

## **NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO CELEBRADO – Contrato interadministrativo – Convenio interadministrativo – Diferencias – Contrato oneroso – Contrato sometido al EGCAP – Régimen de contratación administrativa – Relación conmutativa – EGCAP**

Esta Subsección ha precisado que el contrato interadministrativo, a diferencia del convenio, es un acuerdo de contenido patrimonial, característicamente oneroso, donde existe una prestación y una contraprestación en función del interés de cada una de las partes, y que se expresa a través de la estipulación de obligaciones recíprocas que se miran como equivalentes, según las previsiones iniciales acordadas al momento de proponer o contratar.

En el sub examine, el pacto cuestionado fue suscrito entre dos entidades públicas, esto es, el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón y el entonces Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE (hoy Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial). El FDLF, por una parte, corresponde a una entidad descentralizada por servicios del Distrito Capital, dotado de personería jurídica (conforme al artículo 87 del Decreto-Ley 1421 de 1993, vigente para ese entonces, y ratificado por el acuerdo distrital 740 de 2019) y, por ende, está sujeto a los postulados del EGCAP.

En cuanto atañe al otro extremo negocial, se tiene que FONADE fue creado mediante el Decreto 3068 de 1968 como establecimiento público con la función de financiar los estudios mencionados en su artículo 1º, respecto de entidades de derecho público o privado. Luego fue reestructurado por el Decreto 2168 de 1992, pasando a ser una “Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero denominada Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo”.

[...] Lo anterior implica que se celebró un contrato interadministrativo en toda la extensión del concepto, pues se estableció un acuerdo conmutativo y bilateral en el que se consagraron obligaciones y prestaciones recíprocas entre las partes, estableciéndose un sinalagma contractual. En concreto: (i) fue suscrito por una entidad pública, en los términos del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 -el Fondo de Desarrollo Local-, sujeta al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; (ii) su finalidad coincidió con el objeto social de FONADE, como parte ejecutora; y (iii) existió un ánimo o interés remuneratorio de una de las partes en el acuerdo, pues se pactó una contraprestación (dineraria en este caso) a cambio de prestaciones ejecutadas (se trató, pues, de una relación conmutativa).

De ese modo, el negocio jurídico en cuestión estuvo sometido al EGCAP, y bajo él debe analizarse lo correspondiente a su liquidación, tanto en lo que toca al alcance de la bilateral, como en lo relativo a la temporalidad de los efectos de la que se realiza judicialmente, como se desarrollará más adelante.

## **LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO – Ley 80 de 1993 artículo 60 – Liquidación de mutuo acuerdo – Coligación entre contrato y acto de liquidación – Alcance del acta de liquidación Liquidación unilateral – Prerrogativa – Liquidación judicial**

[...] a las voces del artículo 60 de la Ley 80 de 1993, “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”.

[...] El acuerdo de voluntades materia de debate estuvo sometido, como quedó establecido supra, a los postulados del EGCAP, y en tanto la ejecución de su objeto se prolongó en el tiempo -la gerencia integral de los proyectos 1095 y 1104, para la intervención de la malla vial de la localidad de Fontibón y la adquisición de mobiliario de la nueva sede de la alcaldía de dicha territorialidad, el trámite de liquidación comportó un deber normativo para sus contrayentes, sin perjuicio de lo que hubieran estipulado respecto del plazo para su realización bilateral.

Ahora bien, con arreglo a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 -artículos 32 y 40- y el Código Civil -artículos 1502 y 1508 a 1516-, la liquidación de mutuo acuerdo constituye un negocio jurídico que, aunque es independiente y ajeno al contrato celebrado entre las partes de manera original, está coligado a él y guarda su causa, justamente, a raíz de lo allí pactado. En esa medida, consiste en un acuerdo entre personas capaces de disponer, regido por las reglas sobre el consentimiento libre de vicios -error, fuerza o dolo-, y supone un pacto cobijado por el principio de la autonomía de la voluntad.

Esa comprensión se refuerza si se considera que, conforme al EGCAP: (i) la administración tiene la prerrogativa de liquidar unilateralmente el negocio cuando ello no ocurra de mutuo acuerdo, siempre que se haya propendido por agotar esa etapa; y (ii) si ninguna de tales circunstancias se produce, puede efectuarse judicialmente a iniciativa de los contrayentes. En ello ha coincidido la jurisprudencia de esta Corporación, al precisar que “[a]nte el fracaso de la liquidación bilateral o voluntaria, la Administración tiene con (sic) la prerrogativa de adoptar unilateralmente un ajuste de cuentas definitivo, sujeto a los recursos legales y al control judicial, que, en el marco razonable del poder dispositivo conferido, refleje los débitos y créditos a favor de la entidad y el contratista. En la ausencia de las dos anteriores modalidades -ya sea por inexistencia total o parcial o por la pérdida de sus efectos vinculantes por causal de nulidad- corresponde al juez proceder a liquidar el contrato”.

### **INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO – Diferencia con ausencia de corte final de cuentas – Pérdida de oportunidad para que las partes acuerden Liquidación unilateral – Procede ante el fracaso de la liquidación bilateral**

Así, el legislador no atribuyó a la ausencia de un corte final de cuentas en el negocio un efecto de incumplimiento negocial propiamente dicho, sino que, como consecuencia, previó la pérdida de las oportunidades para que las partes del contrato lo realicen directamente, a través de un acuerdo de voluntades, o para que la entidad contratante lo efectúe mediante un acto jurídico unilateral.

Como se observa, las partes únicamente hicieron remisión a los términos fijados en la Ley 1150 para efectuar este corte de cuentas, enfatizando que la misma debería hacerse de mutuo acuerdo (sin prever ningún aspecto especial en torno a su realización unilateral, lo que tampoco es motivo de debate), y no adoptaron una metodología específica de la que puedan derivarse obligaciones de dar, hacer o no hacer que puedan considerarse incumplidas. En consecuencia, le asiste razón a la parte apelante cuando sostiene que “no es posible predicar un incumplimiento contractual por parte del Fondo

de Desarrollo Local de Fontibón por el simple hecho de no estar de acuerdo con lo presentado por Enterritorio y pretendido para su pago”; de manera que la pretensión de que se declare que FONADE “incumplió y/o cumplió defectuosamente el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232 de 2016 (...) al no haber procedido a suscribir acta de liquidación a pesar de haberse cumplido el objeto contractual” no estaría llamada a prosperar.

[...] Con todo, ello no tiene la virtud de alterar lo decidido por el Tribunal en punto del incumplimiento del acuerdo de voluntades por razón del impago del precio total pactado por las partes. A este respecto -según se reseñó-, la apelante sostuvo que no existen pruebas que permitan inferir que el FDLF se hubiese apartado de dar cumplimiento a lo pactado respecto al pago del saldo pendiente por concepto del contrato suscrito, cargo que no está llamado a prosperar, al constatarse como lo analizó el a quo- que sí existen medios suasorios de que la prestación material reclamada (la adquisición de mobiliario para la alcaldía local) no fue reconocida por la contratante, al haber objetado sus características, condiciones y especificaciones técnicas, pese a que, previamente, los recibió a satisfacción mediante acta del 2 de noviembre de 2017 (lo que la apelante no discute).

La anterior conclusión no se ve desestimada por lo alegado en la apelación del FDLF, según el cual dicho saldo se derivaba “inexorablemente” de la liquidación del contrato, etapa que finalmente no se pudo surtir. Pese a la ambigüedad del cargo, se deduce que, según la recurrente, el hecho de que no se hubiera finiquitado el corte de cuentas impedía que se reclamara el pago de dicho saldo insoluto, conclusión que la Sala no comparte, dado que ese fracaso en la liquidación bilateral, justamente, fue la causa para que la libelista acudiese a la administración de justicia, en procura de que se realizara en esta sede el balance final del negocio y, con base en él, se condenara a la contratante al desembolso de lo adeudado, como efectivamente ocurrió.



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

**Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

Bogotá, D. C., trece (13) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

**Radicación:** 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
**Demandante:** Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial - ENTerritorio  
**Demandado:** Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
**Referencia:** Controversias contractuales

*Temas: COMPETENCIA DEL SUPERIOR – Solo es posible complementar la sentencia de primer grado cuando la parte afectada haya apelado ese aspecto. El fallo de segunda instancia no puede desmejorar la situación del apelante único. / LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO – Naturaleza y efectos. Consecuencias de su omisión. / INDEXACIÓN – Responde a la necesidad de corregir la pérdida del valor adquisitivo del dinero en el tiempo. Debe ser efectuada en ambas instancias. Fecha desde la cual se debe realizar en condenas derivadas de la liquidación de contratos estatales. / CONDENA EN COSTAS – Se soporta en un criterio objetivo con el texto original del CPACA, sin indagar por la conducta procesal de las partes.*

1. La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia anticipada proferida el 26 de marzo de 2025 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

2. El 28 de diciembre de 2016, la Alcaldía Local de Fontibón -a través del Fondo de Desarrollo Local de Fontibón<sup>1</sup> y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE (hoy Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial - ENTerritorio<sup>2</sup>) suscribieron el contrato interadministrativo n° 155/216232 de 2016, que tuvo por objeto “desarrollar el proyecto 1095 cuya finalidad es realizar la intervención de la malla vial de la localidad de Fontibón e interventoría al contrato de obra pública de malla vial y proyecto 1104 cuya finalidad es adquisición (sic) de mobiliario de la nueva sede de la Alcaldía Local de Fontibón”. La demandante reclamó el incumplimiento de su contraparte al acuerdo de voluntades -por no sufragar la totalidad del precio pactado y no suscribir el acta de liquidación bilateral- y solicitó, de forma consecencial, que se ordenara el pago de lo adeudado y se efectuara el balance del negocio.

