho pesos (\$396.678.278).
  4. PRETENSION SEGUNDA CONDENATORIA CONSECUENCIAL. Que, como consecuencia de pretensiones anteriores, se condene al pago de los intereses moratorios causados sobre la suma anterior debidamente indexada al momento en que se proceda al pago, liquidados desde once (11) de febrero de dos mil quince (2015), fecha a partir de la cual el Fondo incurrió en mora respecto de la obligación de liquidar el Contrato, y hasta cuando el pago se haga efectivo, de conformidad con lo previsto en el numeral 8º del art. 40 de la Ley 80 de 1993.
  5. PRETENSION TERCERA DECLARATIVA CONSECUENCIAL. Que, como consecuencia de pretensiones anteriores, el Fondo deje constancia del cierre del expediente correspondiente al Contrato.
  6. PRETENSION TERCERA CONDENATORIA CONSECUENCIAL. Que, como consecuencia de pretensiones anteriores, se condene al Fondo, a la Secretaría de Seguridad y a la Alcaldía Mayor de Bogotá al pago de costas y agendas en derecho.
5. Como fundamentos fácticos de la demanda de reconvención se narraron, en síntesis, los siguientes.
6. El 15 de diciembre de 2014 se suscribió el contrato de obra n° 808, cuyo objeto fue el “mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones físicas de propiedad y/o a cargo del FVS así como el suministro y mantenimiento de

<sup>4</sup> La Sala precisa que el recurso de apelación que ahora se resuelve fue incoado por la demandante en reconvención contra la sentencia anticipada parcial, que declaró probada la excepción de cosa juzgada respecto de la demanda presentada por aquella. Bajo dicho presupuesto, en la medida que la cuestión litigiosa que debe decidirse en este estadio se limita, exclusivamente, a la relación procesal trabada entre AMR (como extremo activo en reconvención) y la Secretaría de Seguridad (como sujeto pasivo), la descripción de antecedentes corresponderá -principalmente- a aquella. De modo que las alusiones que se efectúen a la relación procesal primigenia serán succinctas y con una finalidad estrictamente contextual.

<sup>5</sup> Folios 3 a 18 del cuaderno electrónico 1, índice 43 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

<sup>6</sup> Folios 2 a 27 del cuaderno electrónico 4, índice 43 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00331-01 (72.801)  
Demandante: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C.  
Demandado: AMR Construcciones S.A.S y otra  
Referencia: Controversias contractuales

*mobilíario de estos equipamientos". El plazo de ejecución pactado fue de 6 meses (prorrogado por un mes y 15 días, mediante el Otrosí n°1) y su valor ascendió a \$3.333'400.017.*

7. El 10 de agosto de 2015, el interventor del contrato (Consorcio Inter EC) y AMR suscribieron un documento denominado "*acta de resumen financiero de la obra ejecutada*", en el que se consignó que, a esa fecha, se había llevado a cabo la totalidad de las actividades contractuales, reflejando un ahorro en la ejecución de \$34'266.524.
8. En la misma fecha, se suscribió por los extremos negociales el acta de recibo final de la obra, a satisfacción, y se consignó que quedaba un saldo insoluto a favor del contratista por valor de \$396'678.278.
9. El 21 de diciembre de 2015, mediante oficio FVS-00000230, AMR remitió una petición a la contratante solicitando la liquidación del negocio. El 29 de enero de 2016, según afirmó, la contratista hizo entrega de la documentación requerida por la firma interventora para llevar a cabo la liquidación.
10. El 7 de marzo de 2017, a través de oficio E-00007-201700391-FVS, la contratante dio respuesta a dicha solicitud, indicando que el proceso de selección que derivó en el contrato celebrado fue objeto de observaciones por parte de un ente de control fiscal (sin especificar cuál) por presuntas irregularidades en su tramitación, y que su liquidación estaba siendo objeto de debate en sede judicial.
11. Como fundamento de derecho, la demandante en reconvenCIÓN sostuvo que la falta de liquidación del acuerdo de voluntades transgrede lo normado en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y lo estipulado en la cláusula 11 del instrumento negocial. Sostuvo, igualmente, que habiendo recibido a satisfacción las obras e insumos objeto del contrato, la contratante se encuentra en el deber de efectuar el cierre financiero correspondiente, en los términos del artículo 60 de la Ley 80 de 1993.

