



CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: **JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá, D.C., treinta (30) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Expediente: 25000233600020190063001 (70.671)
Demandante: Consorcio Infraestructura Usme
Demandado: Fondo de Desarrollo Local Usme
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: NEXO ENTRE EL CONTRATO DE OBRA Y EL DE INTERVENTORÍA - En los contratos de obra celebrados como resultado de un proceso de licitación, la interventoría debe ser contratada obligatoriamente con una persona independiente tanto de la entidad contratante como del contratista (Ley 80 de 1993, art. 32.1). En estos casos, si bien cada contrato conserva su individualidad jurídica, existe entre ellos un nexo funcional reconocido por el ordenamiento. / MODALIDAD DE REMUNERACIÓN Y FORMA DE PAGO - La modalidad de remuneración define cuánto se debe al consultor, es decir, el precio que debe pagarse por la prestación del servicio. Según el esquema acordado, este puede corresponder a un precio fijo global, al reembolso de costos directos más una suma fija, o a un monto calculado con base en un factor multiplicador aplicado sobre los salarios del personal, incluyendo los costos de administración y la utilidad, entre otros. / INTENCIÓN DE LAS PARTES EN LA INTERPRETACIÓN CONTRACTUAL - El punto de partida para determinar dicha intención es la declaración vertida en el documento contractual. En ausencia de elementos extratextuales que evidencien una discrepancia entre la intención real y su expresión, debe respetarse el contenido semántico de las cláusulas que no sean ambiguas, porque cabe suponer que los contrayentes buscaron reflejar su acuerdo de voluntades en las palabras con que lo expresaron.

Surtido el trámite de ley, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver los recursos de apelación presentados contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

La controversia se refiere a un contrato de interventoría celebrado para el seguimiento integral de la ejecución de una obra pública. El contrato se prorrogó por nueve meses, pero la obra no culminó dentro del nuevo plazo, por lo cual la entidad estatal contratante no reconoció el valor total, aduciendo que la remuneración estaba supeditada al avance físico de la obra. El interventor demandó la liquidación judicial del contrato, solicitó el pago del saldo del precio convenido —incluido el valor de la adición—, la declaratoria de incumplimiento de la entidad estatal y el reconocimiento de perjuicios materiales. Por su parte, la entidad demandada se opuso a las pretensiones, alegando que el interventor solo tenía derecho a un pago proporcional al porcentaje de avance de obra y que no procedía reconocerle la totalidad del precio.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

¹. El 23 de marzo de 2023, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió la siguiente decisión:

“PRIMERO: Liquidar judicialmente el contrato de interventoría No. 186-FDLU de 2015 celebrado entre el CONSORCIO INFRAESTRUCTURA USME y el FONDO DE

Radicación: 25000233600020190063001 (70.671)
 Actor: Consorcio Infraestructura Usme
 Demandado: Fondo de Desarrollo Local Usme Referencia:
 Controversias contractuales

DESARROLLO LOCAL DE USME, estableciendo que el FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USME debe pagar al CONSORCIO INFRAESTRUCTURA USME, la suma de cuarenta y cinco millones ciento treinta y cuatro mil novecientos veinticuatro pesos (\$45.134.924), correspondiente al pago de la factura No. 21.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: Sin condena en costas, conforme decantó en el anterior considerando.

CUARTO: Ejecutoriada **liquídense** por Secretaría los gastos de proceso, y **devuélvanse** los remanentes al interesado. Pasados dos (2) años sin que hubieren sido reclamados dichos remanentes, la Secretaría declarará la prescripción a favor de la Rama Judicial.

QUINTO: Cumplido lo anterior, por Secretaría de esta Subsección **ARCHÍVESE** el expediente dejando las constancias del caso¹.

2. La anterior providencia resolvió la demanda presentada por el Consorcio Infraestructura Usme² en contra del Fondo de Desarrollo Local Usme³ (en adelante, “FDL Usme”), cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos de derecho son los siguientes:

Pretensiones

3. El Consorcio Infraestructura Usme formuló dos pretensiones principales. En la primera (1ª), solicitó la liquidación judicial del Contrato de Interventoría con el reconocimiento de un saldo a su favor de \$561'454.875, integrado por el valor de la factura No. 21, que no fue cancelada (\$45'134.924), y el saldo restante del contrato aún pendiente de pago (\$516'319.951). Sobre esta suma, solicitó el reconocimiento de los intereses de mora (1.1) y la correspondiente indexación (1.2).

¹ SAMAI Tribunal, índice 35.

² El Consorcio Infraestructura Usme estuvo integrado por las sociedades Orbe Consultoría en Arquitectura e Ingeniería (40%) y Arca Arquitectura e Ingeniería (60%).

³ Los Fondos de Desarrollo Local son entidades con patrimonio propio y personería jurídica, cuya representación legal es ejercida por el Alcalde Mayor del Distrito Capital. El artículo 87 del Decreto 1421 de 1993 —“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”— estableció que en cada localidad del Distrito Capital habría un fondo de desarrollo local, entes con personería jurídica y patrimonio propio destinados a la prestación de servicios y construcción de obras que fueran competencia de las juntas administradoras locales. La Sala Plena de esta Corporación confirmó la naturaleza de entidad pública de estos órganos e indicó que su existencia se ajusta al ordenamiento jurídico, en tanto “se entiende que a nivel territorial la rama ejecutiva también puede estar conformada por órganos diferentes a los previstos en las normas que regulan las entidades territoriales, pues estos constituyen simplemente un instrumento para el logro de los fines estatales”. No obstante, esa misma providencia declaró la nulidad de las normas del Decreto 1421 de 1993 que crearon los fondos de desarrollo local, por estimar que el Gobierno Nacional, en su calidad de legislador especial, desconoció la autonomía territorial (C.P., art. 287) al invadir la competencia del Concejo de Bogotá para determinar la estructura de la Administración Distrital. En relación con la declaratoria de nulidad, la providencia otorgó al Concejo de Bogotá D.C. un plazo de un año “para que adopte las medidas necesarias tendientes a proveer la estabilidad financiera y la organización administrativa de las localidades” (C.E. Sala Plena, rad. 11001-03-15-000-2008-01255-00, jun. 06/2018, C.P. Oswaldo Giraldo López). En concordancia con la decisión del Consejo de Estado, el Concejo del Distrito Capital, en el artículo 8 del Acuerdo 740 de 2019, estableció que “(e)n cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local con personería jurídica y patrimonio propio”. Adicionalmente, el artículo 11 de dicho Acuerdo estableció que “el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., será el representante legal de los Fondos de Desarrollo Local”.

4. Como segunda pretensión principal, solicitó que se declare que el FDL Usme incumplió el Contrato de Interventoría (2ª). Consecuencialmente, pidió el reconocimiento de los siguientes perjuicios materiales: (i) \$54'799.802 por el no pago de la factura No. 21 (2.1) y (ii) \$516'319.951 correspondientes al valor de la Adición No. 1 del contrato, que no fue pagado oportunamente debido a fallas en la planeación

e inconsistencias técnicas y jurídicas de los insumos entregados por la entidad al contratista de obra (2.2). En subsidio de esta última suma, solicitó el reconocimiento de \$328'908.297 por concepto de daño emergente y lucro cesante (subsidiarias a 2.2). Frente a todos estos valores solicitó intereses moratorios (2.3) y su correspondiente indexación (2.4).

5. Como pretensión subsidiaria a la declaratoria de incumplimiento, el Consorcio solicitó que se declare el desequilibrio económico del contrato por causas imputables a la entidad contratante y, en consecuencia, se condene al FDL Usme a pagar \$516'319.951, correspondientes a las condiciones inicialmente pactadas en la Adición No. 1 (primera subsidiaria a 2ª). En subsidio de esta última, pidió que se declare el desequilibrio económico del contrato por situaciones imprevistas no atribuibles a las partes y que, para restablecer el equilibrio, se le reconozcan \$379'354.095, con el fin de llevar el contrato a su punto de no pérdida (segunda subsidiaria a 2ª). En ambos casos, solicitó el reconocimiento de los intereses de mora y la correspondiente indexación (pretensiones “secundarias” a la primera y segunda subsidiaria a 2ª).

Hechos

6. En apoyo de sus pretensiones, el demandante expuso los siguientes hechos⁴:
7. El 28 de agosto de 2015, el FDL Usme suscribió con la Unión Temporal Sede Usme 2016 (en adelante, el “Constructor”) un contrato de obra pública con el objeto de construir la nueva sede administrativa de la Alcaldía de esa localidad (en adelante, el “Contrato de Obra”). Este contrato tuvo un plazo inicial de doce meses contados a partir del 24 de septiembre de 2015.
8. El mismo día, el FDL Usme suscribió con el Consorcio Infraestructura Usme (en adelante, el “Interventor”) el contrato de interventoría No. 186-FDLU-2015 (en adelante, el “Contrato de Interventoría”), fuente de esta controversia, cuyo objeto fue: *“realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, contable, jurídica y ambiental al contrato de obra que tiene por objeto la ‘Construcción de la nueva sede administrativa de la Alcaldía Local de Usme en la ciudad de Bogotá D.C.’”*.
9. El plazo del Contrato de Interventoría se pactó en doce meses contados desde el acta de inicio, la cual se suscribió el 24 de septiembre de 2015. De este plazo, un mes correspondía a la etapa de preconstrucción —revisión de estudios, diseños y

⁴ Exp. digital, doc. 01, pp. 13-37.

presupuesto— y los otros once a la etapa de construcción. Las partes acordaron un valor de \$688'344.000 y la siguiente forma de pago: (i) 10% después del primer mes de ejecución; (ii) 80% mediante pagos parciales mensuales de conformidad con el porcentaje de avance de obra; y (iii) 10% a la finalización de la obra, previa suscripción del acta de recibo final y del acta de liquidación.

10. Durante la ejecución del Contrato de Obra, el Constructor dirigió múltiples requerimientos al FDL Usme con el fin de obtener respuestas sobre aspectos técnicos de los diseños entregados, en particular en lo relativo a componentes estructurales, eléctricos, hidrosanitarios y arquitectónicos. Por su parte, el Interventor solicitó a la entidad la gestión de distintos trámites administrativos, entre ellos la obtención de la certificación de disponibilidad del servicio de acueducto.
11. Entre noviembre de 2015 y agosto de 2016, el Constructor solicitó en cuatro oportunidades la reprogramación, suspensión o prórroga del Contrato de Obra. En agosto de 2016, el Interventor emitió concepto favorable a una solicitud de prórroga y adición, con base en las siguientes circunstancias: (i) problemas jurídicos relacionados con la titularidad del predio destinado a la construcción; (ii) demoras de la entidad en la definición de aspectos técnicos del proyecto; (iii) restricciones que afectaban el desarrollo de las actividades constructivas; (iv) necesidad de ejecutar mayores cantidades de obra debido a cambios en las especificaciones técnicas; (v) inconsistencias en los diseños eléctricos y de ventanería frente a las normas aplicables; y (vi) necesidad de incorporar ajustes que garantizaran el acceso de personas con discapacidad.
12. El 23 de septiembre de 2016, el FDL Usme y el Constructor suscribieron la modificación y adición No. 1 al Contrato de Obra, mediante la cual extendieron su plazo por nueve meses y adicionaron su valor en \$3.057'417.704. Esta modificación obedeció a la necesidad de incorporar ítems no previstos inicialmente. En consecuencia, ese mismo día, el FDL Usme y el Interventor acordaron una prórroga de nueve meses y una adición de \$516'258.000 al Contrato de Interventoría.
13. Ante el escaso avance en la ejecución de la obra, el 20 de febrero de 2017, el Consorcio Infraestructura Usme solicitó al FDL Usme modificar la forma de pago del Contrato de Interventoría, proponiendo que los costos fijos se distribuyeran y pagaran en partes iguales durante los nueve meses de la prórroga, mientras que los costos variables continuaran supeditados al avance físico del proyecto. Sin embargo, la entidad no accedió a dicha solicitud.
14. El 9 de junio de 2017, el Interventor presentó al FDL Usme concepto favorable a una nueva solicitud de prórroga y adición al Contrato de Obra, con base en los siguientes motivos: (i) los diseños de acueducto y alcantarillado no fueron entregados oportunamente al Constructor; (ii) el diseño de andenes carecía de detalles constructivos y requería la obtención de una licencia de intervención del espacio público para viabilizar la aprobación de disponibilidad de acueducto y

alcantarillado; (iii) los diseños de climatización y ventilación no se entregaron al Constructor; y (iv) los diseños entregados de audio, video, seguridad y control estaban obsoletos.