### **ANTECEDENTES**

#### **La demanda**

3. El 27 de mayo de 2021<sup>3</sup>, ENTerritorio promovió la presente causa de controversias contractuales contra el FDLF, elevando las siguientes pretensiones, que se transcriben con sus propios énfasis y errores:

<sup>1</sup> En lo sucesivo, asimismo, el accionado, demandado o FDLF.

<sup>2</sup> En adelante, también, ENTerritorio, la accionante, demandante o ENT. La entidad mutó su denominación y estructura en virtud del Decreto 495 de 2019.

<sup>3</sup> Índice 0011 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

“Por medio del presente escrito, solicito a este Honorable Tribunal que se acceda a las siguientes pretensiones:

**3.1.** Que se **DECLARE** que entre **EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO** antes **FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO- FONADE**, y **EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN** se celebró el **Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232** de 2016.

**3.2.** Que se **DECLARE** que el **FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN** incumplió y/o cumplió defectuosamente el **Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232** de 2016, al no haber realizado el pago total de lo contractualmente pactado, a la **EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO** antes **FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO- FONADE**, así como al no haber procedido a suscribir acta de liquidación a pesar de haberse cumplido el objeto contractual.

**3.3.** Que como consecuencia de las anteriores pretensiones, se **DECLARE** que el **FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN**, adeuda a la **EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO** antes **FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO- FONADE**, la suma de **MIL SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$1.795.296.579)**, correspondiente al saldo ejecutado por la **EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO** antes **FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO- FONADE** y no pagado por el **FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN**, en virtud del **Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232** de 2016.

**3.4.** Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se **CONDENE** al **FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN**, a pagar a la **EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO** antes **FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO- FONADE**, la suma de **MIL SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$1.795.296.579)**, correspondiente al saldo ejecutado por la **EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO** antes **FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO- FONADE** y no pagado por el **FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN**, en virtud del **Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232** de 2016, valor que deberá ser debidamente indexado, a la fecha en que se realice el pago.

**3.4.** Que se ordene en sede judicial la liquidación del **Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232** de 2016”.

4. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se narraron los siguientes:
5. Entre FONADE y el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón se celebró el contrato interadministrativo n° 155/216232 del 28 de diciembre de 2016, que tuvo por objeto adelantar la “*gerencia integral para desarrollar el proyecto 1095 cuya finalidad es realizar la intervención de la malla vial de la localidad de Fontibón e interventoría al contrato de obra pública de malla vial y el proyecto 1104 cuya finalidad es adquisición de mobiliario de la nueva sede la Alcaldía Local de Fontibón*”. El valor del contrato ascendió a \$9.594’497.149, incluido IVA, contó con un modificatorio -del 31 de agosto de 2017- y una prórroga del plazo contractual -suscrita el 1° de diciembre del mismo año, por cuya virtud el término “*expiró el 1 de junio de 2018*”-<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Aunque el relato fáctico de la demanda no lo precisó, el plazo inicial de duración del contrato fue de 10 meses. Además, la prórroga del 1.° de diciembre de 2017 previó que la nueva fecha de terminación sería el 2 de junio de 2018.



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

6. A efectos de ejecutar el objeto, FONADE celebró cuatro contratos derivados: (i) n° 2171861 de 2017, para la elaboración de los estudios y diseños para la intervención de la malla vial, en un primer grupo de segmentos viales; (ii) n° 2171860 de 2017, para las mismas actividades del grupo 2; (iii) n° 2172037 de 2017, para la interventoría de las labores de los dos acuerdos mencionados; y (iv) n° 2171582 de 2017, para la adquisición e instalación de mobiliario para la nueva sede de la alcaldía local.
7. El 13 de junio de 2018, FONADE presentó ante el FDLF la cuenta de cobro por concepto del tercer y último pago pactado en el contrato interadministrativo, solicitud reiterada el 11 de octubre de la misma anualidad. El 18 de enero de 2019, el FDLF dio respuesta para indicar la necesidad de resolver algunas cuestiones correspondientes al componente de obra *-relacionadas con las redes de servicios públicos-*.
8. El FDLF y FONADE suscribieron actas de recibo a satisfacción de los bienes suministrados y obras ejecutadas en el marco del contrato interadministrativo, de la siguiente forma: (i) el 2 de noviembre de 2017, para el contrato n° 2171582 *-suministro-*; (ii) el 10 de diciembre de 2018, respecto del contrato n° 2171861 *-intervenciones del grupo 1-*; y (iii) 11 de diciembre siguiente, frente al contrato n° 2171860 *-del grupo 2-*.
9. Las actas de liquidación de los anteriores acuerdos de voluntades fueron suscritas en las siguientes fechas: el 28 de agosto de 2019, la del n° 2171860 *-obras del grupo 2-* y el 29 de noviembre de subsiguiente, los n° 2171861 *-obras del grupo 1-* y n° 2172037 *-interventoría-*.
10. Al finalizar el plazo de ejecución de los negocios celebrados *-tanto el primigenio como los derivados-*, FONADE adeudaba a los contratistas de obra los siguientes valores, cuyo pago se sujetó al desembolso que efectuara el FDLF por la tercera cuenta de cobro emitida en el contrato interadministrativo: (i) \$1.172'576.339,51, en el contrato 2171861; y (ii) \$614'532.221, en el contrato 2171860.
11. En las tratativas para la liquidación bilateral del contrato interadministrativo surgieron discrepancias frente a los valores adeudados a la demandante por el componente de suministro de mobiliario, en particular, por razón de la diferencia entre lo pagado por FONADE por los bienes adquiridos y lo que el FDLF consideraba que era el valor correcto.
12. A la fecha de presentación de la demanda, el negocio primigenio no había sido liquidado y la demandada adeudaba a la accionante la suma de \$1.795'296.579.
13. En los fundamentos de derecho, la demandante expuso que las pretensiones se sustentan en los artículos 141 del CPACA y 1602 del Código Civil.



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

### **La contestación de la demanda**

14. El distrito de Bogotá D.C., por intermedio de la Secretaría de Gobierno, se opuso a las pretensiones del libelo genitor y propuso como medios exceptivos los que denominó “*incumplimiento de las obligaciones contractuales por la parte demandante*” y “*excepción genérica*”<sup>5</sup>.
15. Como sustento de su defensa, indicó que: (i) mientras que la administración distrital dio pleno cumplimiento al negocio celebrado, la demandante no satisfizo su propio débito contractual, omitiendo atender los requerimientos de información efectuados por el FDLF y presentar el informe final de ejecución; (ii) la Empresa de Acueducto de Bogotá reportó irregularidades en las redes de acueducto y alcantarillado localizadas en varios tramos viales objeto de intervención, que no fueron atendidas o corregidas por la entidad contratista; y (iii) el distrito no recibió a satisfacción el mobiliario objeto del contrato interadministrativo.

### **Sentencia de primera instancia**

16. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 26 de marzo de 2025, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y condenó en costas al extremo pasivo. En concreto, declaró que la parte accionada incumplió el acuerdo de voluntades debatido, liquidó el negocio y ordenó a la accionada a pagarle a ENT la suma de \$2.655'243.640,34<sup>6</sup>, como se transcribe a continuación (con su propio énfasis y eventuales errores):

**“PRIMERO: DECLARAR** que la **ALCALDÍA LOCAL DE FONTIBÓN - FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN** incumplió el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232 de 2016, al no haber realizado el pago total de lo contractualmente pactado, a la **EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO** antes **FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO- FONADE**, conforme la parte motiva de la presente providencia, y en consecuencia:

**SEGUNDO: LIQUIDAR JUDICIALMENTE** el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232 de 2016, suscrito entre las partes procesales, conforme a lo señalado en esta sentencia, así:

<b>Valor total del contrato</b>	<b>\$9.594.497.149,00</b>
<b>Valor girado por el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón</b>	\$7.675.597.719,00
<b>Valor total ejecutado</b>	\$9.470.894.298
<b>Saldo a favor de Fondo de Desarrollo Local de Fontibón no girado al contratista</b>	\$123.602.851
<b>Saldo a favor de Enterritorio</b>	<b>\$1.795.296.579</b>

<sup>5</sup> Índice 010 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

<sup>6</sup> Índice 032 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

**TERCERO: CONDENAR a pagar la ALCALDÍA LOCAL DE FONTIBÓN - FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN la suma de DOS MIL SEISCIENTOS CIENTO Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS CUARENTA PESOS CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS (\$2.655.243.640,34) a favor de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial S.A. ENTERRITORIO, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa.**

**CUARTO:** Negar las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO: CONDENAR en costas de primera instancia a la demandada incluyendo como agencias en derecho la suma correspondiente a 3 SMLMV, suma que deberá ser liquidada por la Secretaría de la Sección, en los términos del artículo 366 del CGP.**

**SEXTO:** Las sumas reconocidas deberán ser canceladas en los términos de los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (...).