### **La contestación de la demanda de reconvenCIÓN**

12. Dentro del término correspondiente, la demandada en reconvenCIÓN se opuso a las pretensiones y propuso como medios exceptivos los de cosa juzgada, cobro de lo no debido, buena fe exenta de culpa, mala fe contractual del demandante y la que denominó excepción genérica<sup>7</sup>.
13. En sustento de lo anterior, afirmó que lo pretendido por AMR en la presente causa fue ventilado en el proceso 2017-01473-00, promovido por el mismo contratista, y que fue resuelto en por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 18 de mayo de 2022 (confirmada el 27 de octubre de 2023 por el Consejo de Estado), en la que se dispuso liquidar el contrato de obra 808 de 2014.

<sup>7</sup> Índice 050 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00331-01 (72.801)  
Demandante: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C.  
Demandado: AMR Construcciones S.A.S y otra  
Referencia: Controversias contractuales

14. De otro lado, sostuvo que: (i) lo reclamado por la contratista desconoce el informe de auditoría emitido por la Contraloría de Bogotá, en el que se consignó un hallazgo con presunta incidencia fiscal, disciplinaria y penal por reconocimiento de ítems contractuales sin justificación, por valor de \$601'038.418; (ii) en consecuencia, el balance del negocio arroja un saldo a favor de la contratante y no de la contratista; (iii) AMR aceptó celebrar el contrato en las circunstancias previamente conocidas por aquél, lo que le impide alegar hechos posteriores a la suscripción como fuente de incumplimiento; y (iv) la demandante en reconvención incumplió, de mala fe, con su débito contractual al desconocer aquellas condiciones contractuales.

### Sentencia de primera instancia

15. El 29 de noviembre de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dictó sentencia anticipada parcial, en la cual adoptó las siguientes decisiones (se transcribe con su propio énfasis y eventuales errores)<sup>8</sup>:

**“PRIMERO. DECLARAR PROBADA la excepción de cosa juzgada respecto de la demanda de reconvenCIÓN formulada la parte actora, de conformidad con las consideraciones señaladas en la parte motiva de esta providencia.**

**SEGUNDO: Continuar el trámite del proceso con la demanda inicial.**

**TERCERO: NOTIFÍQUESE a las partes la presente providencia por la secretaría de la sección (...)**

**CUARTO: Contra la presente sentencia anticipada procede recurso de apelación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 del CPACA.**

**QUINTO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría de la Sección, liquídense los gastos del proceso, y en caso de remanentes, devuélvanse al interesado. Pasados dos años sin que la parte demandante los haya reclamado, la mencionada secretaría declarará la prescripción a favor del Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, o de la entidad que haga sus veces. Efectuado lo anterior, archívese el proceso dejando las anotaciones del caso”<sup>9</sup>.**

16. En sustento de sus determinaciones, expuso que: (i) la cosa juzgada exige la comprobación de la identidad de objeto, causa y partes para su declaración; (ii) los elementos de juicio aportados al expediente dieron cuenta de la existencia de sentencia en firme, dictada en el proceso 25000-23-36-000-2017-01473-01, en la que se resolvió una controversia entre los mismos extremos procesales, con idénticas pretensiones a las formuladas por quien aquí funge como demandante en reconvención, originada en el contrato de obra n° 808 de 2014.