15. A raíz de esta solicitud, el 23 de junio de 2017, el FDL Usme y el Constructor pactaron una segunda prórroga por siete meses y adicionaron nuevos ítems al Contrato de Obra. Sin embargo, el FDL Usme no aprobó la solicitud del Interventor para prorrogar y adicionar el Contrato de Interventoría. En su lugar, abrió un nuevo concurso de méritos y contrató a otro consultor para ejercer dicha labor. Por lo anterior, el Contrato de Interventoría terminó el 23 de junio de 2017 por expiración del plazo.
16. El Interventor remitió al FDL Usme el informe final de interventoría junto con la factura No. 20. Sin embargo, la entidad le solicitó expedir una nota crédito y ajustar su valor, reduciéndolo de \$84'900.000 a \$45'134.924. En respuesta, el Interventor remitió la factura No. 21 con el valor modificado, pero esta no fue pagada por la entidad.
17. El Contrato de Interventoría no fue liquidado de común acuerdo entre las partes ni fue objeto de liquidación unilateral por parte del FDL Usme.

Fundamentos de derecho

18. El demandante argumentó que el Contrato de Interventoría es un negocio jurídico principal, autónomo e independiente respecto del Contrato de Obra, por lo que las obligaciones del primero subsisten y deben cumplirse al margen del porcentaje de ejecución, del incumplimiento o de la terminación anticipada del segundo. Indicó que durante el plazo inicial y la prórroga mantuvo la totalidad del personal y asumió todos los costos administrativos derivados de ello. Además, señaló que se debe diferenciar el precio del contrato de su forma de pago. Por tanto, concluyó que tiene derecho a que se le pague el 100 % del precio pactado —incluyendo la adición—, aunque la forma de pago se haya establecido en función del avance del Contrato de Obra.
19. En cuanto a la liquidación, afirmó que el valor total del contrato ascendía a \$1.204'602.000, de los cuales \$688'344.000 correspondían al valor original y \$516'258.000 a la adición. Sin embargo, al momento de interponer la demanda, únicamente se le habían pagado \$643'147.125. Es decir, aún le adeudaban (i) \$45'134.924 —correspondientes a la factura No. 21— para completar el valor inicial del contrato y (ii) \$516'258.000, que correspondían a la totalidad de la adición No. 1.
20. En línea con lo anterior, indicó que el FDL Usme incumplió el Contrato de Interventoría por no haber pagado oportunamente la factura No. 21 y el valor correspondiente a la adición No. 1. Argumentó que dicho incumplimiento era imputable a la entidad, en la medida en que se originó en su falta de planeación y en las inconsistencias técnicas y jurídicas de los diseños y la información entregada al

Constructor, lo que impidió el adecuado avance de la obra vigilada. Por lo anterior, sostuvo que el FDL Usme debía indemnizar los perjuicios causados o, en subsidio, compensar el desequilibrio económico generado por su conducta. Finalmente, precisó que si se consideraba que el impago del valor de la adición No. 1 no era imputable a la entidad debía restablecerse el equilibrio económico del contrato, llevando al Interventor a punto de no pérdida, en atención a que ese impago obedeció a una circunstancia no prevista por las partes —el reducido avance de obra—, que no fue incorporada en la matriz de riesgos.

Contestación de la demanda

21. El FDL Usme se opuso a las pretensiones e interpuso la excepción “cobro de lo no debido”⁵. Argumentó que la liquidación del Contrato de Interventoría debía realizarse con base en el porcentaje de avance del Contrato de Obra, que solo alcanzó el 54.54%, dado que así se estableció en los estudios previos y en el pliego de condiciones —frente a los cuales el Consorcio Infraestructura Usme no formuló observaciones—. Indicó, además, que este criterio fue incorporado expresamente en la cláusula séptima del Contrato de Interventoría, lo que implica que el Interventor asumió el riesgo derivado de una eventual ejecución parcial de la obra.

22. Sostuvo que el Interventor no prestó su labor de verificación y control hasta la culminación del Contrato de Obra, pues el Contrato de Interventoría finalizó en junio de 2017 tras la negativa de la entidad a prorrogarlo y adicionarlo por segunda vez. Señaló que esa decisión obedeció a que los costos asociados al seguimiento del contrato hasta su culminación ya estaban comprendidos en el valor de la primera adición, y el Interventor se rehusó a firmar una nueva prórroga sin adición presupuestal. En consecuencia, la entidad concluyó que no era procedente reconocer el valor total del Contrato de Interventoría, dado que al momento de su terminación solo se había ejecutado el 54,54% de la obra.

23. Por otra parte, el FDL Usme manifestó que cumplió con las obligaciones dinerarias derivadas del Contrato de Interventoría conforme al avance físico de la obra. Sostuvo que, durante su ejecución, no se presentaron hechos que alteraran las condiciones inicialmente pactadas, las cuales se mantuvieron constantes. Finalmente, indicó que el no pago del valor total no afectó el equilibrio económico, en tanto el Interventor no prestó los servicios de vigilancia y seguimiento hasta la culminación de la obra.

Traslado de las excepciones

24. El demandante se pronunció frente a las excepciones de mérito propuestas en la contestación⁶. Señaló que la oferta económica presentada por el Interventor fue estructurada con base en los parámetros definidos en los pliegos de condiciones —como los gastos de operación, la dedicación mínima del personal, los sueldos básicos

⁵ Exp. digital, doc. 25.

⁶ Exp. digital, doc. 27.

y las obligaciones contractuales, calculadas conforme a un factor multiplicador—, y que estos mismos criterios sustentaron el valor pactado en la adición No. 1 del Contrato de Interventoría (\$516'319.951). En consecuencia, afirmó tener derecho al pago de dicha suma, por haber cumplido de manera continua sus obligaciones durante el plazo del contrato, independientemente de que no hubiera acompañado el 100% de la ejecución del Contrato de Obra. Por último, adujo que la entidad reconoció adeudar el valor de la factura No. 21, suma que también fue incluida como pendiente de pago en el borrador del acta de liquidación elaborado por el FDL Usme.

Alegatos en primera instancia

25. En la audiencia inicial, el Tribunal corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para rendir concepto⁷. El demandante presentó alegatos y reiteró los argumentos planteados en la demanda y en el traslado a las excepciones⁸. Por su parte, la entidad demandada reiteró en sus alegatos lo expuesto en la contestación de la demanda⁹. El Ministerio Público guardó silencio.

Los fundamentos de la sentencia impugnada

26. El Tribunal Administrativo liquidó el contrato, estableciendo un saldo de \$45'134.924 a favor del Interventor, y negó las demás pretensiones. Señaló que el FDL Usme debía pagar la suma correspondiente a la factura No. 21, toda vez que esa obligación no había sido satisfecha y la entidad había aceptado adeudar la suma incorporada en ella. No obstante, precisó que tal circunstancia no configuraba un incumplimiento imputable a la entidad, en la medida en que el Interventor no acreditó haber radicado, durante la ejecución del Contrato de Interventoría, todos los documentos exigidos para el desembolso: (i) la factura correspondiente; (ii) el informe de actividades; (iii) la certificación de cumplimiento de obligaciones laborales y de seguridad social expedida por el supervisor; y (iv) la certificación del revisor fiscal sobre el pago de aportes parafiscales. En consecuencia, aunque se reconoció el saldo del capital, no se accedió al pago de intereses moratorios.

27. Por otra parte, el Tribunal sostuvo que el FDL Usme no estaba obligado a pagar el saldo de \$516'319.951 correspondiente al valor de la adición No. 1, dado que el Contrato de Interventoría preveía expresamente que el 80% de la remuneración se pagaría conforme al porcentaje de avance del Contrato de Obra. En esa línea, precisó que la obra cuya ejecución era objeto de seguimiento técnico no se completó y que los

⁷ Mediante auto proferido en audiencia inicial del 31 de agosto de 2021, el Tribunal decretó las pruebas documentales aportadas por las partes. Preciso que también tomaría como prueba el dictamen pericial aportado por el demandante, frente al cual el FDL Usme no solicitó la comparecencia del perito y el Despacho tampoco lo estimó necesario. Por otra parte, negó el decreto de la prueba testimonial solicitada por el FDL Usme por considerarla inconducente frente al objeto del litigio. Por último, solicitó a la entidad aportar las pruebas documentales faltantes. Ninguna parte interpuso recursos (Exp. digital, docs. 38 y 39). ⁸ Exp. digital, doc. 41. ⁹ Exp. digital, doc. 42.

pagos realizados al Interventor correspondieron al avance físico alcanzado. Con base en lo anterior, concluyó que la entidad no incurrió en incumplimiento por no haber pagado dicho saldo.

28. Por último, el Tribunal indicó que no se acreditó la configuración de un desequilibrio económico imputable a la entidad. Señaló que el Interventor no demostró la existencia de fallas de planeación atribuibles al FDL Usme en la estructuración del Contrato de Obra que le hubiesen generado sobrecostos extraordinarios, imprevisibles y que excedieran los riesgos que debía asumir. Además, consideró que la solicitud de restablecimiento del equilibrio económico fue extemporánea, ya que no se presentó cuando acaecieron las circunstancias que presuntamente lo alteraron ni cuando se introdujeron modificaciones al Contrato de Obra, sino únicamente después del vencimiento del plazo del Contrato de Interventoría.

II. LOS RECURSOS DE APELACIÓN

29. El demandante solicitó que se modifique la sentencia y se condene al FDL Usme a pagar la totalidad del valor del Contrato de Interventoría, incluida la adición No. 1⁸. Cuestionó la conclusión del Tribunal según la cual la remuneración debía pagarse conforme al porcentaje de avance del Contrato de Obra. En este sentido, señaló que condicionar la forma de pago al progreso de la obra vigilada afectaba el flujo de caja del Interventor; sin embargo, de no haberse completado la construcción, al momento de la terminación del contrato o en su liquidación, la entidad está obligada a reconocer y pagar al Interventor el saldo pendiente, puesto que una cosa es el precio convenido y otra distinta la forma de pago.

30. Por otra parte, argumentó que las pruebas del expediente acreditan el incumplimiento de la entidad estatal. En particular, afirmó que las fallas en la ejecución del Contrato de Obra por parte del FDL Usme generaron una mayor permanencia del Interventor, quien mantuvo la totalidad del personal y asumió todos los costos administrativos durante el plazo inicial, así como durante la adición y la prórroga No. 1. Por esta razón, sostuvo que tiene derecho a recibir el pago del cien por ciento (100 %) del precio convenido. En respaldo de su posición, señaló que se presentaron múltiples inconvenientes no atendidos oportunamente por la entidad, los cuales generaron retrasos en la obra y estuvieron relacionados con: (i) el acceso al lote; (ii) la titularidad de los predios; (iii) las licencias de construcción y urbanismo; (iv) los diseños (geotécnicos, estructurales, arquitectónicos, eléctricos e hidráulicos); (v) el sistema constructivo; (vi) la presencia de árboles; (vii) rocas de gran tamaño; (viii) el manejo de taludes; (ix) redes de acueducto; (x) redes de alcantarillado; (xi) conexiones eléctricas; (xii) sistemas hidrosanitarios; (xiii) ventilación; (xiv) accesibilidad para personas en situación de discapacidad; (xv) climatización; y (xvi) seguridad y tecnología.

31. Finalmente, manifestó que el desequilibrio económico se configuró porque debió incurrir en gastos de operación y administración para poder permanecer en el proyecto y cumplir con las obligaciones derivadas del Contrato de Interventoría, pese a las

⁸ SAMAI Tribunal, índice 39.

dificultades generadas por los incumplimientos del FDL Usme en el coligado Contrato de Obra. Enfatizó que el retraso en la ejecución de este último no impidió la continuidad del Contrato de Interventoría, pues el Interventor mantuvo activo a todo el personal requerido y asumió los costos administrativos durante el tiempo adicional de permanencia.

32. El FDL Usme también impugnó la sentencia y solicitó modificar la liquidación realizada por el Tribunal, que reconoció un saldo a favor del Interventor por valor de \$45'134.924, correspondiente a la factura No. 21⁹. Afirmó que no adeuda suma alguna al Consorcio Infraestructura Usme, ya que los pagos debían efectuarse conforme al avance en la ejecución del Contrato de Obra y el Interventor no ejerció funciones de control y vigilancia hasta la finalización de esta. Además, sostuvo que cumplió con lo estipulado en la forma de pago prevista en el Contrato de Interventoría.

Trámite en segunda instancia

33. Las partes no formularon solicitudes probatorias en los recursos de apelación y ningún sujeto procesal se pronunció en el término de ejecutoria del auto que admitió los recursos. Por tanto, no se corrió traslado para alegar de conclusión (art. 247 CPACA). El Ministerio Público guardó silencio.

III. CONSIDERACIONES

El objeto de la apelación

34. Corresponde a la Sala determinar si el Interventor tenía derecho a recibir el pago de la totalidad del precio convenido en el Contrato de Interventoría, incluida la suma correspondiente a la adición No. 1, habida cuenta de que el avance de la obra

condicionaba la forma de pago, pero no determinaba la remuneración, esto es, la cuantía de la obligación dineraria a cargo de la entidad estatal. Con base en la respuesta a este problema, se establecerá si —como lo alegó el FDL Usme en su recurso de apelación— resultaba improcedente reconocer, en la liquidación judicial del Contrato de Interventoría, el saldo correspondiente a la factura No. 21.

35. Los reparos formulados por ambas partes convergen en un problema de interpretación contractual, a saber: si la remuneración del Interventor correspondía a una suma fija o, por el contrario, a una suma variable, supeditada al porcentaje de avance en la construcción de la sede administrativa de la Alcaldía Local de Usme.