17. En sustento de sus decisiones, señaló que: (i) el FDLF incumplió el negocio jurídico cuestionado en el *sub lite*, en tanto no reconoció a la demandante el valor total del objeto ejecutado, en particular el componente relacionado con la adquisición de mobiliario para la nueva sede de la alcaldía local, aun cuando certificó la recepción de los ítems correspondientes, a completa satisfacción y sin reparo alguno; (ii) no se acreditó que FONADE hubiese faltado a sus obligaciones negociales; (iii) resulta procedente efectuar la liquidación judicial del acuerdo de voluntades, con base en el estado de cuenta expedido por la oficina de presupuesto del FDLF, conforme al cual el valor ejecutado correspondió a \$9.470.894.298, al cabo que solo se giraron \$7.675.597.719, de forma que el distrito adeuda a la demandante la suma de \$1.795'296.579; y (iv) el monto a pagar a la parte demandante debe ser actualizado con base en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), a partir del vencimiento del plazo para liquidar unilateralmente el negocio, lo que arroja un total de \$2.655'243.640,34.

### **Recurso de apelación**

18. La parte demandada interpuso recurso de alzada<sup>7</sup>, expresando que: (i) “el caso que nos ocupa no refería directa y únicamente un presunto incumplimiento, sino un (sic) cumplimiento parcial al no suscribir el acta de liquidación, siendo entonces que el motivo de controversia correspondía a la liquidación del contrato”; (ii) no es posible predicar un incumplimiento contractual del FDLF por el hecho de no estar de acuerdo con la propuesta de liquidación bilateral presentada por la demandante; (iii) quedó acreditado que el accionado intentó, de común acuerdo, realizar el balance final del contrato interadministrativo, y el desacuerdo de las partes sobre el particular no deriva en un escenario de incumplimiento al débito negocial, y no hay pruebas de que la demandada se hubiese apartado de dar cumplimiento a lo pactado respecto al pago del saldo pendiente, pues éste se derivaba de la liquidación del contrato que no se pudo realizar; (iv) el razonamiento efectuado por el *a quo* para actualizar la cifra resultante del ejercicio liquidatorio fue equivocado, en tanto la exigibilidad del pago surge con la sentencia que realiza el cierre de cuentas, y no desde el vencimiento del plazo pactado en el contrato para tal efecto; y (v) la condena en

<sup>7</sup> Índice 038, *ibidem*.



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

costas de primera instancia careció de sustento, pues no se demostró temeridad o mala fe en su comportamiento procesal, circunstancia que no fue considerada por el Tribunal.

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

19. El recurso fue admitido mediante auto del 19 de diciembre de 2025. Las partes no se pronunciaron en esta instancia.
20. Por su parte, el Ministerio Público solicitó revocar parcialmente el fallo, en cuanto ordenó actualizar la suma concedida en favor del extremo activo y condenó en costas a la parte demandada, refiriendo que: (i) la liquidación efectuada por el Tribunal no tiene efectos declarativos sino constitutivos, pues es la que otorga certeza y exigibilidad al crédito reconocido, de forma que la indexación debía calcularse tomando en cuenta la fecha de la sentencia y no aquella en que venció el término para que la administración efectuara la liquidación unilateral; y (ii) la condena en costas no estuvo precedida de una valoración expresa y motivada de la conducta de la parte vencida<sup>8</sup>.

### **CONSIDERACIONES**

21. La Sala no advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, de manera que, evidenciado el cumplimiento de los presupuestos procesales (jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda, legitimación en la causa por activa y por pasiva), procede a decidir la segunda instancia de la presente *litis*.
22. Con ese propósito, se abordarán los siguientes asuntos: (i) el objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos para resolver el litigio; (ii) la solución al caso concreto (previa determinación del régimen jurídico del negocio debatido); y (iii) la condena en costas.

### **El objeto de la alzada y los problemas jurídicos para desatar la controversia**

23. La Sala ha reconocido<sup>9</sup> que el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente, están llamados a excluirse del debate en la instancia superior<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Índice 009, *ibídem*.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 21060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Reiterada en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 6 de abril de 2018, exp. 46005, C.P. Danilo Rojas Betancourth. Ver, igualmente, Corte Constitucional, sentencia SU-061 de 2018.

<sup>10</sup> Es necesario precisar, en todo caso, que dicha regla general no es absoluta, pues debe ser entendida sin perjuicio de las excepciones que se derivan, por ejemplo (i) de las normas o los principios previstos en la Constitución Política; (ii) de los compromisos vinculantes asumidos por el Estado a través de la celebración y consiguiente ratificación de Tratados Internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, o (iii) de las normas legales de carácter imperativo, dentro de las cuales se encuentran, a título ilustrativo, aquellos presupuestos procesales que, de configurarse, el juez



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

24. Como se recuerda, el demandante acudió a la jurisdicción con la finalidad de que se declare el incumplimiento por parte del FDLF del contrato interadministrativo n° 216232 -por no sufragar la totalidad del precio pactado y no suscribir el acta de liquidación bilateral- y que, de forma consecuencial, se ordene el pago de lo adeudado y se liquide el negocio.
25. En su apelación, la demandada sostuvo, en suma, que: (i) el incumplimiento contractual debatido en el *sub lite* recaía, en realidad, sobre el hecho de que no se hubiese efectuado la liquidación bilateral del acuerdo de voluntades, que también era obligación de ENT, y no es posible predicar una desatención a las obligaciones negociales por parte del FDLF por aquella circunstancia, toda vez que el pago del saldo pendiente se derivaba de la realización de ese corte de cuentas final; (ii) el razonamiento del *a quo* para actualizar la cifra resultante del ejercicio liquidatorio fue equivocado, en tanto la exigibilidad del pago surge con la sentencia que realiza el cierre de cuentas, y no desde el vencimiento del plazo para tal efecto; y (iii) la condena en costas de primera instancia careció de sustento, pues no se demostró temeridad o mala fe en su comportamiento procesal, circunstancia que no fue considerada por el Tribunal.
26. Frente al primer cargo de la alzada, es necesario puntualizar que el FDLF alegó que el desconocimiento obligacional invocado en la demanda residió en que no se hubiese producido la liquidación bilateral del acuerdo de voluntades debatido. Asimismo, sostuvo que no existen pruebas de que se hubiese abstenido de cumplir con el pago del saldo adeudado a la accionante.
27. Por su parte, el segundo cargo de la apelación no reprochó el monto estimado por el Tribunal en el ejercicio liquidatorio, sino el parámetro empleado para su indexación (en punto del hito inicial para ello).
28. En consecuencia, el objeto de la *litis* en esta instancia se contrae a despejar los siguientes interrogantes, previo análisis del régimen jurídico que gobernó el negocio: (i) ¿el *a quo* erró al declarar el incumplimiento contractual del Fondo, en tanto únicamente abordó la imputación formulada desde el impago del precio total acordado y no desde la falta de suscripción del acta de liquidación bilateral, que también era obligación de ENT y de la que se derivaba el saldo pendiente reclamado? En esa misma línea, ¿fue equivocada la valoración probatoria que sustentó la condena por el saldo adeudado, al no haber medios de convicción que la respaldaran?; (ii) ¿el Tribunal desacertó al indexar el capital derivado del balance judicial desde la fecha en que venció el plazo con el que contaban las partes para ese ejercicio, dado que la exigibilidad de dicha suma solo surgió con la sentencia?; y (iii) ¿fue errada la condena en costas dispuesta en el fallo de primera instancia, sustentada en un criterio netamente objetivo, al no haberse presentado temeridad o mala fe?



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

### **La naturaleza y el régimen jurídico del negocio celebrado**

29. Previo a resolver los cargos de la apelación, la Sala analizará las características del negocio jurídico objeto de estudio, con el fin de precisar la naturaleza de la operación económica realizada y la ejecución de las prestaciones acordadas por las partes y, con ello, determinar si, en efecto, se trata de un contrato interadministrativo, como fue denominado por aquellas. Esa claridad es relevante para el caso que ocupa la atención de la Sala, en la medida que la misma determina si se encontraba sometido a los postulados del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública<sup>11</sup> y, en consecuencia, si le resultan aplicables las disposiciones de dicho cuerpo normativo en materia de liquidación de este tipo de negocios, ejercicio que es materia de debate en el *sub lite*.

30. Esta Subsección ha precisado que el contrato interadministrativo, a diferencia del convenio<sup>12</sup>, es un acuerdo de contenido patrimonial, característicamente oneroso, donde existe una prestación y una contraprestación en función del interés de cada una de las partes, y que se expresa a través de la estipulación de obligaciones recíprocas que se miran como equivalentes, según las previsiones iniciales acordadas al momento de proponer o contratar<sup>13</sup>.