### Recurso de apelación

17. La demandante en reconvención interpuso recurso de alzada<sup>10</sup>, en el que argumentó que la cosa juzgada declarada por el *a quo* es meramente formal, y no cualquier acto procesal que adquiera firmeza tiene la virtud de configurarla. Así, la sentencia dictada en el expediente 2017-01473-00 no liquidó el contrato (circunstancia que constituyó, precisamente, el objeto del litigio), de manera que aquella “es una decisión meramente formal. De la misma no surge una tutela

<sup>8</sup> Índice 060 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

<sup>9</sup> En la providencia no se emitió pronunciamiento sobre costas procesales.

<sup>10</sup> Índice 063 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



*judicial efectiva, sino el relieve (sic) de meros formalismos que pueden, en todo caso, corregirse dentro del trámite que nos ocupa ante este Despacho”.*

18. Agregó que, si se considera que la demanda de reconvención está cobijada por el fenómeno antedicho, idéntica conclusión se debe predicar de la demanda primigenia, promovida por el entonces Fondo de Vigilancia y Seguridad, pues “*tanto la demanda de reconvención como la inicial tienen el mismo objeto y causa, por lo que su resolución deriva de la misma relación jurídica*”.

### **Trámite relevante en segunda instancia**

19. El recurso fue admitido mediante auto del 7 de mayo de 2025<sup>11</sup>. Tanto las partes como el Ministerio Público guardaron silencio en esta instancia.

### **CONSIDERACIONES**

20. Aun cuando no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, al revisar los presupuestos procesales, la Sala encuentra que el referido al ejercicio oportuno de la acción no se satisface y, por ende, dicha circunstancia debe ser declarada de oficio, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA, que le exige al fallador decidir “*sobre cualquiera otra [excepción] que (...) encuentre probada*”.

21. Con el fin de sustentar lo anterior, se realizará un recuento de las reglas aplicables a la oportunidad de la demanda de reconvención, para, posteriormente, dilucidar su aplicación al caso examinado.

#### ***La caducidad de la acción judicial de cara a la demanda de reconvención***

22. La reconvención ha sido definida por esta Colegiatura como “*un acto procesal de petición mediante el cual el demandado deduce oportunamente contra el actor una acción propia, independiente o conexa con la acción que es materia de la demanda, a fin de que ambas sean sustanciadas y decididas simultáneamente en el mismo proceso*”<sup>12</sup>. A propósito de dicho instituto, el artículo 177 del CPACA señala que el accionado podrá reconvenir a uno o varios de los accionantes dentro del término de traslado de la admisión del libelo introductorio primigenio, siempre que aquello sea de competencia del mismo juez y no esté sometido a trámite especial.

23. Ahora, la jurisprudencia de la Corporación ha precisado que, en virtud de la autonomía que se predica del derecho de acudir a la administración de justicia, el trámite de la demanda de reconvención “*solo es posible si se hace antes de que se haya configurado la caducidad de la acción. No podría ser de otra manera, porque la demanda de reconvención es una acción autónoma, que no pretende enervar las pretensiones de la demanda inicial, sino que está*

<sup>11</sup> Índice 004 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de agosto de 2013, exp. 45.191, C.P. Hernán Andrade Rincón.



encaminada a obtener el reconocimiento de pretensiones diferentes”<sup>13</sup>. Recientemente, esta Subsección reafirmó que la demanda de reconvención debe “satisfacer todos los requisitos exigibles a este acto procesal, entre los cuales se encuentra la formulación dentro del término de caducidad de la acción”<sup>14</sup>.