36. Para resolver este problema y sustentar su decisión, la Sala: (i) examinará la relación entre los contratos de interventoría y de obra, así como sus implicaciones en materia de remuneración y distribución de riesgos; (ii) determinará, conforme a las

⁹ SAMAI Tribunal, índice 40.

pautas legales de interpretación contractual, el alcance que debe atribuirse a las cláusulas relativas al precio y a la forma de pago del Contrato de Interventoría; (iii) finalmente, con base en lo anterior, establecerá si el FDL Usme incumplió sus obligaciones contractuales y si debe modificarse la liquidación judicial efectuada por el Tribunal Administrativo.

El nexo entre el contrato de obra y el de interventoría: consecuencias sobre la remuneración del interventor y la distribución de riesgos

37. Conforme a su regulación legal (Ley 1474 de 2011, art. 83), la interventoría consiste en el seguimiento técnico a la ejecución de un contrato ejercido por una persona natural o jurídica contratada por la entidad estatal, cuando dicho seguimiento exige conocimientos especializados o cuando la complejidad o extensión del contrato lo justifica. El legislador autorizó a las entidades públicas, cuando lo estimen necesario y acorde con la naturaleza del contrato principal, a incluir dentro del objeto de la interventoría el seguimiento administrativo, financiero, contable y jurídico. El contrato de interventoría constituye un medio a través del cual las entidades estatales cumplen su deber legal de ejercer control y vigilancia sobre la ejecución contractual (Ley 80 de 1993, art. 14.1).

38. En los contratos de obra celebrados como resultado de un proceso de licitación, la interventoría debe ser contratada obligatoriamente con una persona independiente tanto de la entidad contratante como del contratista (Ley 80 de 1993, art. 32.1). En estos casos, si bien cada contrato conserva su individualidad jurídica, existe entre ellos un nexo funcional reconocido por el ordenamiento. Como lo ha señalado esta Subsección, dicho vínculo se explica porque *“las obligaciones del contrato de obra constituyen, precisamente, el objeto abstracto del contrato de interventoría y, en conjunto, las obligaciones de uno y otro están orientadas a un fin práctico común”*¹⁰. Así, por ejemplo, la validación de las cantidades de obra para efectos de pago —en el marco del contrato de construcción— puede estar condicionada al pronunciamiento del interventor; del mismo modo, la verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas puede requerir su intervención efectiva.

39. El nexo entre ambos negocios jurídicos no desvirtúa su carácter autónomo. La prórroga del contrato de obra no implica, necesariamente, la prórroga del contrato de interventoría¹³. De igual modo, el incumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato de obra no conlleva, por sí solo, el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría. La labor del interventor consiste en realizar la vigilancia técnica del contrato objeto de seguimiento como encargo de medio, pero no como un resultado, menos aún, tiene por fin otorgar una garantía como si se tratara de asegurar el cumplimiento del contrato materia de supervisión¹¹. Cuestión distinta es

¹⁰ C.E., Secc. Tercera, Sub. A, Sent. 35.763, jul. 14/2016, C.P. Carlos A. Zambrano.

¹¹ Al respecto, ha indicado esta Subsección: *“No puede perderse de vista que la tarea del interventor se centra en realizar el seguimiento técnico, financiero y jurídico del contrato sobre el que recae su objeto, mas no en asegurarlo, como si se tratara de un contrato de garantía; por manera que la gestión del interventor puede*

que el interventor esté obligado a mantener informada a la entidad contratante sobre los hechos o circunstancias que puedan poner en riesgo el cumplimiento del contrato (Ley 1474 de 2011, art. 84).

40. El nexo entre los negocios jurídicos se refleja, además, en la estimación del valor del contrato de interventoría en la etapa de planeación, el cual constituye el fundamento para la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal (Ley 80 de 1993, art. 25.6). Si bien las normas legales y reglamentarias no imponen una metodología específica para establecer dicho valor, las entidades estatales están obligadas a justificarlo en los estudios previos, aunque esta obligación no implicaba, en la época de los hechos, la publicación de las variables utilizadas con ese fin (Decreto 1510 de 2013, art. 20.4, compilado en el Decreto 1082 de 2015).

41. El deber de justificar la estimación del valor del contrato y del presupuesto oficial del proceso de selección supone que la entidad considere su suficiencia para cubrir, entre otros: (i) los costos directos del personal del proyecto, conformados por los salarios del personal profesional, técnico y auxiliar asignado a las labores propias de seguimientos; (ii) otros costos directos, entre ellos el alquiler de equipos, materiales e insumos necesarios para su ejecución; (iii) los costos indirectos, entendidos como los gastos generales de la organización encargada de prestar el servicio; y (iv) la utilidad razonable esperada por el interventor¹².

¹³ “La interdependencia de las relaciones es, como su nombre lo indica, recíproca, en el sentido que la suerte de cada contrato está condicionada a la del otro; no obstante, existen supuestos de coligación en los cuales sólo la suerte de un contrato depende de la del otro o solo algunos aspectos específicos de un contrato dependen de los del otro, mientras que el otro contrato u otros aspectos de ese contrato permanecen por fuera de tal dependencia. En tal sentido, la Sección Tercera ha caracterizado la interventoría como un contrato íntimamente relacionado en su objeto con el de obra respecto del cual ejerce su actividad el interventor, y como un contrato que a pesar de lo anterior, resulta independiente de éste en aspectos específicos como la prórroga y el incumplimiento, esto es, que la prórroga de la obra no implica de suyo la del interventor y que el incumplimiento del contrato de obra jamás significa por sí solo el incumplimiento del de interventoría” C.E., Secc. Tercera, Sub. B, Sent. 24.266, feb. 28/2013, C.P. Danilo Rojas [fundamento jurídico 8.3.2].

42. Los costos directos de personal varían en función de la complejidad y extensión de la obra objeto del seguimiento técnico, ya que el número de integrantes del equipo mínimo requerido, así como sus cualificaciones profesionales y experiencia, depende del tipo de obra a supervisar. De igual manera, otros costos directos —como los asociados al uso de equipos o materiales— responden a las exigencias técnicas del

considerarse cabalmente satisfecha cuando este formula correctivos, informa a la entidad acerca de hechos de incumplimiento del contrato inspeccionado que darían lugar a la imposición de sanciones, rechaza o se abstiene de recibir las obras, bienes o servicios prestados, cuando estos no cumplan con los requisitos preestablecidos, eventos en los cuales su trabajo debe ser recompensado” C.E., Secc. Tercera, Sub. A, Sent. 69.492, oct. 17/2023, C.P. Marta Nubia Velásquez [fundamento jurídico 2]

¹² En este punto, resulta ilustrativo mencionar que, en vigencia del Decreto Ley 222 de 1983, el Decreto Reglamentario 1522 del mismo año (art. 33) regulaba detalladamente los factores que debía remunerar el precio pactado en el contrato de consultoría: “El costo total del contrato debe cubrir íntegramente los costos directos derivados de la ejecución de la consultoría y el estimado de los indirectos y la utilidad del consultor. Para definir el costo del contrato, los de operación del consultor se clasificarán así: Costos directos del personal del proyecto. Los cuales están constituidos por los salarios del personal profesional, técnico y auxiliar asignado para ejecutar labores directamente en el contrato. El personal aquí incluido debe tener vinculación laboral con el consultor; sus prestaciones sociales o laborales se presentarán en forma separada y se cubrirán

proyecto, como sucede cuando se deben realizar ensayos de laboratorio sobre los insumos utilizados en la construcción. En suma, la estimación del valor del contrato de interventoría durante la etapa de planeación se encuentra estrechamente vinculada al objeto del contrato de obra.

43. Ahora bien, las metodologías utilizadas para estimar el valor del contrato en la etapa de planeación no necesariamente coinciden con la modalidad de remuneración pactada en el contrato de interventoría adjudicado. Así, para calcular el presupuesto del proceso de selección, las entidades pueden recurrir a sistemas como el factor multiplicador¹³; sin embargo, en el contrato pueden establecer un precio fijo como esquema de remuneración de los servicios del consultor.

44. De igual forma, la modalidad de remuneración se asocia a la asignación de riesgos entre las partes¹⁴. Así, si se acuerda un precio fijo¹⁵ pagadero en cuotas iguales durante el plazo del contrato, y dicho valor fue proyectado bajo el supuesto de que el requerimiento de personal y equipos aumentaría progresivamente al pasar de la fase de revisión de diseños a la ejecución de la obra, puede suceder que el interventor obtenga un margen operativo superior si, por causas exógenas a las partes, se prolonga la etapa de diseño —caracterizada por menores costos directos—. En contraste, si se adopta una modalidad basada en el reembolso de costos efectivamente incurridos, más una suma fija previamente pactada, esta variación no

con el factor multiplicador cuando se utilice este sistema de cálculo. Otros costos directos. En estos costos se incluyen el de otros insumos requeridos para la ejecución del contrato, tales como honorarios por servicios pagados por el consultor, gastos de viaje, acarreos y transportes, alquiler de equipos, suministros de material y los insumos que se presupuesten como necesarios para la normal ejecución del a contrato. Costos indirectos. Corresponden a aquellos gastos que tiene la organización del consultor para poder ofrecer la disponibilidad de su servicio. Utilidad. Es el beneficio económico que recibe el consultor por ejecutar el contrato”.

genera un mayor margen, ya que la remuneración está directamente ligada al gasto real y documentado.

¹³ En los contratos de consultoría es posible determinar con precisión el tipo y la cantidad de profesionales requeridos para la ejecución de las actividades, así como la duración estimada del proyecto. Por esta razón, resulta habitual emplear un sistema que consiste en establecer el perfil, número y tiempo de permanencia de los especialistas, técnicos y personal administrativo necesario, junto con la remuneración correspondiente a cada uno. El costo del personal, representado en el sueldo básico mensual, se ajusta mediante la aplicación de un factor multiplicador que incorpora diversas variables, tales como las prestaciones sociales, los aportes al sistema de seguridad social, las contribuciones parafiscales, los costos indirectos de la firma interventora, los impuestos y los honorarios o utilidades del consultor. Este sistema de determinación de la remuneración estaba previsto en el Decreto 1522 de 1983 (art. 34).

¹⁴ En este sentido, la Subsección ha sostenido: “bajo el artículo 4º de la Ley 1150 de 2007, el campo semántico de la expresión riesgo previsible es más restringido: refiere las circunstancias externas a las partes del contrato, que son identificables y cuantificables, y que pueden alterar los resultados económicos esperados, tanto en los ingresos como en los costos // El riesgo previsible tiene una doble dimensión: su materialización puede generar tanto efectos desfavorables —v. gr. un incremento de costos— como efectos favorables —la disminución de éstos— // Por ejemplo, en un contrato de obra a precio global, el constructor asume el riesgo de mayores o menores cantidades de obra. Si las cantidades realmente ejecutadas resultan ser menores a las que se previeron al momento de proponer, el constructor obtendrá, ceteris paribus, un retorno mayor porque sus costos directos serán menores a los inicialmente previstos”. C.E., Secc. Tercera, Sub. A, Sent. 70.250, feb. 07/2025, C.P. José Roberto Sáchica Méndez [fundamento jurídico 34].

¹⁵ La interventoría constituye un servicio de naturaleza inmaterial. En efecto, el artículo 2054 del Código Civil, aplicable a este tipo de prestaciones en virtud del reenvío previsto en el artículo 2063 del mismo estatuto, establece que el precio —esto es, la suma de dinero que paga quien se beneficia del servicio— constituye un elemento esencial del contrato de arrendamiento de servicios inmateriales.

45. Además de la diferencia entre la metodología empleada para estimar el valor del contrato en la etapa de planeación y la modalidad de remuneración pactada en el contrato adjudicado, debe distinguirse esta última de la forma de pago del precio. La modalidad de remuneración define cuánto se debe al consultor, es decir, el precio que debe pagarse por la prestación del servicio. Según el esquema acordado, este puede corresponder a un precio fijo global, al reembolso de costos directos más una suma fija, o a un monto calculado con base en un factor multiplicador aplicado sobre los salarios del personal, incluyendo los costos de administración y la utilidad, entre otros. Por su parte, la forma de pago determina cómo se efectúa el desembolso del precio así definido, ya sea mediante cuotas periódicas, pagos por hitos, porcentajes de avance físico de la obra supervisada u otra distribución temporal acordada por las partes.

46. Al igual que la modalidad de remuneración, la forma de pago pactada también puede implicar una asignación de riesgos entre las partes. Así, si se establece que un precio fijo será desembolsado con base en el avance físico de la obra objeto de seguimiento, el interventor asume un riesgo financiero: si dicho avance no es significativo —incluso por causas no imputables a las partes— sus ingresos y su flujo de caja disminuirán, pese a que sus costos operativos puedan permanecer constantes. En ese escenario, deberá cubrir con recursos propios o mediante financiación externa los compromisos derivados de sus obligaciones contractuales, como el pago de salarios, prestaciones sociales y demás cargas laborales.