31. En el *sub examine*, el pacto cuestionado fue suscrito entre dos entidades públicas, esto es, el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón<sup>14</sup> y el entonces Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE (hoy Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial<sup>15</sup>). El FDLF, por una parte, corresponde a una entidad descentralizada por servicios del Distrito Capital, dotado de personería jurídica (conforme al artículo 87 del Decreto-Ley 1421 de 1993, vigente para ese entonces<sup>16</sup>, y ratificado por el acuerdo distrital 740 de 2019) y, por ende, está sujeto a los postulados del EGCAP<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> En adelante, también, EGCAP.

<sup>12</sup> Este, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 489, se ha definido como una forma de gestión cooperada de competencias administrativas que asume el ropaje de un negocio jurídico en el cual se regulan intereses convergentes de, al menos, dos entidades estatales. Se trata de una manifestación de la llamada actividad negocial de la administración pública que se basa en el principio de cooperación administrativa y, por tanto, allí no existe una posición prevalente de una parte frente a la otra, ni está presente ánimo o interés remuneratorio entre ellas (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 20 de noviembre de 2019, exp. 61429, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico).

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 31 de marzo de 2023, exp. 58623, C.P. José Roberto Sáchica Méndez. Reiterada en providencia del 4 de junio de 2024, exp. 70.371, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

<sup>14</sup> El negocio fue suscrito por la alcaldesa local de la localidad, en virtud de la delegación de la facultad para contratar en las alcaldías locales del Distrito Capital, conferida por el Decreto Distrital n° 101 de 2010, artículo 8.

<sup>15</sup> De conformidad con el artículo 1 del Decreto 495 de 2019, “[e]l Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE - Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, vinculada al Departamento Nacional de Planeación y vigilada por la Superintendencia Financiera, se denominara, en adelante, Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio”.

<sup>16</sup> Posteriormente fue declarado nulo por inconstitucional, por parte del Consejo de Estado, en sentencia del 6 de junio de 2018, exp. 11001-03-15-000-2008-01255-00(AI), C.P. Oswaldo Giraldo López.

<sup>17</sup> Ley 80 de 1993, artículo 2: “Para los solos efectos de esta ley: 1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, **el distrito capital** y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como **las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles (...)**” (se destaca). Como lo ha señalado esta Corporación, los Fondos de Desarrollo Local pertenecen al sector



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

32. En cuanto atañe al otro extremo negocial, se tiene que FONADE fue creado mediante el Decreto 3068 de 1968 como establecimiento público con la función de financiar los estudios mencionados en su artículo 1°, respecto de entidades de derecho público o privado<sup>18</sup>. Luego fue reestructurado por el Decreto 2168 de 1992, pasando a ser una “*Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero denominada Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo*”<sup>19</sup>.

33. Adicionalmente, al momento de suscripción del negocio discutido -28 de diciembre de 2016<sup>20</sup>-, FONADE -*quien obraba como entidad ejecutora*- tenía como objeto principal “*ser Agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas*”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 288 de 2004. En particular, en los términos del artículo 3 *ejusdem*, tenía como funciones, las siguientes:

“ARTÍCULO 3°. Funciones. En desarrollo de su objeto el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Fonade, podrá realizar las siguientes funciones:

3.1. **Promover, estructurar, gerenciar, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo financiados con recursos de fuentes nacionales o internacionales.**

3.2. Realizar las gestiones necesarias para garantizar la viabilidad financiera del Fondo y la de los proyectos que administra o ejecuta.

3.3. Celebrar contratos de financiamiento y descontar operaciones para estudios y proyectos de desarrollo.

descentralizado por servicios, pues éste “*hace referencia a la asignación de competencias o funciones administrativas a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada*”, que incluye “*todas aquellas entidades que gocen de personería jurídica y patrimonio propio, como lo es en este caso los Fondos de Desarrollo Local*” (Sala Plena, sentencia del 6 de junio de 2008, C.P. Oswaldo Giraldo López; nota al pie 44). La sujeción de estos Fondos al EGCAP se encontraba igualmente prevista en el artículo 94 del Decreto 1421 de 1993 (vigente para la fecha del contrato que se analiza, pero que fue anulado en el citado fallo) y fue ratificado por el Concejo Distrital de Bogotá mediante Acuerdo 740 de 2019.

<sup>18</sup> “ARTÍCULO 1°. Créase un Establecimiento Público denominado Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE), adscrito al Departamento Nacional de Planeación, con Personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, que tendrá como función el financiar total o parcialmente a entidades de Derecho Público o Privado, los siguientes estudios:

1° Estudios de factibilidad técnico económica de proyectos o de programas específicos;

2° Estudios complementarios de proyectos cuya factibilidad técnico económica haya sido demostrada, incluyendo aquellos de ingeniería que fueren necesarios y que requieran mayores elementos de juicio para su evaluación, o ser adicionados con nuevos requisitos para gestionar su financiamiento;

3° Estudios de prefactibilidad sectorial y subsectorial que tengan por finalidad la preparación de proyectos específicos o la cuantificación de inversiones en un sector de la economía racional;

4° Estudios generales cuyo objeto sea la identificación de proyectos o de programas específicos;

5° Estudios de proyectos específicos comprendidos dentro de los programas de integración económica general y de integración fronteriza Colombo-Venezolana y Colombo-Ecuatoriana, especialmente aquellos que tengan un carácter multinacional; y

6° Estudios de proyectos específicos relacionados con la integración subregional de los países firmantes del Acta de Bogotá, de agosto de 1966. (...).”

<sup>19</sup> Posteriormente, las disposiciones de este decreto fueron incorporadas en la Parte Décima, Capítulo XII, artículos 286 a 289 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto Ley n° 663 de 1993). Más adelante el Decreto n° 288 de 2004 modificó la estructura de FONADE, pero conservó su denominación y su naturaleza como empresa industrial y comercial del Estado, de connotación financiera. El carácter de entidad financiera estatal de FONADE implica, en los términos del parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 (con la modificación efectuada por el artículo 15 de la Ley 1150 de 2007), que los contratos que celebre “no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades”.

<sup>20</sup> Folios 167 a 179, archivo “1.1 Tomo 1.pdf”, carpeta “EXPEDIENTE CONTRACTUAL 008-2015”, aportado con el libelo introductorio de forma digital, mediante vínculo web.



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

3.4. Realizar operaciones de crédito externo o interno con sujeción a las normas legales vigentes.

3.5. Captar ahorro interno mediante la emisión de bonos, celebrando los contratos garantía y agencia o pago a que hubiere lugar para estos efectos, en las condiciones que autorice el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Bancaria.

**3.6. Celebrar contratos para administrar recursos destinados a la ejecución de proyectos y para el desarrollo de esquemas de gerencia de proyectos.**

3.7. Realizar operaciones de financiamiento no reembolsable con recursos del presupuesto nacional o con utilidades líquidas asignadas a la entidad sin deteriorar su patrimonio en términos reales.

3.8. Vender o negociar su cartera o efectuar titularización pasiva de la misma.

3.9. Prestar asesoría y asistencia técnica a entidades públicas y privadas en materias relacionadas con proyectos de desarrollo.

3.10. Prestar servicios de asesoría, estructuración y reestructuración financiera y de banca de inversión.

3.11. Impulsar la consultoría nacional en sectores vinculados con el desarrollo.

3.12. Realizar inversiones de portafolio con los recursos que reciba en desarrollo de su objeto social.

3.13. Manejar las cuentas en moneda nacional o extranjera necesarias para su operación o el desarrollo o la ejecución de proyectos que ejecute o administre.

3.14. Las demás funciones que le sean asignadas” (énfasis añadido).

34. Por su parte, la cláusula primera del negocio celebrado estipuló como objeto: “contratar la gerencia integral para desarrollar el proyecto 1095 cuya finalidad es realizar la intervención de la malla vial de la localidad de Fontibón e interventoría al contrato de obra pública de malla vial y el proyecto 1104 cuya finalidad es [la] adquisición de mobiliario de la nueva sede de la Alcaldía Local de Fontibón”<sup>21</sup>. En la cláusula segunda se precisó el alcance del objeto, en los siguientes términos: “I. Adelantar los procesos de contratación para la Gerencia del proyecto, en dos contratos de obra y uno de interventoría, cuyo objeto es: ‘Ejecutar a monto agotable, por el sistema de precios unitarios fijos, sin fórmula de reajuste, el diagnóstico, los estudios y diseños, la conservación, el mantenimiento preventivo y rutinario, la rehabilitación y construcción de los segmentos de la malla vial en la localidad de Fontibón, en Bogotá D.C.’ Grupo 1 – Grupo 2. II. Adelantar la supervisión a la interventoría teniendo presencia en sitio de ese personal. III. Presentar informes mensuales al Fondo de desarrollo Local de Fontibón. IV. Adquirir los muebles, mobiliario y accesorios para la nueva sede de la alcaldía local de Fontibón. V. Garantizar que el proyecto que se ejecuta cumple con las normas legales vigentes de acuerdo con los documentos técnicos entregados por el Fondo de desarrollo local de Fontibón”.