24. Así, una es la oportunidad en la que puede desplegarse el acto procesal de la reconvención -durante el traslado de la admisión a la demanda primigenia-, y otro el término con el que el sujeto demandado cuenta para acceder a la administración de justicia. Comoquiera que, con esta posibilidad, la parte pasiva del proceso ejerce su propio derecho de acción de forma independiente respecto de quien obra como promotor principal, ello representa una controversia diferente de la original, de forma que la demanda de reconvención debe satisfacer los requisitos exigibles a este acto procesal. De esa manera, la forma en la que se haya surtido el trámite judicial de la demanda primigenia no releva al sujeto pasivo de la relación procesal originaria de la carga de satisfacer los presupuestos inherentes a su propio derecho adjetivo, cuando pretenda ejercerlo en el mismo procedimiento, o en uno separado. Al respecto, en la providencia previamente citada<sup>15</sup>, la Sala reiteró, con arreglo al precedente pacífico de la Sección Tercera, que “por las características mismas de la demanda de reconvención (...) el cómputo del plazo para acudir a la jurisdicción es autónomo, razón por la cual la presentación de la demanda principal no incide en su contrapuesta”.

25. Con arreglo a lo anterior, para identificar los hitos temporales requeridos para el cómputo de la caducidad de la acción del demandante en reconvención -conforme al artículo 164, numeral 2, literal j del CPACA-, es necesario determinar si el contrato de obra n° 808 de 2014 se encontraba sometido a liquidación, en atención a que el estatuto contencioso incorpora pautas de carácter especial derivadas de esta circunstancia (subíndices iii), iv) y v) de la mencionada norma).

26. En primera medida, es necesario rescatar que el negocio origen de la controversia estuvo gobernado por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública<sup>16</sup>, en razón a la naturaleza de la entidad contratante y a la ausencia de un plexo normativo especial que, en ese caso, cobijara su actividad negocial. En efecto, el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, creado por el Acuerdo n° 9 de 190 y reestructurado por el Acuerdo n° 28 de 1992<sup>17</sup>, revestía el carácter de establecimiento público del orden distrital, categoría que se inscribe en la relación de “entidades estatales” mencionada en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993. En consecuencia, la contratante estaba sometida, por regla, al EGCAP en su actividad negocial y, por ende, el contrato

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto del 27 de mayo de 2004, exp. 26.275, C.P. Alier Eduardo Hernández. Criterio reiterado, entre otros, en auto del mayo 22 de 2008, exp. No. 34.789, C.P. Myriam Guerrero de Escobar.

<sup>14</sup> Sentencia del 5 de mayo de 2025, exp. 71.780, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Al respecto, véase igualmente, sentencia del 20 de febrero de 2020, exp. 43.086, C.P. María Adriana Marín.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> En adelante, EGCAP.

<sup>17</sup> “Artículo 1º.- Naturaleza. El Fondo de Vigilancia y Seguridad de Santa Fe de Bogotá, D.C., antiguo Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, D.E., es un establecimiento Público del orden distrital, con Personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito a la Secretaría de Gobierno. El Fondo podrá utilizar la sigla F.V.S.”.



de obra n° 808 de 2014, atendiendo a su objeto<sup>18</sup>, se gobernó por las disposiciones de dicho compendio<sup>19</sup>. Asimismo, dado que el cumplimiento de la materia contratada<sup>20</sup> se prolongó en el tiempo -en un plazo total de 7 meses y 15 días<sup>21</sup>-, el acuerdo estaba sujeto al trámite de liquidación, conforme a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993<sup>22</sup>.

27. Con esa precisión, se tiene que, en el negocio jurídico, a su vez, no se pactó un término para efectuar la liquidación bilateral, y solo se estipuló, como obligación de la contratante, “Efectuar la liquidación del contrato dentro del término de la Ley” (cláusula séptima, numeral 12)<sup>23</sup>. Esta circunstancia impone remitirse, en consecuencia, a lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, por virtud del cual, ante el silencio de los contrayentes, “la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga”; y, cuando ello no se realice, “la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes”.
28. Esa disposición es armónica con lo señalado en el artículo 164, numeral 2, literal j) de la Ley 1437 de 2011, a las voces del cual, el término de caducidad de la acción contencioso-administrativa con pretensión contractual comenzará a contar, para los negocios sometidos al trámite de liquidación (como ocurre en este caso), “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”.
29. En el caso concreto, el acuerdo de voluntades, celebrado el 15 de diciembre de 2014, estipuló en su cláusula segunda una vigencia de 6 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, término que fue prorrogado por 1 mes y 15 días mediante el Otrosí n° 1. A su vez, el acta en comento fue suscrita el 26 de diciembre de 2014<sup>24</sup>, de manera que el plazo de ejecución -7 meses y 15 días- se prolongó hasta el 10 de agosto de 2015<sup>25</sup>.