47. En síntesis, las entidades estatales no están obligadas a emplear una metodología específica para estimar el valor de los contratos de interventoría en la etapa de planeación ni para definir la modalidad de remuneración o la forma de pago del contrato adjudicado. Dentro del margen de configuración que reconoce el ordenamiento jurídico, pueden —con la debida justificación— adoptar la combinación que mejor se adecue a la naturaleza, complejidad y riesgos del proyecto objeto de vigilancia. En ese marco, es válido que se establezcan modalidades de remuneración con componentes variables que trasladen al interventor ciertos riesgos previsibles o que permitan compartir los efectos derivados de las vicisitudes que puedan presentarse durante la ejecución del contrato de obra.

48. La libertad de elección entre alternativas¹⁶ no implica, sin embargo, libertad en los fines que deben perseguirse con la atribución de configurar los pliegos de condiciones y el contenido del contrato de interventoría que se proyecta celebrar. Al definir la modalidad de remuneración y la forma de pago, se debe tener en cuenta que las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines (Ley 80/1993,

¹⁶ También llamados "indiferentes jurídicos", porque la decisión se fundamenta en criterios no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración. Cfr. Eduardo García de Enterría y Tomás R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 8.^a ed. (Madrid: Civitas, 1998), p. 450.

art. 3). Igualmente, que los contratistas cooperan con ellas en el logro de sus fines y, por tanto, tienen, entre otros derechos, el de recibir oportunamente la remuneración

pactada y que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato (Ley 80/1993, art. 5.1).

49. En el caso particular de los contratos de consultoría (que incluye como una de sus modalidades a la interventoría) debe tenerse en cuenta, además, que la mejor oferta para la Administración no está determinada por el mejor precio, sino se define en consideración a las calidades técnicas e intelectuales, pues, por las finalidades públicas de tales encargos —estudios, diseños, proyectos, entre otros— el componente intelectual se constituye en el factor decisivo de la selección¹⁷. Esto se refleja en las disposiciones legales que prohíben incluir el precio como factor de escogencia en el concurso de méritos y que, como excepción a la regla general, autorizan utilizar como factores de calificación criterios de experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo (Ley 1150 de 2007, art. 5.4). Igualmente, se reflejó en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 20 de 2005, que se convirtió en la Ley 1150 de 2007:

“Se crea una nueva modalidad de selección denominada ‘Selección de Consultores’, pensada para aquellos casos en que la entidad requiere de la contratación de servicios especializados con alto contenido de trabajo intelectual y en la que se busca crear las bases para que las entidades contraten las mejores ofertas privilegiando las condiciones técnicas de la propuesta y de experiencia y formación del oferente. Con este enfoque se pretende superar la tendencia que tanto daño ha hecho a la industria de la consultoría nacional, de evaluar las ofertas de ‘materia gris’ con base en el precio, situación ésta que lleva a pauperizar el ejercicio de las disciplinas intelectuales y a deteriorar la calidad del servicio que reciben las entidades estatales a este respecto, dentro de los cuales la labor de interventoría de obra sería un buen ejemplo” (Énfasis añadido)¹⁸.

50. Como consecuencia de lo anterior, incluso en los casos en que la remuneración se determine mediante esquemas variables, el pago del precio correspondiente a los servicios del interventor no puede quedar supeditado única y exclusivamente al avance del contrato de obra. De lo contrario, el interventor podría terminar asumiendo los efectos desfavorables de los incumplimientos de las obligaciones del constructor de la obra y no de las suyas propias, que le implican incurrir en costos fijos para vigilar su ejecución y mantener informada a la entidad contratante sobre los hechos que puedan poner en riesgo el cumplimiento del contrato de obra (Ley 1474 de 2011, art. 84)¹⁹.

¹⁷ C.E., Secc. Tercera, Sub. A, Sent. 61.463, jul. 16/2021, C.P. José Roberto Sáchica Méndez [fundamento jurídico 22].

¹⁸ Gaceta del Congreso 458 del 1º de agosto de 2005.

¹⁹ En este sentido, resulta ilustrativo lo previsto en la cláusula octava de la minuta del contrato de interventoría de obra pública incluida en los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública mediante la Resolución 725 del 19 de diciembre de 2024. En dicha cláusula se establece lo siguiente: “[La Entidad podrá escoger alguna de las siguientes formas de pago o configurar la que considere conveniente para pagar el valor del contrato al Interventor. En todo caso, esta cláusula debe incorporar todos los documentos y plazos necesarios para el pago, incluyendo el Pago Anticipado del contrato, en caso de que se haya pactado.] // [La Entidad Estatal al momento de configurar la Forma de Pago, debe tener en cuenta que el pago de la interventoría no debe estar asociado o depender única y exclusivamente del cumplimiento y avance del contrato objeto de vigilancia, por lo cual se recomienda contemplar en mayor medida que el

51. A partir de las consideraciones anteriores, la Sala analizará cuál fue la modalidad de remuneración pactada en el Contrato de Interventoría y, en particular, si el

Interventor tenía derecho a percibir un precio fijo (incluido el de la adición No. 1) o, por el contrario, un precio variable supeditado al porcentaje de avance en la construcción de la nueva sede administrativa de la Alcaldía Local de Usme.

La modalidad de remuneración convenida por el FDL Usme y el Interventor

52. La cláusula sexta del Contrato de Interventoría, denominada “*valor del contrato*”, estipuló lo siguiente:

“CLÁUSULA SEXTA-VALOR DEL CONTRATO - El valor del presente contrato es de SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$688.344.000 M/CTE.). PARÁGRAFO PRIMERO: El valor del presente contrato incluye todos los tributos y demás costos en que incurra el CONTRATISTA en razón de su ejecución, de conformidad con la propuesta presentada”²⁰.

53. Por otra parte, la cláusula séptima del Contrato de Interventoría, titulada como “*forma de pago*”, estableció:

“CLÁUSULA SÉPTIMA - FORMA DE PAGO: El valor del Contrato será cancelado por el Fondo de Desarrollo Local Usme, de la siguiente manera: 1. Un diez por ciento (10%) una vez vencido el primer mes de ejecución, la cual corresponde a la etapa de verificación de los Estudios, Diseños y Presupuesto por parte del Contratista de Obra. 2. El ochenta por ciento (80%) mediante pagos parciales mensuales de acuerdo al porcentaje de avance de la obra. 3. Un diez por ciento (10%) a la finalización de la obra previa suscripción del acta de recibo final a satisfacción suscrita con el interventor y el supervisor del contrato, y, la suscripción de la correspondiente Acta de Liquidación del Contrato de Interventoría. Todos los documentos de pago deberán ser aprobados por el Supervisor del Fondo de Desarrollo Local de Usme. Así mismo, los impuestos y retenciones que surjan del presente contrato, corren por cuenta del contratista, para cuyos efectos el Fondo de Desarrollo Local de Usme hará las retenciones del caso y cumplirá las obligaciones fiscales que ordene la Ley.

Nota 1: Todo pago está sujeto a la disponibilidad de la Programación Anual Mensualizada de Caja PAC.

Nota 2: El Fondo de Desarrollo Local de Usme, solo adquiere obligaciones con el proponente favorecido en el presente proceso de selección y bajo ningún motivo o circunstancia efectuará pagos a terceros.

Nota 3: En el evento en que el compromiso presupuestal relacionado con el objeto del presente proceso haya fenecido por no haber sido cancelado en la vigencia en que se constituyó como reserva presupuestal, se pagará con cargo al presupuesto de la vigencia en que se haga exigible. Dado lo anterior el pago estará sujeto al cumplimiento del procedimiento establecido en la Resolución N° 1602 de diciembre de 2001 o la que se encuentre vigente.

Nota 4: Todos los pagos se realizarán previa presentación por parte del contratista de la factura y/o cuenta de cobro, el informe y la certificación de cumplimiento del contrato y el valor a pagar. En la certificación de cumplimiento el supervisor del contrato debe verificar y certificar el cumplimiento de

pago se realice contra el cumplimiento de las obligaciones propias del contrato de interventoría]”. Según el inciso final del párrafo 7° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, este documento es obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Cfr. <https://operaciones.colombiacompra.gov.co/content/03-documentos-tipo-para-los-procesos-de-seleccione-interventoria-de-obra-publica-de>

²⁰ Exp. digital, doc. 2, p. 42.

las obligaciones laborales y de seguridad social en salud y pensiones por parte del Contratista. El contratista debe presentar las cuentas de cobro y/o facturas y la certificación de cumplimiento expedida por la Interventoría dentro de los primeros diez (10) días hábiles de cada mes ante el Fondo de Desarrollo Local de Usme, la cual realizará el pago respectivo después del día 15 del mes siguiente a la fecha de presentación de los requisitos mencionados. La forma de pago estipulada en este numeral estará sujeta a la Programación de Recursos del Programa Anual de Caja PAC, los recursos disponibles en la Tesorería Distrital. La supervisión sería la responsable de realizar las programaciones del PAC, esta se debe realizar el mes anterior al pago, en el caso que se programe el PAC en el mes del respectivo pago este se realizará el mes siguiente a la programación del mismo. El Contratista deberá acreditar el pago de los aportes establecidos en el artículo 50 de la Ley 789 de 2004, lo cual se hará mediante certificación expedida por el revisor fiscal, y demás normas que lo modifiquen, reglamentan o complementen. La cancelación del valor del contrato, por parte del Fondo de Desarrollo Local de Usme al contratista, se hará mediante el Sistema Automático de Pagos, realizando consignaciones en la cuenta que posea el contratista que posea el contratista en una entidad financiera, de acuerdo a la información suministrada por el mismo, en el momento de suscripción del presente documento”²¹.

54. Para establecer el alcance de las cláusulas transcritas, la Sala debe realizar un ejercicio hermenéutico que, de manera complementaria, considere tanto los fines y principios de la contratación estatal —incluidos los mandatos de buena fe, igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracterizan a los contratos conmutativos (Ley 80 de 1993, art. 28)— como las pautas de interpretación de los contratos previstas en la legislación civil (Ley 80 de 1993, art. 13; Código Civil, arts. 1618 a 1624)²².
55. La principal pauta de interpretación contractual, establecida en el artículo 1618 del Código Civil, dispone que “[c]onocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras”²³. Dado que el contrato es obra de ambas partes, el criterio hermenéutico impone establecer cuál es realmente la voluntad común, sin anteponer la de una de ellas²⁴. En este contexto, el punto de partida para determinar dicha intención es la declaración vertida en el documento contractual. En ausencia de elementos extratextuales que evidencien una discrepancia entre la intención real y su expresión, debe respetarse el contenido semántico de las cláusulas que no sean ambiguas, porque cabe suponer

²¹ Exp. digital, doc. 2, pp. 42-43.

²² En relación con el ejercicio de interpretación de los contratos, análisis *in-extenso* en: C.E., Secc. Tercera, exp. 18.762, jul. 7/2011, C.P. Jaime O. Santofimio [fundamento jurídico 2.4]; y C.S.J., Cas Civil, SC30472018, jul. 31/2018, M.P. Luis Alonso Rico Puerta [fundamento jurídico 2.4].

²³ Sobre el particular, ha dicho la Sección Tercera de esta Corporación: “En tal sentido, el contenido de los artículos 1602 y 1618 del Código Civil colombiano representa el principio y fin de la institución contractual, en atención a que la autonomía de la voluntad, en condición de fuente de derechos y obligaciones, se objetiva en el contrato y cobra desarrollo pleno cuando es interpretada y se le asignan efectos conforme a la intención común de los contratantes” C.E., Secc. Tercera, exp. 38.619, jun. 30/2011, C.P. Danilo Rojas Betancourth [fundamento jurídico 12.1].

²⁴ La Corte Suprema de Justicia ha indicado la prevalencia de la pauta de interpretación del artículo 1618 en los siguientes términos: “Se tiene que en materia de interpretación de contratos en general, de investigación de su sentido, significado efectivo y genuino, el criterio secular afianzado y reiterado muchas veces por la jurisprudencia es el previsto en el artículo 1618 del Código Civil: “la voluntad humana es con respecto a ella misma su propia ley.” Esto es, la voluntad común de las partes ha de recibirse como la regla principal o estructural de la interpretación: es el “perno fundamental.” En una palabra, —siguiendo a Laurent—, el juez no puede crear la norma contractual: ésta ha sido edificada por los contratantes” C.S.J., Cas Civil, SC41122021, oct. 25/2021, M.P. Francisco Ternera Barrios [Fundamento jurídico 6.3].

que los contrayentes buscaron reflejar su acuerdo de voluntades en las palabras con que lo expresaron²⁵.