35. Asimismo, la cláusula tercera, que detalló las obligaciones de los contrayentes, dispuso que correspondía a FONADE: “2. Adelantar, bajo exclusivo riesgo y responsabilidad, todas las gestiones y actividades requeridas para el desarrollo

<sup>21</sup> Archivo “1. Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyecto No. 155-216232 de 2016. pdf”, carpeta “ANEXOS DEMANDA.zip”, índice 001 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

*de los procesos de contratación necesarios para el cumplimiento de las obligaciones del contrato, en las etapas precontractual, contractual y poscontractual, aportando los recursos humanos, físicos, tecnológicos y demás que sean necesarios para el logro de los objetivos y resultados esperados en cada uno de los proyectos”.*

36. De esa manera, contrastando el objeto que se pretendió satisfacer con el negocio analizado y el marco funcional de la entidad estatal que lo suscribió en calidad de ejecutora<sup>22</sup>, la Subsección concluye que aquel se relaciona directamente con sus finalidades estatutarias (en particular, “[p]romover, estructurar, gerenciar, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo financiados con recursos de fuentes nacionales o internacionales” , y “[c]elebrar contratos para administrar recursos destinados a la ejecución de proyectos y para el desarrollo de esquemas de gerencia de proyectos”).
37. Por su parte, en la cláusula quinta del negocio se señaló que su valor sería de \$9.594'497.149, suma que el FDLF pagaría a la FONADE en tres instalamentos, en función de determinados hitos contractuales, sujetos al avance de la ejecución de los 2 proyectos encomendados (y los cuatro contratos derivados, asociados a ellos). Esa forma de contraprestación tiene la característica de precio, pues comporta un concepto que el demandante paga a cambio de prestaciones recibidas de la ejecutora<sup>23</sup>, lo que denota la presencia de una relación permeada por el ánimo o interés remuneratorio de una de las partes en el acuerdo interadministrativo.
38. Lo anterior implica que se celebró un contrato interadministrativo en toda la extensión del concepto, pues se estableció un acuerdo conmutativo y bilateral en el que se consagraron obligaciones y prestaciones recíprocas entre las partes, estableciéndose un *sinalagma* contractual. En concreto: (i) fue suscrito por una entidad pública, en los términos del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 -*el Fondo de Desarrollo Local*-, sujeta al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; (ii) su finalidad coincidió con el objeto social de FONADE, como parte ejecutora; y (iii) existió un ánimo o interés remuneratorio de una de las partes en el acuerdo, pues se pactó una contraprestación (dineraria en este caso) a cambio de prestaciones ejecutadas (se trató, pues, de una relación conmutativa).

<sup>22</sup> De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2, numeral 4, literal c de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, la modalidad de selección de contratación directa procederá para celebrar “Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos”. Si bien se encuentran exceptuados “los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras”; el objeto del negocio jurídico en estudio no se enmarca dentro de tales excepciones y, por ende, procedía la contratación directa.

<sup>23</sup> “El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio” (Código Civil, artículo 1849 y Código de Comercio, artículo 905).



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

39. De ese modo, el negocio jurídico en cuestión estuvo sometido al EGCAP<sup>24</sup>, y bajo él debe analizarse lo correspondiente a su liquidación, tanto en lo que toca al alcance de la bilateral, como en lo relativo a la temporalidad de los efectos de la que se realiza judicialmente, como se desarrollará más adelante.

### ***El cargo de apelación relacionado con la declaratoria de incumplimiento contractual por parte del Fondo de Desarrollo Local***

40. El extremo apelante sostuvo que el motivo de la controversia que ventiló la demandante en el *sub lite* recaía, en realidad, sobre el hecho de que no se hubiese efectuado la liquidación bilateral del acuerdo de voluntades, y no “*directa y únicamente*” en el impago del precio total acordado. En efecto, se expresó lo siguiente en el recurso de alzada:

*“No se comparte la interpretación realizada por el despacho (sic) respecto del supuesto bajo el cual se declaró el incumplimiento del contrato interadministrativo No 155 /216232 de 2016 en contra del Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, al no haber realizado el pago de un saldo pendiente por concepto del citado contrato a favor de Enterritorio; pago que no puede desconocer la sala se derivaba de la suscripción del acta de liquidación correspondiente al referido contrato, puesto que como, además, reza en las pretensiones de la demanda, el caso que nos ocupa no refería directa y únicamente un (sic) presunto incumplimiento, sino un (sic) cumplimiento parcial al no suscribir el acta de liquidación, siendo entonces que el motivo de controversia correspondía a la liquidación del contrato, la cual si bien se intentó realizar en varias ocasiones no fue posible debido a diferencias expresadas entre las partes*

(...)

*Es entonces que no es posible predicar un incumplimiento contractual por parte del Fondo de Desarrollo Local de Fontibón por el simple hecho de no estar de acuerdo con lo presentado por Enterritorio y pretendido para su pago, pues si de eso se tratara sobre Enterritorio también recaería dicho incumplimiento puesto que al igual que el citado Fondo de Desarrollo Local, este tampoco estuvo de acuerdo con el acta presentada y por ende no procedió con su suscripción”.*

41. A lo anterior añadió que “*no se demostró que la entidad incumpliera la obligación de convocar al Contratista para intentar la liquidación bilateral, así como tampoco ningún medio probatorio permite inferir que la Administración se hubiese apartado de dar cumplimiento a lo pactado respecto al pago del saldo pendiente por concepto del contrato suscrito pues por su parte este se derivaba inexorablemente de la liquidación del contrato, etapa que presentó las inconveniencias relatadas”.*

42. Para resolver ese cargo de la alzada, la Sala recalca que, en su escrito introductorio, la parte demandante solicitó de forma expresa que se declarara el incumplimiento del negocio jurídico celebrado con el FDLF, en los siguientes términos:

*“Que se DECLARE que el FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN incumplió y/o cumplió defectuosamente el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232 de 2016, **al no haber realizado el pago total de lo contractualmente pactado**, a la EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO antes FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO-*

<sup>24</sup> Que, para la fecha de suscripción del negocio jurídico -3 de marzo de 2015-, lo conformaban la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, así como las modificaciones introducidas por la Ley 1474 de 2011.



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

*FONADE, así como al no haber procedido a suscribir acta de liquidación a pesar de haberse cumplido el objeto contractual' (énfasis de la Sala).*

43. Asimismo, en sus fundamentos fácticos, refirió que, “[a] la fecha, a pesar de haberse cumplido en su totalidad el contrato No. 216232 por parte de ENTerritorio, el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón no ha procedido a suscribir la liquidación del mencionado contrato y no ha realizado a ENTerritorio el pago de total de lo pactado y ejecutado, adeudándose actualmente a ENTerritorio la suma de \$1.795.296.579,00, de conformidad con el balance económico del contrato, que se aporta como prueba al presente escrito de demanda, incumplándose así las cláusulas sextas y décimo sexta (sic) del Contrato No. 216232”. A su vez, en los fundamentos jurídicos del libelo genitor, consignó que “en lo que respecta al incumplimiento que se imputa al del Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, se tiene que el artículo 1602 del Código Civil establece que todo contrato legalmente celebrado es Ley para las partes”, y que “el Contrato No. 216232, fue incumplido por parte del Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, en las cláusulas anteriormente anotadas”.

44. Las estipulaciones contractuales esgrimidas en la demanda, como fuente del incumplimiento endilgado al Distrito Capital, son del siguiente tenor<sup>25</sup>:

*“CLÁUSULA SEXTA – VALOR Y FORMA DE PAGO: NUEVE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES CUATROSCIENTOS NOVENTA Y SÍETE MIL CIENTO CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$9.594.497.149) MCTE incluido IVA y todos los impuestos a que haya lugar, los costos directos e indirectos que la ejecución del contrato conlleve, que El FONDO, se compromete a pagar de la siguiente manera: a) Un primer pago correspondiente al 50% del valor del contrato, una vez que FONADE presente el plan operativo, la descripción del cronograma de ejecución de las actividades, así como el flujo de caja y el plan de contratación del contrato interadministrativo correspondiente, y que el mismo sea aprobado por el Comité de Seguimiento. b) Un segundo pago correspondiente al 30% del valor del contrato, contra la suscripción de los contratos derivados correspondientes al proyecto. c) Un tercer pago correspondiente al 20% del valor del contrato, al cumplimiento del último mes de ejecución del contrato derivado. PARÁGRAFO PRIMERO: El valor de la cuota de Gerencia es de NOVECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES CUATROSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL SETESCIENTOS QUINCE PESOS (\$959.449.715.00) MCTE, los cuales serán descontados de los valores pagados por el Fondo así (...)*

*CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA -LIQUIDACIÓN: La liquidación del contrato que se suscriba se sujetará a los términos y oportunidades establecidas en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, y en las disposiciones concordantes de la Ley 1437 de 2011. La liquidación se hará de mutuo acuerdo dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga”.*

45. Por su parte, en auto del 21 de marzo de 2024, el a quo aplicó la causal para dictar sentencia anticipada consagrada en el literal c) del artículo 182A del CPACA<sup>26</sup>. En la providencia en comento, definió que el problema jurídico a resolver en el fallo consistía en “determinar si: 1. ¿Hay lugar a declarar que la Alcaldía Local de Fontibón – Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, incumplió

<sup>25</sup> Aunque en los hechos de la demanda se aludió como incumplida la cláusula décima sexta, la Sala entiende, en interpretación armónica del libelo genitor, que ello obedece a una imprecisión que no impide remitirse a la estipulación correcta, pues observa que la previsión contractual relacionada con la liquidación del acuerdo de voluntades -que el petitum afirmó insatisfecha- es la décima quinta.