<sup>18</sup> En los términos del artículo 32 de la Ley 80 de 1993: “Son contratos estatales 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, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: 1o. Contrato de Obra. Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago”.

<sup>19</sup> Que, para la fecha de su celebración -15 de diciembre de 2014-, correspondían a la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y las modificaciones introducidas por el Decreto Ley 19 de 2012, la Ley 1474 de 2011 y los decretos reglamentarios aplicables al asunto.

<sup>20</sup> Que consistió en el “mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones físicas de propiedad y/o a cargo del FVS así como el suministro y mantenimiento de mobiliario de estos equipamientos”.

<sup>21</sup> Teniendo en cuenta la ampliación del término de ejecución acordada en el Otrosí n° 1 (folios 20 y 21 del archivo “Contrato de Obra 808 de 2014.pdf”, carpeta “02. Cds cuaderno principal”, subcarpeta “1. Cd folio 26 Cp (contrato de obra 808)” del expediente electrónico visible en el índice 43 del aplicativo SAMAI, en primera instancia).

<sup>22</sup> Con la modificación introducida por el artículo 217 del Decreto Ley 19 de 2012: “Los contratos de trato sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación (...). A la luz de esta pauta, conviene aclarar que la necesidad de liquidar un contrato estatal no depende del régimen sustantivo que lo gobierne, dado que la norma en cita no realiza distinción al respecto.

<sup>23</sup> Folios 2 a 19, *ibidem*.

<sup>24</sup> Folio 54, *ibidem*.

<sup>25</sup> En esa misma fecha se suscribió el acta de recibo final -a satisfacción- de los bienes y obras objeto del contrato (folios 110 a 113, *ibidem*).



30. En consideración a que las partes se remitieron a lo dispuesto en la ley para efectos de la liquidación del negocio, los 4 meses para la bilateral transcurrieron entre el 11 de agosto y el 11 de diciembre de 2015, y los 2 meses para la unilateral entre el 12 de diciembre de 2015 y el 12 de febrero de 2016<sup>26</sup>.
31. Por consiguiente, el término para el ejercicio de la acción contenciosa con pretensión de controversias contractuales, de la que era titular AMR, transcurrió entre el 13 de febrero de 2016 y el 13 de febrero de 2018. Así, teniendo en cuenta que la demanda de reconvención fue presentada por dicho extremo procesal el 11 de octubre de 2018<sup>27</sup>, su derecho adjetivo caducó<sup>28</sup>.
32. Ahora bien, se observa que AMR, con su contestación de la demanda, allegó copia de la constancia de agotamiento del trámite de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación en torno a las mismas pretensiones que formuló en su demanda de reconvención<sup>29</sup>. No obstante, dicho procedimiento no impacta en la conclusión previamente establecida, en punto a la configuración del fenómeno extintivo de la acción, comoquiera que la suspensión del término de caducidad con dicho trámite (como lo disponía el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, vigente cuando se impetró la reconvención<sup>30</sup>) se efectuó entre el entre el 7 de marzo de 2017 (fecha de radicación de la solicitud) y el 5 de junio siguiente (expedición de la constancia respectiva<sup>31</sup>), pues la referida suspensión habría operado -por una sola vez- por un término de 2 meses y 29 días.
33. Así, teniendo en cuenta que (i) al 7 de marzo de 2017 había transcurrido 1 año y 22 días, (ii) el 5 de junio siguiente se reanudó el conteo del término para incoar la demanda, y (iii) el plazo restante (11 meses y 8 días) se prolongó hasta 14 de mayo de 2018; el escrito de reconvención -presentado el 11 de octubre de 2018- fue extemporáneo, de modo que la conclusión permanece invariable.
34. Las consideraciones que anteceden imponen modificar el ordinal primero de la sentencia impugnada, en tanto accedió a la excepción de cosa juzgada respecto de la demanda de reconvención; para, en su lugar, declarar probada, oficiosamente, la caducidad de la acción ejercida por AMR Construcciones S.A.S. En lo demás, la providencia apelada se mantendrá incólume.