56. En el caso concreto, la cláusula sexta definió el precio que debía pagar el FDL Usme por los servicios del Interventor —el valor del Contrato de Interventoría—. A diferencia de otros contratos, esta estipulación no contiene ninguna expresión que indique que el monto pactado tiene un carácter meramente estimativo para efectos fiscales o de constitución de garantías. Tampoco se estableció que la remuneración del Interventor sería variable, en contraposición a fija. Por el contrario, el párrafo primero aclara que el valor acordado incluye “*todos los tributos y demás costos*” en que incurra el Interventor en razón de la ejecución del negocio jurídico, lo que *prima facie* permite concluir que se pactó bajo una modalidad de precio fijo o suma alzada.
57. Por su parte, la cláusula séptima, relativa a la forma de pago, dispuso que “*el valor del Contrato será cancelado por el Fondo de Desarrollo Local Usme, de la siguiente manera (...)*”. Esta redacción parte de la premisa de que deberá pagarse la totalidad del precio fijado en la cláusula sexta. En consecuencia, en este primer nivel del análisis

textual, la Sala concluye que las partes pactaron un precio fijo. En el expediente no hay elementos de juicio que permitan concluir que la intención de las partes, vertida en el documento contentivo del negocio jurídico, fuera la opuesta: pactar una modalidad de remuneración variable. Los actos previos a la celebración del negocio jurídico no apuntan en otro sentido²⁹. La redacción de las cláusulas sexta y séptima no sufrió modificaciones desde el inicio del procedimiento de selección (estudios previos³⁰, proyecto de pliego³¹, pliego de condiciones definitivo³²) y no se formuló ninguna observación en relación con su alcance o entendimiento²⁶.

58. La anterior interpretación no fue acogida por el Tribunal Administrativo, que consideró que el siguiente apartado de la cláusula relativa a la forma de pago no solo regulaba el cronograma de desembolsos, sino que también definía el precio a pagar por los servicios del Interventor, transformándolo en variable y dependiente del porcentaje de avance de obra:

“*El valor del Contrato será cancelado por el Fondo de Desarrollo Local Usme, de la siguiente manera:*
 1. *Un diez por ciento (10%) una vez vencido el primer mes de ejecución, la cual corresponde a la etapa de verificación de los Estudios, Diseños y Presupuesto por parte del Contratista de Obra.*
 2. *El ochenta por ciento (80%) mediante pagos parciales mensuales de acuerdo al porcentaje de avance de la obra.* 3. *Un diez por ciento (10%) a la finalización de la obra previa suscripción del acta de recibo final a satisfacción suscrita con el interventor y el supervisor del contrato, y, la suscripción de la correspondiente Acta de Liquidación del Contrato de Interventoría”.*

²⁵ En palabras de la Corte Suprema de Justicia: “*si el convenio consagra cláusulas precisas y claras -que no dan lugar a interpretaciones diversas-, lo allí pactado ha de recibirse como la nítida voluntad de los contrayentes*” C.S.J., Cas. Civil, sent. SC4527-2020, nov, 23/2020, M.P. Francisco Ternera Barrios [fundamento jurídico C – 1].

²⁶ Exp. digital, doc. 34 (1), pp. 332 a 343 y 352 a 368.

59. La Sala no comparte esta conclusión por varias razones.
60. En primer lugar, a diferencia de otros casos analizados por la Sección Tercera²⁷, en este apartado de la cláusula séptima no se empleó *expressis verbis* ninguna fórmula que sugiriera que la remuneración del Interventor tendría un componente variable.

²⁹ “los actos, tratos o conversaciones preliminares enderezados a preparar la producción de un consentimiento contractual no son intrascendentes; por el contrario, una vez formado el consentimiento son parte integrante de él, y su importancia se traduce en servir de medios auxiliares para interpretar la verdadera intención de las partes, cristalizada en las cláusulas del contrato” C.S.J., Cas Civil, S-233-1989, jun. 28/1989, M.P. Rafael Romero Sierra [fundamento jurídico 1].

³⁰ Exp. digital, doc. 34 (1), pp. 33-59

³¹ Exp. digital, doc. 34 (1), pp. 69-197.

³² Exp. digital, doc. 34 (1), pp. 69-197.

61. En segundo lugar, esta interpretación no es la que mejor se adecúa al artículo 1622 del Código Civil, que indica: “*Las cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándosele a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad*”. Este criterio parte de la premisa de que el contrato integra un conjunto de acuerdos interrelacionados entre sí y que persiguen un fin común, por lo cual no es acertado realizar una lectura aislada o independiente de cada cláusula como si se tratara de disposiciones inconexas²⁸. La pauta tiene estrecha relación con la regla fundamental de interpretación del artículo 1618 del Código Civil, pues solo una lectura

²⁷ “Revisados los antecedentes fácticos y jurídicos que rodearon la ejecución del contrato no. 1977 – 101 de 2015, evidencia la Sala que desde el pliego de condiciones la Secretaría de Educación y la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte establecieron que la forma de pago del valor del contrato se componía de tres (3) variables determinadas de la siguiente manera: a) Costos fijos mensuales, correspondientes al treinta por ciento (30%) del valor del contrato de interventoría, los cuales se cancelarían en pagos mensuales ‘vencidos de igual valor, en un número de cuotas igual al número de meses del plazo del contrato’ (fl. 313 *ibidem*). | b) Costos variables por avance de obra, correspondientes al sesenta por ciento (60%) del valor del contrato de interventoría, pago que se componía en sí mismo ‘en tres pagos relacionados con el avance facturado por el contratista de obra (30%, 60% y 90%).’ (*ibidem*). | c) Liquidación, esta última variable correspondía al diez por ciento (10%) del valor del contrato de interventoría y se cumplía al momento de la suscripción del acta de liquidación del contrato de obra y de la correspondiente liquidación del contrato de interventoría. (...) De la revisión de los documentos que conforman el expediente no es posible extraer una conclusión diferente a la que llegaron las partes en el acta de liquidación bilateral del contrato de consultoría no. 1977–101 de 2015, pues, el contrato es claro en establecer una forma de pago variable que dependía del porcentaje de cumplimiento que lograra alcanzar el contratista de obra objeto del contrato de interventoría objeto de análisis. En ese contexto, para la Sala es claro que, el reconocimiento del costo variable correspondiente al sesenta por ciento (60%) del valor total del contrato de interventoría dependía, exclusivamente, del avance efectivo del contrato de obra objeto del contrato de consultoría, y como la propia interventoría determinó en el informe final de dicho contrato de obra que el contratista solo había logrado el cumplimiento de un 25,51%, ese era el porcentaje del costo variable que le correspondía al consorcio interventor, porcentaje efectivamente reconocido por el Distrito Capital en el acta de liquidación de dicho negocio jurídico” C.E., Secc. Tercera, Sub. B., exp. 68.622, sep. 11/2024, C.P. Fredy Ibarra Martínez [fundamentos jurídicos 5, 9 y 10].

²⁸ Sobre el particular, ha manifestado la Corporación: “Este criterio interpretativo pone de presente la correlación que existe entre las partes constitutivas del discurso, como de cada manifestación del pensamiento, y su referencia común al todo del que hacen parte: correlación y referencia que hacen posible la iluminación recíproca del significado entre el todo y los elementos constitutivos. Constituye un principio evidente de técnica de interpretación textual, que al dirigirse a aclarar el sentido de una declaración de índole jurídica, ordena que el significado de las declaraciones no puede ser segmentado, sino que debe ser atribuido al conjunto de la intención del declarante; es decir, que en presencia de una o varias cláusulas, dentro de un contrato; o de uno o varios artículos, dentro de una ley; o de una o varias leyes dentro del ordenamiento jurídico; o de una o varias declaraciones, dentro de una propuesta para una licitación pública, se debe considerar que hacen parte de un todo, y es por medio de la luz de cuanto emerge del conjunto de la declaración entera, que se determina el sentido jurídico propio del objeto interpretado” C.E., Secc. Tercera, exp. 16.100, feb. 11/2009, C.P. Ramiro Saavedra Becerra [fundamento jurídico 2.3.1.3].

integral del clausulado permite desentrañar el objetivo que proyectaron las partes al obligarse.

62. Como lo señaló anteriormente la Sala, es necesario distinguir entre la modalidad de remuneración y la forma de pago. La modalidad de remuneración define cuánto se debe al consultor, es decir, el precio pactado por la prestación del servicio; la forma de pago, por su parte, regula cómo se efectúa el desembolso de dicho precio. Pues bien, si se entendiera que la cláusula séptima, relativa a la forma de pago, también modifica o redefine el precio, introduciendo un componente variable en la remuneración, se generaría una contradicción con la cláusula sexta, que establece una suma alzada y no un valor estimado para efectos fiscales o de constitución de garantías.

63. En cambio, si se interpreta que el precio es fijo, no se genera contradicción entre las cláusulas sexta y séptima; por el contrario, se mantiene su efecto útil y cada una conserva, bajo su respectivo ámbito de regulación, los asuntos indicados en su título: el precio, por una parte, y la forma de pago, por otra. A partir de esta comprensión, si el Interventor cumple sus obligaciones, tiene derecho al pago de la totalidad del precio, que es fijo, aunque el cronograma de desembolsos esté determinado por el avance de la obra, lo que implica la asunción de un riesgo: si dicho avance no es significativo —incluso por causas no imputables a las partes—, sus ingresos y su flujo de caja disminuirán, pese a que sus costos operativos permanezcan constantes. Por ello, el pago del ciento por ciento (100 %) del precio se desplazará en el tiempo, debiendo la entidad estatal, al momento de la terminación y liquidación del contrato, haber cumplido íntegramente su obligación para quedar a paz y salvo (Ley 80 de 1993, art. 60).

64. Los documentos del expediente evidencian que el contratista no adoptó conductas incompatibles con la interpretación de que el precio era fijo y que su pago debía completarse al momento de la liquidación del Contrato de Interventoría. El 25 de noviembre de 2015, el Interventor presentó al FDL Usme la primera factura, correspondiente al 10 % del valor del contrato, tras culminar la revisión de los estudios,

diseños y presupuesto por parte del Constructor²⁹. Posteriormente, entre febrero de 2016 y septiembre de 2017, radicó dieciséis facturas adicionales, cuyo valor se determinó conforme al porcentaje de avance físico de la obra³⁰. Finalmente, el 3 de noviembre de 2017, radicó una última factura (No. 20), ajustada al porcentaje de avance de obra alcanzado al término de la ejecución del Contrato de Interventoría³¹.

65. Aunque durante la ejecución se efectuaron desembolsos parciales, una vez concluido el plazo contractual, el Interventor solicitó que se reconociera el saldo pendiente —que no pudo pagarse debido a que no se completó la obra— en la

²⁹ Exp. digital, doc. 34 (23), p. 223.

³⁰ Exp. digital, doc. 6, p. 1.

³¹ Exp. digital, doc. 2, p. 385.

liquidación. En comunicación del 15 de diciembre de 2017, remitida al alcalde local de Usme, el Interventor expresó:

“Sin perjuicio de que a la fecha tampoco ha dado respuesta de la comunicación CIUINT/ALC66-GER-280--17 de fecha 2 de noviembre de 2017 donde hemos reclamado el pago de los ingresos dejados de percibir debido a las demoras en la ejecución del contratista de obra, los cuales deberían haberse efectuado acorde un avance de obra programado, estimado en la suma de \$1.204.602.000.

(...)

Adicionalmente, solicitamos a la Entidad proceder con la liquidación del contrato de interventoría con el fin que se incluyan las presentes salvedades indicadas en esta comunicación y en las anteriormente enviadas, y en ese sentido proceder con la liquidación. Reiterando que esta interventoría colaborará con la entidad en los aspectos”³².

^{66.} De igual manera, mediante escrito del 8 de mayo de 2018, reiteró que tenía derecho a que en la liquidación se le reconociera el monto total de \$1.204'602.000, valor total del Contrato de Interventoría (incluida la suma pactada en la adición No. 1):

“Por otro lado, respecto a las reclamaciones esgrimidas por esta interventoría, será ratificadas en el acta de liquidación del contrato donde se expresarán las salvedades al momento de su suscripción, donde hemos reclamado el pago de los ingresos dejados de percibir debido a las demoras en la ejecución del contratista de obra, los cuales deberían haberse efectuado acorde un avance de obra programado, estimado en la suma de \$1.204.602.000”³³.

^{67.} Ahora bien, si se considerara que las anteriores pautas de interpretación no permiten disipar la ambigüedad, y dado que las demás directrices (limitaciones del contrato a su materia e interpretación por la naturaleza del contrato) no producen un efecto distinto, debería aplicarse la regla subsidiaria prevista en el artículo 1624 del Código Civil. En otros términos, si se acepta que la cláusula séptima del Contrato de Interventoría es ambigua —en el sentido de que puede atribuirse por lo menos dos significados: (1) que establece un precio variable o (2) que únicamente condiciona el cronograma de desembolsos de un precio fijo—, entonces debe interpretarse contra el FDL Usme, pues fue quien la redactó al elaborar la minuta del contrato³⁴.

^{68.} En conclusión, aplicando las pautas hermenéuticas del Código Civil, la Sala concluye que el precio a pagar por los servicios del Interventor era fijo, aunque el cronograma de desembolsos estuviera determinado por el porcentaje de la obra inspeccionada. No obstante, tratándose de un contrato estatal sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), la interpretación de sus estipulaciones debe orientarse no solo por tales pautas, sino también por los fines y principios que consagra el estatuto, así como por los mandatos de la buena fe y de

³² Exp digital, doc. 2, pp. 393-395.