<sup>26</sup> “Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento”.



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232 de 2016, por el no pago total de la suma consignada en el contrato, a la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial – ENTERRITORIO, y no suscribir acta de liquidación?”<sup>27</sup>. Esa decisión no fue objeto de recursos.

46. Del anterior recuento queda claro que el objeto de la *litis*, en primera instancia, siempre gravitó en torno a dilucidar si la parte demandada incumplió su débito contractual por (i) no efectuar el pago total del precio pactado y (ii) no suscribir el acta de liquidación.
47. Así, el *a quo* estaba compelido a abordar la solución de la *litis* desde ambos cuestionamientos, porque integraron de forma expresa el reclamo judicial formulado por el extremo activo. Pese a ello, se encuentra que el Tribunal no emitió un pronunciamiento frente al incumplimiento que la actora le achacó al FDLF en su segunda pretensión, en cuanto a “no haber procedido a suscribir acta de liquidación a pesar de haberse cumplido el objeto contractual” (pues solo se declaró la deshonra del pago de lo contractualmente pactado).
48. En efecto, el razonamiento efectuado por el Tribunal en el fallo impugnado, según el cual “[e]l incumplimiento contractual alegado en la presente demanda obedece al descuento al saldo por pendiente a cancelar por parte de la Alcaldía Local de Fontibón – Fondo de Desarrollo Local de Fontibón al contratista Enterritorio dentro de uno de los componentes del contrato interadministrativo No. 216232” guardó congruencia con el primer escenario de discusión procesal, pero no abarcó la totalidad de los reproches contenidos en la demanda, puntualmente el relativo al supuesto incumplimiento por la no suscripción del acta de liquidación. Sin embargo, ello no permite a la Subsección descender sobre dicho tópico, toda vez que se trató de una omisión que solo habría afectado a la parte demandante, única interesada para reclamar tal omisión<sup>28</sup>. Ligado a ello, una eventual declaratoria de deshonra de esa aludida prestación implicaría una desmejora de la situación del FDLF como apelante único, resultado proscrito por el artículo 328 del CGP (conforme al mandato *non reformatio in pejus*). No obstante, incluso si en gracia de discusión se descendiera en el estudio de dicho pedimento, el mismo no tendría vocación de prosperidad, como pasa a explicarse.
49. Para ese propósito, debe señalarse que, a las voces del artículo 60 de la Ley 80 de 1993<sup>29</sup>, “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”.

<sup>27</sup> Índice 021 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

<sup>28</sup> Conforme al inciso segundo del artículo 287 del CGP, “El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado”, supuesto que no concurre en el presente caso para referirse a la imputación de incumplimiento de la alegada obligación de suscribir el acta de liquidación. Aunado a ello, el artículo 320 *ejusdem* prevé que “Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia”.

<sup>29</sup> Con la modificación introducida por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012.



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

50. El acuerdo de voluntades materia de debate estuvo sometido, como quedó establecido *supra*, a los postulados del EGCAP, y en tanto la ejecución de su objeto se prolongó en el tiempo -*la gerencia integral de los proyectos 1095 y 1104, para la intervención de la malla vial de la localidad de Fontibón y la adquisición de mobiliario de la nueva sede de la alcaldía de dicha territorialidad*-, el trámite de liquidación comportó un deber normativo para sus contrayentes, sin perjuicio de lo que hubieran estipulado respecto del plazo para su realización bilateral<sup>30</sup>.
51. Ahora bien, con arreglo a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 -*artículos 32 y 40*- y el Código Civil -*artículos 1502 y 1508 a 1516*-, la liquidación de mutuo acuerdo constituye un negocio jurídico que, aunque es independiente y ajeno al contrato celebrado entre las partes de manera original, está coligado a él y guarda su causa, justamente, a raíz de lo allí pactado. En esa medida, consiste en un acuerdo entre personas capaces de disponer, regido por las reglas sobre el consentimiento libre de vicios -*error, fuerza o dolo*-<sup>31</sup>, y supone un pacto cobijado por el principio de la autonomía de la voluntad.
52. Esa comprensión se refuerza si se considera que, conforme al EGCAP: (i) la administración tiene la prerrogativa de liquidar unilateralmente el negocio cuando ello no ocurra de mutuo acuerdo, siempre que se haya propendido por agotar esa etapa; y (ii) si ninguna de tales circunstancias se produce, puede efectuarse judicialmente a iniciativa de los contrayentes. En ello ha coincidido la jurisprudencia de esta Corporación, al precisar que “[a]nte el fracaso de la liquidación bilateral o voluntaria, la Administración tiene con (sic) la prerrogativa de adoptar unilateralmente un ajuste de cuentas definitivo, sujeto a los recursos legales y al control judicial, que, en el marco razonable del poder dispositivo conferido, refleje los débitos y créditos a favor de la entidad y el contratista. En la ausencia de las dos anteriores modalidades –ya sea por inexistencia total o parcial o por la pérdida de sus efectos vinculantes por causal de nulidad– corresponde al juez proceder a liquidar el contrato”<sup>32</sup>.
53. Así, el legislador no atribuyó a la ausencia de un corte final de cuentas en el negocio un efecto de incumplimiento negocial propiamente dicho<sup>33</sup>, sino que, como consecuencia, previó la pérdida de las oportunidades para que las partes del contrato lo realicen directamente, a través de un acuerdo de voluntades, o para que la entidad contratante lo efectúe mediante un acto jurídico unilateral.

<sup>30</sup> De conformidad con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007: “La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, 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”. A la luz de estas disposiciones, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta corporación ha reconocido que, “a diferencia de los contratos civiles y comerciales en los cuales no existe una norma legal que expresamente consagre la obligación de liquidar el contrato, lo que queda sujeto a la autonomía de la voluntad, la entidad y el contratista están obligados por ley en ciertos contratos estatales a definir el estado final del objeto y de la contraprestación en la liquidación” (concepto 2253 del 28 de junio de 2016, C.P. Álvaro Namén Vargas).

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 27 de julio de 2023, exp. 39.121, C.P. Guillermo Sánchez Luque.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Y, en cualquier caso, la *exceptio non adimpleti contractus* liberaría a la contraparte de quien invoque una falta al clausulado por esa razón, en tanto ella comporta una obligación bilateral, con deberes recíprocos.



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

Ello tampoco se estipuló así en el contrato objeto de examen en esta ocasión, pues las partes pactaron la liquidación del negocio en su cláusula décima quinta, así:

*“CLAUSULA DECIMA QUINTA - LIQUIDACIÓN: La liquidación del contrato que se suscriba se sujetará a los términos y oportunidades establecidas en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, y en las disposiciones concordantes de la Ley 1437 de 2011. La liquidación se hará de mutuo acuerdo 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”.*

54. Como se observa, las partes únicamente hicieron remisión a los términos fijados en la Ley 1150 para efectuar este corte de cuentas, enfatizando que la misma debería hacerse de mutuo acuerdo (sin prever ningún aspecto especial en torno a su realización unilateral, lo que tampoco es motivo de debate), y no adoptaron una metodología específica de la que puedan derivarse obligaciones de dar, hacer o no hacer que puedan considerarse incumplidas. En consecuencia, le asiste razón a la parte apelante cuando sostiene que *“no es posible predicar un incumplimiento contractual por parte del Fondo de Desarrollo Local de Fontibón por el simple hecho de no estar de acuerdo con lo presentado por Enterritorio y pretendido para su pago”*; de manera que la pretensión de que se declare que FONADE *“incumplió y/o cumplió defectuosamente el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232 de 2016 (...) al no haber procedido a suscribir acta de liquidación a pesar de haberse cumplido el objeto contractual”* no estaría llamada a prosperar.
55. Con todo, ello no tiene la virtud de alterar lo decidido por el Tribunal en punto del incumplimiento del acuerdo de voluntades por razón del impago del precio total pactado por las partes. A este respecto -*según se reseñó*-, la apelante sostuvo que no existen pruebas que permitan inferir que el FDLF se hubiese apartado de dar cumplimiento a lo pactado respecto al pago del saldo pendiente por concepto del contrato suscrito, cargo que no está llamado a prosperar, al constatarse -*como lo analizó el a quo*- que sí existen medios suasorios de que la prestación material reclamada (la adquisición de mobiliario para la alcaldía local) no fue reconocida por la contratante, al haber objetado sus características, condiciones y especificaciones técnicas, pese a que, previamente, los recibió a satisfacción mediante acta del 2 de noviembre de 2017 (lo que la apelante no discute).
56. La anterior conclusión no se ve desestimada por lo alegado en la apelación del FDLF, según el cual dicho saldo se derivaba *“inexorablemente”* de la liquidación del contrato, etapa que finalmente no se pudo surtir. Pese a la ambigüedad del cargo, se deduce que, según la recurrente, el hecho de que no se hubiera finiquitado el corte de cuentas impedía que se reclamara el pago de dicho saldo insoluto, conclusión que la Sala no comparte, dado que ese fracaso en la liquidación bilateral, justamente, fue la causa para que la libelista acudiese a la administración de justicia, en procura de que se realizara en esta sede el balance final del negocio y, con base en él, se condenara a la contratante al desembolso de lo adeudado, como efectivamente ocurrió.