<sup>26</sup> Al momento de presentación de la demanda por parte de AMR, el negocio debatido no había sido liquidado bilateral o unilateralmente (pues ello constituyó, precisamente y de manera principal, el objeto de la *litis* en reconvención).

<sup>27</sup> Índice 14 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

<sup>28</sup> Para el estudio de la oportunidad, el Tribunal tomó en cuenta la fecha de presentación de la demanda inicial (8 de febrero de 2018), pero no analizó la calenda en que se radicó la de reconvención (11 de octubre de 2018).

<sup>29</sup> Folios 679 y ss. del archivo "Tomo II" ubicado en la carpeta "02. Cds cuaderno principal", subcarpeta "4. Cd folio 135 CP (contestación demanda)" del expediente electrónico visible en el índice 43 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

<sup>30</sup> Ley 640 de 2001, artículo 21: "La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 20. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable".

<sup>31</sup> Folio 703 ibid.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00331-01 (72.801)  
Demandante: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C.  
Demandado: AMR Construcciones S.A.S y otra  
Referencia: Controversias contractuales

## Condena en costas

35. De conformidad con la remisión del primer inciso del artículo 188 del CPACA<sup>32</sup>, y según lo establecido en el artículo 365 del CGP, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta de la parte a la cual se le imponen<sup>33</sup>.
36. Así, se condenará en costas AMR, demandante en reconvención, en la medida que, según lo dispuesto en el artículo 365, numerales 3 y 8 del CGP, los argumentos de la alzada resultaron imprósperos. En los términos del artículo 366 *ibidem*, las costas serán liquidadas por el Tribunal de origen.
37. Respecto de las agencias en derecho, en la medida que la entidad pública demandada en reconvención ejerció su defensa a través de apoderado judicial, que debió vigilar el proceso en sede de apelación, se considera que dicha situación es suficiente para entenderlas causadas. Así, por ese concepto, en los términos del Acuerdo PSAA16-10554 de 2016<sup>34</sup>, se fijará la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de esta sentencia en favor de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.
38. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## RESUELVE

**PRIMERO: MODIFICAR** el ordinal primero de la sentencia proferida el 29 de noviembre de 2024 por el Tribunal Administrativo Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, por las razones que anteceden, el cual queda de la siguiente manera:

*"PRIMERO. Declarar probada, de oficio, la caducidad de la acción judicial ejercida por la demandante en reconvención, AMR Construcciones S.A.S."*

**SEGUNDO: CONFIRMAR**, en lo demás, la providencia impugnada.

**TERCERO: CONDENAR** en costas a la demandante en reconvención AMR Construcciones S.A.S. y **FIJAR** las agencias en derecho en suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de esta providencia, en favor

---

<sup>32</sup> Cuya modificación, introducida por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, resulta aplicable al caso concreto, atendiendo la fecha de interposición del recurso de apelación (26 de abril de 2024). "Artículo 188. Condena en costas. 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.

*En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal".*

<sup>33</sup> En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), podría acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.

<sup>34</sup> "Artículo 5. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son:

1. Procesos declarativos en general (...) En segunda instancia entre 1 y 6 S.M.L.M.V. (...)".



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00331-01 (72.801)  
Demandante: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C.  
Demandado: AMR Construcciones S.A.S y otra  
Referencia: Controversias contractuales

de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Las costas se liquidarán por el *a quo*.

**CUARTO: DEVOLVER**, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

*Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.*