³³ Exp. digital, doc. 34 (78), p. 6.

³⁴ Esta Sección ha aplicado la regla de interpretación *contra proferentem* en los siguientes términos: “las cláusulas oscuras deben interpretarse en contra de quien las redactó o predispuso porque siendo de su cuenta la confección de la cláusula se impone con más vigor en él la carga de la claridad pues así lo exige la buena fe contractual, en especial si se tiene en cuenta el deber de información y el deber que tiene todo

la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracterizan a los contratos conmutativos (Ley 80 de 1993, art. 28).

69. La interpretación según la cual el precio pactado era fijo, aunque la exigibilidad de su pago y el cronograma de desembolsos estuvieran sujetos al avance de la obra, es la que mejor se ajusta a la igualdad y al equilibrio entre prestaciones y derechos propios de los contratos conmutativos. Además, es la que resulta más conforme con los principios del EGCAP, particularmente el de selección objetiva de los consultores.

70. Según lo explicó recientemente la Sala en relación con otra controversia sobre la forma de pago de un contrato de interventoría⁴², conforme al artículo 1498 del Código Civil³⁵, un contrato es conmutativo cuando las prestaciones asumidas por cada parte se miran como equivalentes. En consecuencia, el contrato conmutativo se caracteriza porque, desde su celebración, las partes delimitan de forma recíproca y proporcional las obligaciones que asumirán, garantizando un equilibrio inicial entre los programas obligacionales de cada contratante³⁶. Aunque las partes pueden pactar modalidades relativas a la exigibilidad de la contraprestación, tales estipulaciones no alteran la existencia misma del derecho de crédito, sino únicamente el momento en que resulta procedente exigir su satisfacción. Ello obedece a que el nacimiento y la exigibilidad de una obligación constituyen momentos diferenciables en su ciclo vital, aunque en ciertos casos puedan concurrir en el tiempo.

71. La conmutatividad de los contratos estatales sometidos al EGCAP no tiene, sin embargo, un carácter enteramente subjetivo; la autonomía de la voluntad en la determinación de la contraprestación a favor del Interventor está limitada por las normas que presiden la formación del contrato³⁷. En este sentido, las normas

contratante de velar no sólo por su propio interés sino también por el interés del otro ya que el contrato cumple finalmente con una función económica y social. (...) siendo la Superintendencia General de Puertos la predisponente ha debido ser clara al predisponer ya que si uno de los términos de la concesión era que dentro de ésta no quedara comprendida el área de fondeo del Puerto de Santa Marta, ha debido expresarlo de manera clara e inequívoca pues de no hacerlo así cualquiera ambigüedad que no pueda ser superada mediante las reglas subjetivas de interpretación deben ser resueltas en su contra, esto es contra pofentem" C.E., Secc. Tercera, Sub. C, exp. 18.762, jul. 7/2011, Jaime O. Santofimio [fundamentos jurídicos 2.2 y 3.3.2].

⁴² C.E., Secc. Tercera, Sub. A, exp. 70.270, may. 05/2025, José R. SÁCHICA.

reglamentarias vigentes cuando se celebró el Contrato de Interventoría imponían a la entidad estatal el deber de justificar objetivamente, en la etapa de planeación, el valor

³⁵ Artículo 1498 del Código Civil. *"El contrato oneroso es conmutativo, cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez; y si el equivalente consiste en una contingencia incierta de ganancia o pérdida, se llama aleatorio".*

³⁶ *"el fenómeno de la conmutatividad del contrato estatal se edifica sobre la base del equilibrio, de la igualdad o equivalencia proporcional y objetiva de las prestaciones económicas y por consiguiente las condiciones existentes al momento de la presentación de la propuesta y de la celebración del contrato deben permanecer durante su ejecución, e incluso su liquidación, manteniéndose en estas etapas las obligaciones y derechos originales así como las contingencias y riesgos previsibles que asumieron las partes"* C.E., Secc. Tercera, Subsecc. C, exp. 18.836, jun. 22/2011, C.P. Jaime O. Santofimio, [fundamento jurídico 1].

³⁷ *"Es de destacar que, en el ámbito del derecho privado, la equivalencia de las cargas mutuas tiene un efecto meramente subjetivo en cuanto que, lo determinante de la figura, es que cada una de las partes, según su libre y voluntaria apreciación, acepte que la prestación a la que se obliga es similar o directamente*

estimado del contrato y el presupuesto oficial de contratación, lo que implica verificar la suficiencia del precio para cubrir los costos en que debe incurrir el consultor por la prestación de sus servicios (Decreto 1510 de 2013, art. 20.4). Igualmente, debía rechazar las ofertas con valor artificialmente bajo, cuando no respondieran a circunstancias objetivas del oferente o de su oferta, de modo que su aceptación no pusiera en riesgo el cumplimiento del contrato (Decreto 1510 de 2013, art. 20.4).

72. El Contrato de Interventoría se estructuró como un negocio jurídico conmutativo, en la medida en que desde su celebración se establecieron obligaciones recíprocas y equivalentes para las partes: el Interventor se obligó a realizar el seguimiento y control de la ejecución del Contrato de Obra (cláusulas segunda y cuarta); como contraprestación por esa labor, el FDL se comprometió a pagar *“el valor del contrato en las condiciones pactadas”* (cláusula quinta)³⁸. Esta conclusión se refuerza al advertir que, en desarrollo del concurso de méritos, la entidad estatal modificó mediante adenda el contenido de la minuta del Anexo 3 de la oferta, denominada *“formulario de propuesta económica e ítems a ejecutar”*, con el propósito de que los concursantes desglosaran los costos de cada uno de los recursos (personal, administrativos y equipos) comprometidos en la ejecución de las labores de seguimiento. Ello tenía como finalidad verificar *“la consistencia de la propuesta económica respecto de las actividades descritas en la propuesta técnica”*⁴⁷, es decir, asegurar la proporcionalidad entre el precio pactado y los recursos asignados, sin que dicha correspondencia se supeditara al avance de la obra.

proporcional a la que recibe a título de retribución, sin que tengan ninguna incidencia aquellos elementos de carácter objetivo que establece o fija el mercado. No ocurre lo mismo en el Derecho Público donde es evidente que las prestaciones correlativas de las partes, en virtud del principio de la justicia conmutativa, tienen que mantener una equivalencia siguiendo el criterio objetivo de proporción o simetría en el costo económico de las prestaciones, lo que exige que el valor a recibir por el contratista, en razón de los bienes, obras o servicios que le entrega al Estado, deba corresponder al justo precio imperante en el mercado. Con ello, se fija un límite al ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad, en aras de racionalizar la posición dominante de la administración, mantener el equilibrio del contrato y, de este modo, garantizar los derechos del contratista que

³⁸ *“CLÁUSULA QUINTA OBLIGACIONES DEL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USME. Además de los derechos y deberes contemplados en el artículo 4o de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes y los convenidos en el presente contrato, EL FONDO se obliga especialmente a: (...) 3 Pagar el valor del contrato en las condiciones pactadas. (...)”* Exp. digital, doc. 2, p. 42. ⁴⁷ Exp. digital, doc. 34 (1), p. 224.

Radicación: 25000233600020190063001 (70.671)

Actor: Consorcio Infraestructura Usme

Demandado: Fondo de Desarrollo Local Usme Referencia:

Controversias contractuales

se constituye en la parte débil de la relación contractual” Corte Const., sent. C-892 de 2001, ago. 22/2001, M.P. Rodrigo Escobar [fundamento jurídico 4.3.1].

PERSONAL PROFESIONAL							
CONCEPTO	A	B	C	D	E	F	
PERSONAL PROFESIONAL	CANTIDAD	SUELDO MES BÁSICO	% DEDICACIÓN	F.M.	VALOR MES	Nº DE MESES	TOTAL PARCIAL
				%	(AxBxCxD)		(ExF)
Director de Interventoría	1		50%	2,9			
Residente de Interventoría	1		100%	2,9			
Especialista Eléctrico	1		25%	2,9			
Especialista Estructural	1		25%	2,9			
Especialista Hidráulico	1		25%	2,9			
PERSONAL OPERATIVO							
Inspector de calidad (Laboratorista)	1		50%	2,9			
Inspector de obra	1		100%	2,9			
Inspector Seguridad Industrial y Ambiental (SiSOMA)	1		50%	2,9			
PERSONAL ADMINISTRATIVO							

Auxiliar administrativo y Contable	1		50%	2,9		
		SUBTOTAL COSTO PERSONAL PROFESIONAL (1)				
GASTOS DE OPERACIÓN						
GASTOS DE OPERACIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	TIEMPO	VR. UNIT.	VR. PACIAL	VR. TOTAL
Equipo de Topografía	MES	0,3	12			
Equipos de Laboratorios	MES	0,5	12			
Papelería e impresión de informes	MES	1	12			
Transportes	MES	1	12			
Equipos de Protección Personal	GL	1	12			
Otros						
		SUBTOTAL GASTOS DE OPERACIÓN (2)				
RESUMEN GENERAL						
					COSTO TOTAL (1+2)	
					IVA 16%	
					VALOR TOTAL INTERVENTORIA	

* En el presente cuadro el proponente debe relacionar todos los costos, gastos y valores que conforman la consultoría a realizar.

73. La interpretación opuesta, según la cual la remuneración era variable y dependía del porcentaje de avance de la obra, resulta contradictoria con el equilibrio entre prestaciones y derechos propios de los contratos conmutativos. Bajo esa perspectiva, podría configurarse un escenario en el cual, pese a que el Interventor cumpla diligentemente sus obligaciones —manteniendo disponibles los medios personales y técnicos necesarios para ejercer sus funciones de control durante todo el plazo contractual—, se vea privado del ochenta por ciento (80 %) de su remuneración si la obra no avanza por causas ajenas a su gestión. Esta circunstancia implicaría que casi la totalidad de la contraprestación por sus servicios quedaría sujeta a un alea, esto es, a un acontecimiento incierto y ajeno al control del contratista, como el avance de la obra. Ello lo aproximaría a un contrato aleatorio, dado que “*el papel que juega el hecho incierto es lo que permite trazar la línea divisoria, toda vez que, como se acaba de decir, en la condición lo que está en juego es la consolidación o la eliminación del*

*negocio jurídico, en tanto que en el contrato aleatorio lo que el hecho contingente determina es el contenido de él*³⁹.

74. Por otra parte, la Sala advierte que en la matriz de riesgos incluida en el numeral 31 del pliego de condiciones definitivo no se hizo referencia al avance de la obra objeto de seguimiento técnico por parte del Interventor ni se tipificó como una circunstancia determinante de la cuantía de la remuneración a la que este tendría derecho⁴⁰. Si el FDL Usme hubiera pretendido trasladar los efectos desfavorables de este factor ajeno al control del Interventor, estableciendo un esquema de remuneración variable en un 80 % —y no simplemente una forma de pago o cronograma de desembolsos ajustado al avance—, habría debido preverlo expresamente para que los concursantes lo consideraran al elaborar sus ofertas. Sin embargo, y al margen de la validez de una estipulación semejante, ello no ocurrió, lo cual reafirma la conclusión previamente expuesta.

75. En conclusión, la Sala considera que la cláusula sexta, al señalar que *“el valor del presente contrato es de \$688.344.000 (...) [e] incluye todos los tributos y demás costos en que incurra el CONTRATISTA en razón de su ejecución”*⁵⁰, estableció como modalidad de remuneración un precio fijo o suma alzada, con la asunción de los riesgos que ello implica⁴¹. A su vez, la cláusula séptima, que comienza indicando que *“[[e]l valor del Contrato será cancelado por el Fondo de Desarrollo Local Usme, de la siguiente manera”*, reguló la exigibilidad y el calendario de pagos del precio (no la existencia del derecho de crédito), estableciendo un cronograma compuesto por tres grupos de desembolsos.

76. El primer grupo corresponde a *“Un diez por ciento (10%) una vez vencido el primer mes de ejecución [que] corresponde a la etapa de verificación de los Estudios, Diseños y Presupuesto por parte del Contratista de Obra”*, respecto del cual las partes no tienen discrepancias. El segundo corresponde al *“ochenta por ciento (80%) [del precio] mediante pagos parciales mensuales de acuerdo al porcentaje de avance de la obra”*. Como ya se concluyó, el hecho de que el Interventor no pudiera exigir el pago completo debido al bajo avance de la obra no extinguía su derecho a percibir la totalidad del precio pactado. No se trataba, como lo pudo interpretar la demandada y el Tribunal, de una condición que no se cumplió para dar nacimiento a un derecho, pues de lo que se trataba era de definir la época y momento para satisfacción de este,

³⁹ HINESTROSA, Fernando, *Tratado de las obligaciones II. De las fuentes de las obligaciones: El negocio jurídico*. Vol. II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pág. 640.

⁴⁰ Exp. digital, doc. 34 (1), p. 248. ⁵⁰

Exp. digital, doc. 2, p. 42.