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

57. En ese orden de ideas, el primer cargo de la alzada resulta impróspero, lo que permite resolver de forma negativa el problema jurídico que le corresponde, trazado en el itinerario: el *a quo* no erró al declarar el incumplimiento contractual únicamente a partir de la imputación formulada desde el impago del precio total. Esta decisión no dependía de que se estudiara, también, el pedimento fundado en la falta de suscripción del acta de liquidación, el cual *-en todo caso-* habría estado llamado al fracaso. Tampoco fue equivocada la valoración probatoria que sustentó la condena por el saldo insoluto, pues en el expediente sí obran respaldos documentales de la aceptación del mobiliario que posteriormente fue objetado, y no se acreditó que la contratante hubiese pagado el monto correspondiente a ese concepto.

### ***Sobre la indexación de la suma reconocida en la liquidación del contrato***

58. El segundo aspecto discutido atañe a la actualización de la suma resultante de la liquidación efectuada por el Tribunal en primera instancia. Como pasará a explicarse, dicho ejercicio debe ser confirmado, toda vez que el deber de corregir la pérdida del poder adquisitivo del dinero exigía que el saldo resultante de ese corte de cuentas fuese traído a valor presente a partir del momento en el que dicho rubro debía ser reconocido.

59. Como primer aspecto, debe rememorarse que el inciso cuarto del artículo 187 del CPACA prevé la realización del señalado ejercicio de la siguiente forma: “[l]as condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el Índice de Precios al Consumidor”. Como lo ha reconocido esta corporación, “la indexación sirve como un instrumento equilibrador del fenómeno de la depreciación que sufre la moneda nacional por efecto de la pérdida del poder adquisitivo del dinero, debido a las fluctuaciones del sistema económico del país”, ajuste que “obedece al hecho notorio de la constante y permanente devaluación de la moneda, que disminuye, en forma continua, el poder adquisitivo del ingreso”<sup>34</sup>.

60. Para el caso de las condenas derivadas del reconocimiento de saldos a favor de una u otra parte, en virtud de la liquidación judicial de un contrato estatal, ni el CPACA ni el EGCAP establecen la data a partir de la cual debería realizarse la señalada actualización, lo que traslada al juzgador la potestad de determinarla a la luz de la equidad y el precedente de esta Corporación. Si bien el tribunal de primer grado no sustentó su decisión de adoptar el momento en que debió liquidarse el contrato como el momento para determinar la fecha base de la indexación, la Sala considera que ello es ajustado a los señalados parámetros auxiliares de decisión, por las siguientes razones.

61. Por un lado, la razón de ser de la indexación consiste en corregir la pérdida del valor adquisitivo del dinero por el paso del tiempo. En razón de la duración *-usualmente prolongada-* de los procesos judiciales, no es ajustado a este mandato considerar que dicha corrección solo deba darse a partir del momento

<sup>34</sup> Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 26 de enero de 2023, exp. 67.430, C.P. Fredy Ibarra Martínez. Reiterando la sentencia de la Sección Segunda, Subsección A, del 23 de marzo de 2017 (exp. 2008-00329-01(2284-13), C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

en el que se profiera la sentencia de primer grado en la que se efectúe la liquidación del contrato, toda vez que, para ese momento, ya habrá transcurrido un lapso considerable respecto del momento en el que el negocio, en circunstancias normales, debió haber sido finiquitado -y en el que, por ende, debieron haberse acordado, o definido unilateralmente, las transacciones necesarias para poner fin a la relación negocial-.

62. Así, no es equitativo para el sujeto que persigue la liquidación en sede judicial que el valor que resulte a su favor solo sea indexado a partir del fallo judicial, toda vez que ello lo sometería a una pérdida injusta del valor de dicho rubro, que debió haber sido reconocido, como primera medida, en el corte de cuentas bilateral o unilateral. Aunado a ello, el citado artículo 187 no distingue si la actualización debe ser realizada en primera o segunda instancia, por lo que el Tribunal también estaba llamado a realizar ese ejercicio y, por ende, a tomar como fecha inicial aquélla en la que se debió haber reconocido el saldo resultante del negocio, esto es, la fecha límite para que la contratante efectuase el balance mediante acto administrativo (lo que no ocurrió en este caso).
63. Por otro, se debe rescatar que la jurisprudencia de esta Corporación, en anteriores ocasiones, ha adoptado como índice inicial para la actualización la fecha en que culminó el término legal para liquidar el contrato respectivo, esto es, el mismo criterio aplicado por el Tribunal. Ello ratifica que se trata de una fórmula ajustada a derecho y concordante con el precedente que en la materia se ha fijado desde las diferentes subsecciones<sup>35</sup>, lo que lleva a esta Sala a reiterarlo y, de contera, a confirmar el ejercicio realizado por el *a quo* en ese sentido.
64. Por su parte, la Sala se distancia de los argumentos de la recurrente, quien señaló que la actualización solo debía realizarse desde la fecha del fallo de primer grado, por ser el momento en el que se derivaría la exigibilidad del pago. Como se indicó previamente, dicha postura desconoce que, con posterioridad a que el proceso judicial se surtiera, transcurrió un periodo de tiempo considerable que provocó la pérdida del poder adquisitivo del rubro perseguido por la actora, correspondiente al último pago que fue fijado en el contrato y que, además, se pactó desde el año 2016. La anterior conclusión no se ve desestimada por el hecho de que dicho monto, según el parágrafo 2 de la cláusula sexta del contrato, estuviese sometido a que las partes firmaran el acta de liquidación bilateral<sup>36</sup>, en tanto ello implicaría que, por la sola disconformidad de alguno de los contrayentes con el balance final, nunca se pudiera desembolsar el tercer pago acordado, suma que debió ser reclamada en el presente proceso -precisamente- ante la omisión de su reconocimiento por parte del FDLF.

<sup>35</sup> Al respecto, ver las siguientes sentencias de esta sección: 21 de noviembre de 2022 (Subsección C, exp. 58.114, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas), 21 de febrero de 2025 (Subsección A, exp. 68.280, C.P. José Roberto Sáchica Méndez) y 28 de abril de 2015 (Subsección B, exp. 71.426, C.P. Fredy Ibarra Martínez). Respectivamente, se tuvieron en cuenta como fechas para indexar “la fecha en que culminó el término legal para liquidar el contrato”, “la fecha en que se cumplió el término con que se contaba para liquidar el convenio” y “el mes siguiente al vencimiento del plazo para liquidar el contrato”.

<sup>36</sup> Esta disposición, en todo caso, no fue invocada por la recurrente en su recurso.



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

65. En ese sentido, el segundo problema jurídico propuesto debe ser resuelto de forma negativa, en tanto el Tribunal no desacertó al indexar el capital derivado del balance judicial desde la fecha en que venció el plazo para realizar la liquidación, puntualmente aquella que podía efectuarse de forma unilateral<sup>37</sup>.
66. Ahora bien, la conclusión que viene de exponerse aplica, únicamente, para la sentencia de primera instancia, que es la cuestionada mediante el recurso de apelación. No obstante, dado que el mandato del artículo 187 del CPACA aplica también para el fallo de segundo grado, en esta instancia también se debe realizar el señalado ejercicio de indexación, tomando como base el monto al que arribó el tribunal<sup>38</sup> y traerlo a valor presente. Para efectuar esta operación, se debe tomar la fecha de la sentencia del Tribunal para determinar el índice inicial vigente para ese momento, y para establecer el índice final, ha de tenerse en cuenta el último publicado a la fecha del presente fallo<sup>39</sup>. Se aclara que no es viable tomar en consideración la fecha de ejecutoria de esta decisión, comoquiera que ésta corresponde a un evento futuro, y no se tiene certeza del momento exacto en el que ocurrirá ni de la cifra que regirá para ese momento.
67. Conforme a la fórmula aplicada por esta sala de decisión en anteriores ocasiones, el monto actualizado -para esta instancia- se obtiene con el producto del valor histórico por el cociente entre el índice final y el índice inicial. En consecuencia, lo anterior impone modificar el fallo impugnado, en cuanto atañe a la actualización de la suma a reconocer a la parte demandante, la cual quedará como a continuación se indica:

$$Vp = Vh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

**Vp:** Valor presente

**Vh:** Valor histórico o inicial (\$2.655'243.640,34)

**Índice Final:** IPC vigente a la fecha de este fallo o el último publicado (febrero de 2026)

**Índice inicial:** IPC vigente a la fecha del fallo de primera instancia (febrero de 2025)

<sup>37</sup> En el cálculo se señaló: “Índice inicial: Es el IPC vigente al plazo que tenía (sic) la administración para la liquidación unilateral (julio de 2016)”. Si bien el mes señalado es erróneo, teniendo en cuenta que el plazo máximo en que se debió emitir el acto de finiquito era diciembre de 2018, en el cálculo se aplicó el índice correcto a este último mes, esto es, 100,00.