⁴¹ *“En efecto, en el sistema del precio global, el contratista asume los riesgos derivados de los mayores costos que se causen por la ejecución del contrato; por lo mismo, y como contrapartida de este riesgo, el contratista también percibe los beneficios derivados de los menores costos en que incurra por la ejecución eficiente y temprana de sus obligaciones o, incluso, por circunstancias ajenas a él. En otras palabras, en el sistema de precio global fijo, la convención sobre una suma fija por el objeto del negocio jurídico implica un traslado de riesgos al contratista el cual, por supuesto, no solo asume los mayores costos sino también los beneficios de sus eficiencias y organización en el cumplimiento del contrato”* C.E., Secc. Tercera, Subsecc. A, exp. 56.399, jun. 8/2022, C.P. José Roberto Sáchica Méndez [fundamento jurídico 30].

que era preexistente sobre las bases que esta Sala ha explicado. En tal escenario, el saldo pendiente debía trasladarse a la etapa de liquidación, instancia en la que se efectúan los ajustes, revisiones y reconocimientos pertinentes para que las partes se declaren a paz y salvo (Ley 80/1993, art. 60).

77. Finalmente, el último pago corresponde a *“un diez por ciento (10%) [del precio] a la finalización de la obra previa suscripción del acta de recibo final a satisfacción suscrita con el interventor y el supervisor del contrato, y, la suscripción de la*

correspondiente Acta de Liquidación del Contrato de Interventoría”. A esta estipulación le resultan igualmente aplicables los criterios ya expuestos.

78. En coherencia con la conclusión sobre la estipulación de una suma alzada y no de una remuneración variable, la Sala concluye para efectos de lo que trajo a juicio la demandante, que el hecho de que el Interventor no pudiera acreditar la suscripción del acta de recibo final —debido a que el Contrato de Obra se extendió más allá de la vigencia del Contrato de Interventoría por razones no imputables a él— no lo priva de su derecho a recibir la remuneración pactada. Ello obedece a que el Interventor no garantizó la terminación de la obra —como si se tratara de un contrato de garantía—, ni el derecho a percibir el precio estaba sometido a una condición suspensiva (Código Civil, art. 1530), como lo sería la suscripción del acta de recibo final de la obra; tampoco el Interventor asumió un alea. Bastaba con que el Interventor ejecutara su prestación conforme a lo pactado para que surgiera el derecho a la contraprestación, mientras que la exigibilidad de su pago podía estar sujeta a ciertos requisitos contractuales, sin afectar la existencia misma del derecho.

79. En concordancia con las anteriores conclusiones, quien exige un derecho contractual debe acreditar su calidad de contratista cumplido; procede, entonces, analizar si el Interventor cumplió integralmente sus obligaciones y, en caso afirmativo, definir sobre si tiene derecho al pago que reclama.

El derecho del Interventor a recibir la totalidad del precio pactado

80. Los documentos que obran en el expediente acreditan que, aunque la obra no se terminó dentro del plazo del Contrato de Interventoría, el Interventor cumplió las obligaciones que le correspondían.

81. Para empezar, el informe final del supervisor designado por el FDL Usme, que realizó un análisis pormenorizado del cumplimiento de cada obligación contractual⁴², concluyó que el Interventor cumplió íntegramente sus compromisos⁵³:

⁴² Exp. digital, doc. 34 (83), pp. 160-218. ⁵³
 Exp. digital, doc. 34 (83), p. 223.

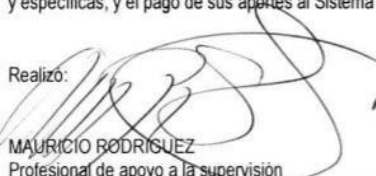
Radicación: 25000233600020190063001 (70.671)
 Actor: Consorcio Infraestructura Usme
 Demandado: Fondo de Desarrollo Local Usme Referencia:
 Controversias contractuales

CONCEPTO FINAL DE SUPERVISIÓN

De acuerdo con el anterior informe, como Profesional de Apoyo a la Supervisión certifico que el contratista CONSORCIO INFRAESTRUCTURA USME, cumplió el 100% de las Obligaciones Contractuales señaladas en el Contrato de Prestación de Servicios No. 186-FDLU-2015, según los soportes presentados por el interventor.

Igualmente, en cumplimiento de las obligaciones a mi cargo, y conforme a las disposiciones que regulan la materia, certifico el cumplimiento del contrato de prestación No. 186-FDLU-2015 y dejo constancia de haber verificado durante la ejecución contractual y para efectos de la liquidación del contrato el cumplimiento por el CONTRATISTA del objeto contractual, sus obligaciones generales y específicas, y el pago de sus aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral y Parafiscales.

Realizó:


 MAURICIO RODRÍGUEZ

Profesional de apoyo a la supervisión
 Contrato de Prestación de Servicios No. 043-FDLU-2018.

82. Igualmente, en el “*acta de recibo final de la interventoría*”, suscrita el 16 de diciembre de 2019 por el Interventor y el supervisor designado por el FDL Usme, se

indicó que hubo una ejecución del 100 % de las obligaciones derivadas del Contrato de Interventoría⁴³:

RESUMEN PORCENTUAL DEL PROYECTO			
		CONTRATADO	EJECUTADO
OBRAS RECIBIDAS A SATISFACCIÓN		100%	100%
INCIDENCIA EN EL CONTRATO 186 DE 2015		100,00%	

83. Finalmente, en el proyecto de acta de liquidación elaborado por la entidad estatal, que no llegó a firmar el Interventor debido a los desacuerdos sobre los saldos incluidos en el documento, se había incorporado el siguiente aparte⁴⁴:

3. CUMPLIMIENTO DEL OBJETO:

La administración certifica que el Asociado durante la prestación del servicio cumplió el objeto del CONTRATO DE PRESTACION DE INTERVENTORIA para lo cual certifico el recibo a satisfacción del mismo. Según consta en el informe final de supervisión el cual se anexa.

84. Aunque los elementos de juicio que evidencian las valoraciones del acreedor son suficientes para justificar la inferencia probatoria sobre el cumplimiento de las obligaciones del Interventor, los documentos producidos de forma coetánea a la ejecución del contrato y su prórroga ratifican que los servicios se prestaron en debida forma en sus múltiples componentes de seguimiento técnico, administrativo, financiero, jurídico y ambiental.

85. El Contrato de Interventoría tuvo un plazo inicial de doce meses, que transcurrió entre el 24 de septiembre de 2015 —fecha de suscripción del acta de inicio⁵⁶— y el 23 de septiembre de 2016. Durante la vigencia de dicho plazo inicial, el Interventor presentó once informes de interventoría:

No.	Periodo	Exp. digital
-----	---------	--------------

⁴³ Exp. digital, doc. 34 (83), p. 150.

⁴⁴ Exp. digital, doc. 34 (83), pp. 268-274. ⁵⁶
 Exp. digital, doc. 34 (83), p. 139.

1	24 de septiembre a 31 de octubre de 2015	Docs. 34 (15) y 34 (16)
2	1 de noviembre a 30 de noviembre de 2015	Docs. 34 (16) y 34 (17)
3	1 de diciembre a 31 de diciembre de 2015	Docs. 34 (17), 34 (18) y 34 (19)
4	1 de enero a 31 de enero de 2016	Docs. 34 (19), 34 (20) y 34 (21)
5	1 de febrero a 29 de febrero de 2016	Docs. 34 (22) y 34 (23)
6	1 de marzo a 31 de marzo de 2016	Docs. 34 (24) y 34 (25)
7	1 de abril a 30 de abril de 2016	Docs. 34 (26), 34 (27) y 34 (28)
8	1 de mayo a 31 de mayo de 2016	Docs. 34 (29), 34 (30) y 34 (31) y 34 (32)
9	1 de junio a 30 de junio de 2016	Docs. 34 (33), 34 (34) y 34 (35)
10	1 de julio a 31 de julio de 2016	Docs. 34 (36) y 34 (37)
11	1 de agosto a 31 de agosto de 2016	Docs. 34 (38), 34 (39) y 34 (40)

86. El 23 de septiembre de 2016, las partes suscribieron un acuerdo modificatorio mediante el cual prorrogaron el plazo del contrato por nueve meses y adicionaron el valor de la interventoría. Durante la ejecución de la prórroga, el Interventor presentó otros diez informes de interventoría, con periodicidad mensual:

No.	Periodo	Exp. digital
12	1 de septiembre a 30 de septiembre de 2016	Docs. 34 (41), 34 (42) y 34 (43)
13	1 de octubre a 31 de octubre de 2016	Docs. 34 (43), 34 (44) y 34 (45) y 34 (46)
14	1 de noviembre a 30 de noviembre de 2016	Docs. 34 (47), 34 (48) y 34 (49)
15	1 de diciembre a 31 de diciembre de 2016	Docs. 34 (50), 34 (51) y 34 (52)
16	1 de enero a 31 de enero de 2017	Docs. 34 (53), 34 (54) y 34 (55)
17	1 de febrero a 28 de febrero de 2017	Docs. 34 (56) y 34 (57)
18	1 de marzo a 31 de marzo de 2017	Docs. 34 (58), 34 (59) y 34 (60)
19	1 de abril a 30 de abril de 2017	Docs. 34 (60), 34 (61) y 34 (62)
20	1 de mayo a 31 de mayo de 2017	Docs. 34 (63) y 34 (64)
21	1 de junio a 23 de junio de 2017	Docs. 34 (65), 34 (66) y 34 (67)

87. Por último, el Interventor presentó el informe final de interventoría en julio de 2017⁴⁵. En cuanto al componente técnico, los informes detallan que el personal mínimo exigido hizo presencia ininterrumpida en la obra durante los veintiún meses de ejecución del contrato, circunstancia respaldada en las bitácoras anexas a cada informe y recopiladas en el informe final. Dichas bitácoras documentan las visitas diarias efectuadas tanto durante el plazo inicial (24 de septiembre de 2015 a 23 de

⁴⁵ Exp. digital, docs. 34 (67), 34 (68), 34 (69), 34 (70), 34 (71), 34 (72), 34 (73), 34 (74), 34 (75) y 34 (76)

⁵⁸ Exp. digital, doc. 34 (71), pp. 108-231; Exp. digital, doc. 34 (71), pp. 231-239; doc. 34 (72), pp. 1-98).

septiembre de 2016) como en la prórroga (24 de septiembre de 2016 a 23 de junio de 2017)⁵⁸. Además, el cumplimiento del componente técnico se encuentra corroborado en los informes finales de los especialistas en materia (i) estructural⁴⁶, (ii) eléctrica⁴⁷, (iii) de accesibilidad⁴⁸ e (iv) hidrosanitario y de red contra incendios⁴⁹, así como en la certificación del estado final de la obra⁵⁰ y en el registro fotográfico⁵¹.

88. Respecto del componente administrativo, la Sala nota que la totalidad de los informes periódicos del Interventor incluyeron un reporte del estado general del contrato, informes semanales, las actas de comité de obra, el seguimiento del personal —del Constructor y del Interventor— y el seguimiento de la correspondencia enviada y recibida en el mes supervisado, con copia de cada una de las comunicaciones⁵².

89. En cuanto al cumplimiento financiero, los veintiún informes mensuales de interventoría presentados por el Interventor incluyeron un apartado que abarcaba, entre otros aspectos: (i) el balance financiero, (ii) el plan de inversión del anticipo, (iii) el análisis de los rendimientos financieros y (iv) el control presupuestal. En esta sección se reportaron las novedades mensuales relacionadas con la tesorería, las actualizaciones fiduciarias, la aprobación de facturas, la revisión de cuentas de cobro

y las órdenes de compra⁵³. En concordancia con ese seguimiento permanente, en el informe final de interventoría se incluyó un control final del balance presupuestal⁵⁴ y del estado de la fiducia, el cual comprendió informes sobre la inversión⁵⁵, las reprogramaciones del anticipo⁵⁶, los rendimientos financieros⁵⁷, los extractos fiduciarios⁵⁸ y la liquidación del fideicomiso⁵⁹.

90. Respecto al componente jurídico, el expediente contiene evidencia suficiente de que el Interventor ejecutó de manera diligente sus funciones de control. En relación con la verificación del estado de cumplimiento del Contrato de Obra durante la vigencia del plazo inicial, los documentos registran que, en diciembre de 2015, advirtió al Constructor sobre atrasos respecto de lo programado⁶⁰; en marzo de 2016, evidenció el incumplimiento de compromisos de cortes de obra y formuló el primer y segundo

⁴⁶ Exp. digital, doc. 34 (68), pp. 304-326.

⁴⁷ Exp. digital, doc. 34 (68), pp. 327-340.

⁴⁸ Exp. digital, doc. 34 (68), pp. 357-395

⁴⁹ Exp. digital, doc. 34 (68), pp. 341-356; 34 (69) p. 1.

⁵⁰ Exp. digital, doc. 34 (69), pp. 24-153.

⁵¹ Exp. digital, doc. 34 (69), pp. 154-182.

⁵² Esta información obra en cada uno de los informes parciales de interventoría, contenidos en el expediente digital en la ubicación referenciada en los párrafos 81 y 82.