<sup>38</sup> La Sala observa que en la matriz del ejercicio liquidatorio vertida en el fallo de primera instancia se incurrió en una imprecisión conceptual. Al detenerse en los montos que allí se consignaron, si del valor total ejecutado (\$9.470'894.298) se resta la suma girada por el FDLF a la contratista (\$7.675'597.719), se obtiene \$1.795'296.579, cifra que coincide con lo que el Tribunal concluyó como saldo a pagar en favor de ENTerritorio y con lo pretendido en la demanda. Sin embargo, la tabla incluyó un rubro bajo la denominación “Saldo a favor de (sic) Fondo de Desarrollo Local de Fontibón no girado al contratista”, con el monto de \$123'602.851, el cual corresponde a la diferencia entre el valor total del contrato pactado (\$9.594'497.149) y lo efectivamente ejecutado (se itera, \$9.470'894.298). Por lo tanto, no era dable catalogarlo como saldo a favor del Fondo, pues correspondió, en realidad, a un remanente presupuestal. Con todo, esa imperfección nominal no fue determinante, en cuanto -en el resolutivo tercero del mismo fallo- se fijó, sin yerro, el monto total de la condena (\$2.655'243.640,34); que ahora se procede a actualizar.

<sup>39</sup> Así lo ha efectuado esta sala de subsección en anteriores ocasiones. Ver, entre otras, sentencias del 25 de octubre de 2024 (exp. 70.119, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez) y del 21 de febrero de 2025 (exp. 69.993, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez, y 66.479, C.P. María Adriana Marín).



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

$$V_p = \$2.655'243.640,34 \times \frac{155,73}{147,90} = \$ 2.795'815.362,47^{40}$$

68. El anterior ejercicio no implica una desmejora de la situación del apelante único, pues responde al deber normativo del juez de traer a valor presente las sumas que constituyen la condena emitida.

### ***Sobre la condena en costas de primera instancia***

69. Como se recuerda, en el tercer cargo de la apelación la parte demandada señaló que la condena en costas de primera instancia careció de sustento, pues no se demostró temeridad o mala fe en su comportamiento procesal, circunstancia que no fue considerada por el Tribunal.

70. Al respecto, de conformidad con la remisión del primer inciso del artículo 188 del CPACA (sin la modificación introducida por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, dado que la demanda se instauró el 27 de mayo de 2021), y según lo establecido en los numerales 1 y 3 del artículo 365 del CGP<sup>41</sup>, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta de la parte a la cual se le imponen.

71. En ese orden de ideas, no le asiste razón al extremo apelante, quien argumentó que, para estos efectos, se debió valorar que no se demostró temeridad ni mala fe en su actuación. Contrario a ello, dado que el FDLF resultó vencido en el proceso por la prosperidad de las pretensiones elevadas por su contraparte, ello se enmarca en el supuesto contemplado en el citado artículo 365-1 del CGP, según el cual debe ser condenada en costas la parte vencida en el proceso. Por consiguiente, el tercer problema jurídico encuentra respuesta afirmativa: la condena en costas dispuesta en el fallo de primera instancia fue acertada, lo que impone mantener incólume ese punto resolutive.

### ***Conclusiones***

72. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección confirmará el fallo impugnado, como a continuación se recapitula:

73. El objeto de la *litis*, en primera instancia, siempre gravitó en torno a dilucidar si la parte demandada incumplió su débito contractual por (i) no efectuar el pago total del precio pactado y (ii) no suscribir el acta de liquidación. Así, el *a quo* estaba compelido a abordar la solución de la *litis* desde ambos cuestionamientos, porque integraron de forma expresa el reclamo judicial formulado por el extremo activo. Pese a ello, el Tribunal no emitió un pronunciamiento frente al incumplimiento achacado en cuanto a la falta de

<sup>40</sup> El mismo resultado se obtiene si se actualizara el saldo a favor de ENT entre diciembre de 2018 y la fecha de la presente providencia.

<sup>41</sup> Artículo 365 “*Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. 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. (...)*” (énfasis añadido).



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

suscripción del acta de liquidación, pues solo se declaró la deshonra del pago de lo contractualmente pactado.

74. Aunque el fallo apelado guardó congruencia parcial con el escenario de discusión procesal (pues no abarcó la totalidad de los reproches contenidos en la demanda), el supuesto incumplimiento por la no suscripción del acta de liquidación no puede ser abordado en esta instancia, pues la demandante, como única afectada por esa omisión, no apeló el fallo, y no es viable desmejorar la situación de la accionada, que fue la única recurrente.
75. Sin embargo, incluso si así se estudiara, tal reproche no estaría llamado a prosperar. La liquidación de mutuo acuerdo constituye un deber normativo de las partes, pero también es un negocio jurídico regido por las reglas sobre el consentimiento libre de vicios y, ante su fracaso, la administración (bajo el régimen del EGCAP) se encuentra facultada para realizarla de forma unilateral. Así, el hecho de que el contrato deba contar con un balance definitivo no significa que las partes se encuentren compelidas a realizarlo. Con ello, el legislador no atribuyó a la ausencia de un corte final de cuentas un efecto de incumplimiento negocial propiamente dicho, sino que, como consecuencia, previó la pérdida de las oportunidades para que las partes del contrato lo realicen directamente, a través de un acuerdo de voluntades o mediante un acto jurídico unilateral. Por su parte, contrario a lo reprochado por la apelante, en el expediente sí obran respaldos documentales de la aceptación del mobiliario que posteriormente fue objetado por la contratante, y no se acreditó que la contratante hubiese pagado el monto correspondiente a ese concepto.
76. El ejercicio de indexación, ordenado en el artículo 187 del CPACA, debe ser realizado en ambas instancias, y para el caso de condenas derivadas de la liquidación judicial de un contrato estatal regido por el EGCAP, la misma debe efectuarse desde la fecha en que el negocio debió ser finiquitado de forma unilateral, criterio que ha sido empleado por esta corporación y al cual acudió el tribunal de primera instancia.
77. De conformidad con el texto original del artículo 188 del CPACA, y según lo establecido en los numerales 1 y 3 del 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.

### ***Sobre la condena en costas de segunda instancia***

78. De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA<sup>42</sup>, la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas del Código de Procedimiento Civil –*actualmente CGP*–. En este orden de ideas, de

---

<sup>42</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 (23 de abril de 2025). “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”.



Radicación: 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776)  
Demandante: Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio  
Demandado: Distrito de Bogotá – Secretaría de Gobierno - Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón  
Referencia: Controversias contractuales

conformidad con lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 365 *ibidem*, la Sala condenará en costas por esta instancia a la parte demandada, toda vez que: (i) su recurso de apelación le será resuelto de forma desfavorable; y (ii) con ese resultado, dicho extremo es el que resulta vencido en el proceso. Dicha condena no requiere la apreciación o la calificación de una conducta temeraria, sino la verificación objetiva de quién resultó vencido<sup>43</sup>.

79. En relación con las agencias en derecho, el Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, define en el artículo segundo que, para la fijación de las agencias en derecho, se debe tener en cuenta *“la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada”*, sin que en ningún caso se puedan desconocer los rangos de las tarifas mínimas y máximas señaladas por el artículo 5 de esta misma normativa, la cual, para los asuntos declarativos de segunda instancia, fija una tarifa mínima de un (1) SMLMV y una máxima de (6) SMLMV. Con ello, la Sala fija las agencias en derecho de segunda instancia en un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria del presente fallo, suma que deberá ser pagada por la recurrente a favor de la entidad demandante, toda vez que esta última constituyó apoderado y debió realizar la vigilancia del proceso para la presente instancia.
80. La liquidación de las costas se debe adelantar de manera concentrada en el Tribunal, de acuerdo con lo que dispone el artículo 366 del CGP.
81. 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: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 26 de marzo de 2025 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conforme a lo considerado en esta providencia.

**SEGUNDO: ACTUALIZAR** la condena impuesta en primera instancia a la Alcaldía Local de Fontibón -Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, en la suma de dos mil setecientos noventa y cinco millones ochocientos quince mil trescientos sesenta y dos pesos, con cuarenta y siete centavos moneda corriente (\$2.795'815.362,47), en favor de la demandante, en los términos de lo anotado en la parte motiva.

<sup>43</sup> En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que para imponer tal condena a la accionante (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.