⁵³ Esta información obra en cada uno de los informes parciales de interventoría, contenidos en el expediente digital en la ubicación referenciada en los párrafos 81 y 82.

⁵⁴ Exp. digital, doc. 34 (71), p. 37.

⁵⁵ Exp. digital, doc. 34 (71), p. 39-42.

⁵⁶ Exp. digital, doc. 34 (71), p. 43-53.

⁵⁷ Exp. digital, doc. 34 (71), p. 54-70.

⁵⁸ Exp. digital, doc. 34 (71), p. 71-86.

⁵⁹ Exp. digital, doc. 34 (71), p. 87-103.

⁶⁰ Exp. digital, doc. 34 (18), p. 41.

llamado de atención por incumplimiento⁶¹; en mayo de 2016, reiteró un nuevo llamado de atención y recomendó al FDL Usme sancionar al Constructor⁶²; y, en julio de 2016, volvió a advertir sobre una situación de incumplimiento⁶³.

91. Igualmente, durante la prórroga del Contrato de Interventoría, el Interventor continuó ejerciendo sus funciones de control de manera diligente. En noviembre de 2016, formuló un llamado de atención por incumplimiento al Constructor⁶⁴; en diciembre de 2016, advirtió al FDL Usme sobre la persistencia de incumplimientos⁶⁵; en enero de 2017, informó sobre el atraso de la obra⁶⁶; en mayo de 2017, requirió nuevamente al Constructor por la situación crítica de la obra y formuló otro llamado de atención por incumplimiento; asimismo, en ese mismo mes, reportó la suspensión de actividades⁶⁷.

92. De otro lado, el expediente contiene evidencia de las actuaciones del Interventor durante el plazo inicial y la prórroga, relacionadas con el seguimiento jurídico al estado del Contrato de Obra y las solicitudes de acuerdos modificatorios. Así, (i) en febrero de 2016, emitió concepto desfavorable frente a la solicitud del Constructor de reprogramar el cronograma y suspender el Contrato de Obra⁶⁸; (ii) en marzo de 2016, se pronunció sobre la solicitud de prórroga presentada por el Constructor⁶⁹; (iii) en junio de 2016, no avaló una nueva solicitud de suspensión de la obra⁸³; (iv) en agosto de

2016, presentó concepto favorable para la prórroga solicitada;⁷⁰; (v) en febrero de 2017, remitió un informe sobre la situación del Contrato de Obra⁷¹; (vi) en marzo de 2017, solicitó al FDL Usme definir lineamientos frente a los diseños faltantes y cambios contractuales, así como la celebración de una reunión para acordar su implementación⁷²; (vii) en abril de 2017, presentó un informe detallando el estado del proyecto⁷³; y (viii) en julio de 2017, entregó un nuevo informe de actualización sobre el avance de la obra⁷⁴.

93. Finalmente, en relación con el componente ambiental, los informes mensuales de interventoría incluyeron un acápite denominado *“Informe mensual de seguridad,*

⁶¹ Exp. digital, doc. 34 (22), p. 1; doc. 34 (24), p. 114; doc. 34 (24), p. 121.

⁶² Exp. digital, doc. 34 (29), p. 194.

⁶³ Exp. digital, doc. 34 (33), pp. 14-15.

⁶⁴ Exp. digital, doc. 34 (43), p. 248.

⁶⁵ Exp. digital, doc. 34 (50), p. 1; 35.

⁶⁶ Exp. digital, doc. 34 (53), p. 1.

⁶⁷ Exp. digital, doc. 34 (32), pp. 92-93, 104.

⁶⁸ Exp. digital, doc. 2, p. 202.

⁶⁹ Exp. digital, doc. 2, pp. 212-216. ⁸³

Exp. digital, doc. 2, p. 254.

⁷⁰ Exp. digital, doc. 2, pp. 268-278.

⁷¹ Exp. digital, doc. 34 (57), pp. 259-267.

⁷² Exp. digital, doc. 34 (58), p. 1.

⁷³ Exp. digital, doc. 34 (60), pp. 72-78.

⁷⁴ Exp. digital, doc. 34 (64), pp. 295-308.

salud ocupacional y ambiental", en el cual se reportaron los aspectos ambientales correspondientes a cada periodo de vigilancia⁷⁵. Toda la gestión realizada en este ámbito fue sistematizada en el informe final presentado en julio de 2017⁷⁶. En concordancia con lo anterior, el Interventor allegó un informe de seguimiento sobre la disposición de residuos, que consignó la cantidad generada en metros cúbicos, el porcentaje de reutilización y la identificación de las escombreras utilizadas mensualmente entre diciembre de 2015 y mayo de 2017, con el correspondiente soporte de ingreso en la plataforma de la Secretaría Distrital de Ambiente⁷⁷. Además, aportó los registros de entrega de materiales en cada una de las escombreras autorizadas, cumpliendo así con las obligaciones de manejo ambiental⁹².

94. En síntesis, las pruebas obrantes en el expediente, incluidas las evaluaciones elaboradas por el supervisor designado por el FDL Usme, acreditan que el Interventor ejecutó adecuadamente las actividades objeto del Contrato de Interventoría durante toda su vigencia. A la par de esta evidencia, la demandada no alegó un incumplimiento de su parte.

95. Asimismo, las pruebas evidencian que, durante el período correspondiente a la prórroga pactada en el adicional No. 1 —cuyo valor no fue pagado por la entidad—, el Interventor mantuvo activo el personal mínimo comprometido para el cumplimiento de sus obligaciones e incurrió en los costos asociados al pago de sus salarios y prestaciones sociales, lapso en el cual el avance en la construcción de la obra fue del 30,9%⁷⁸. El expediente contiene contratos de trabajo, comprobantes de egreso por nómina emitidos por el Interventor, constancias de pagos a terceros en portales bancarios, desprendibles detallados de nómina y constancias de pago de la planilla de

aportes a seguridad social⁷⁹. Además, en los informes mensuales de interventoría se anexaron los soportes de pagos de seguridad social y parafiscales tanto de los trabajadores del Interventor como de los del Constructor⁸⁰. Estos documentos acreditan que el Interventor vinculó al personal necesario y efectuó el pago de sus salarios y prestaciones durante toda la vigencia del Contrato de Interventoría, tanto en el plazo inicial como en la prórroga.

⁷⁵ Esta información obra en cada uno de los informes parciales de interventoría, contenidos en el expediente digital en la ubicación referenciada en los párrafos 81 y 82.

⁷⁶ Exp. digital, doc. 34 (81), p. 282.

⁷⁷ Exp. digital, doc. 34 (81), pp. 283 a 301; doc. 34 (82), pp. 1-2 ⁹²
 Exp. digital, doc. 34 (82), pp. 3-200; doc. 34 (83), pp. 1-15.

⁷⁸ Según el informe mensual de interventoría No. 12, correspondiente al mes de septiembre de 2016, con corte al 25 de septiembre —un día después de la suscripción de la prórroga—, el avance físico de la obra era del 23,64 % (Exp. digital, doc. 34 (41), p. 37). Por su parte, conforme al informe final del supervisor del Contrato de Interventoría (Exp. digital, doc. 34 (83), p. 223) y a la certificación de cumplimiento elaborada por el Interventor —aunque esta última no fue firmada— (Exp. digital, doc. 34 (83), p. 236), el avance físico registrado al término del Contrato de Interventoría fue del 54,54 %. De lo anterior se colige que, durante el período de prórroga, la obra presentó un avance adicional del 30,9 %.

⁷⁹ Exp. digital, docs. 3 (pp. 1-68), 4 (pp. 1-122), 5 (pp. 1-14), 7 (pp. 1-68), 8 (pp. 1-122), 9 (pp. 1-14), 11 (pp. 1-94), 14 (pp. 174-197), 15 (1-195), 16 (pp. 1-201), 17 (pp. 1-223) y 18 (pp. 1-189).

⁸⁰ Esta información obra en cada uno de los informes parciales de interventoría, contenidos en el expediente digital en la ubicación referenciada en los párrafos 81 y 82.

81. En los informes mensuales presentados por el Interventor se consignó la asignación diaria de cada uno de los empleados a las labores de seguimiento del Contrato de Obra⁹⁶. Esta información es congruente con las actas de asistencia a los comités de obra, en los que participó el personal asignado, y con los informes semanales de interventoría, que detallan la ejecución efectiva de las actividades⁸². En este contexto, está probado que el Interventor no solo mantuvo los vínculos laborales e incurrió en los gastos de salarios y prestaciones sociales del personal al que se comprometió, sino que, además, el recurso humano comprometido se destinó efectivamente a cumplir las labores de seguimiento técnico, administrativo, financiero, jurídico y ambiental del Contrato de Obra.

97. El dictamen pericial aportado por el demandante estableció que, solo por el período correspondiente a la prórroga pactada en la adición No. 1 —cuyo valor no fue pagado por el FDL Usme—, los costos directos del Interventor por concepto de salarios y prestaciones sociales ascendieron a \$252'899.659 (sin incluir otros costos directos de equipos, ni los gastos generales o costos indirectos)⁸³. La Sala encuentra fiable esta conclusión, toda vez que la calidad de sus fundamentos no genera duda alguna: corresponde a los soportes externos y a los comprobantes contables relativos a este rubro⁸⁴.

98. El cálculo se presentó claramente discriminado y detallado, desglosando el costo correspondiente por cada empleado. Finalmente, los documentos anexos acreditan las calificaciones profesionales y académicas del perito Sandra Yaneth Guarnizo Ortiz, administradora de empresas certificada como perito evaluadora de empresas y experta en cálculos financieros, contables y actuariales, quien ya había elaborado pericias sobre la misma materia¹⁰⁰. A lo anterior se suma que el FDL Usme no aportó un dictamen para la contradicción de la pericia ni pidió que la perito compareciera a

audiencia para controvertir sus conclusiones, como tampoco puso en duda el contenido del dictamen en sus alegatos⁸⁵.

⁸¹ Esta información obra en cada uno de los informes parciales de interventoría, contenidos en el expediente digital en la ubicación referenciada en los párrafos 81 y 82.

⁸² Esta información obra en cada uno de los informes parciales de interventoría, contenidos en el expediente digital en la ubicación referenciada en los párrafos 81 y 82.

⁸³ Exp. digital, doc. 13, pp. 14-58. Según el dictamen, el valor ascendió a \$257.253.663. No obstante, la Sala no estima pertinente tomar en consideración el rubro de intereses moratorios por pago “fuera de fecha” equivalente a \$4.354.004). Lo anterior, dado que —como se explica posteriormente— no hay lugar a sancionar por intereses moratorios al FDL Usme, ya que durante la ejecución del Contrato de Interventoría no se cumplieron los presupuestos para hacer exigibles los desembolsos en favor del Interventor, así que la exigibilidad de dichos montos se trasladó a la liquidación del Contrato de Interventoría.

⁸⁴ Exp. digital, docs. 3 (pp. 1-68), 4 (pp. 1-122), 5 (pp. 1-14), 7 (pp. 1-68), 8 (pp. 1-122), 9 (pp. 1-14), 11 (pp. 1-94), 12 (pp. 1-32), 14 (pp. 174-197), 15 (1-195), 16 (pp. 1-201) y 17 (pp. 1-223). ¹⁰⁰ Exp. digital, doc. 13, pp. 14-58.

⁸⁵ Conforme al artículo 220 del CPACA, los dictámenes periciales aportados por las partes debían ser debatidos en audiencia de pruebas, para lo cual era necesaria la convocatoria de los peritos. Sin

99. En conclusión, el Interventor cumplió sus obligaciones durante toda la vigencia del Contrato de interventoría, incluida la prórroga pactada en el adicional No. 1, lo cual le implicó incurrir en los costos necesarios para garantizar el seguimiento integral del Contrato de Obra.

100. A partir de esta conclusión, y de las anteriores sobre la estipulación de un precio fijo y el derecho del Interventor a exigir su pago íntegro por el cumplimiento de sus obligaciones, la Sala procede a pronunciarse sobre la liquidación, en particular sobre los saldos pendientes de pago, incluido el importe de la factura No. 21, respecto de la cual el FDL Usme manifestó inconformidad en su recurso de apelación.

La liquidación judicial del contrato

101. De acuerdo con las conclusiones a las que arribó la Sala, el Interventor tiene derecho a percibir el ciento por ciento (100 %) del valor pactado para la interventoría, incluida la suma establecida en la adición No. 1, monto que asciende en total a \$1.204'602.000. Bajo este entendimiento, la Sala no encuentra atendible el reparo formulado en la apelación por el FDL Usme, según el cual no había lugar al pago de la factura No. 21, porque a través de este documento se efectuó el cobro del saldo pendiente del precio inicial del Contrato de Interventoría.

102. A lo anterior cabe agregar que el FDL Usme reconoció tanto la existencia de esta deuda como la suma pendiente de pago. En el informe final de supervisión, luego de constatarse la ejecución del Contrato de Interventoría, el supervisor señaló que quedaba un "*valor a liberar al contratista*" de \$45'134.924, monto que coincide con el valor de la factura No. 21¹⁰², Además, en el expediente reposa una comunicación del 16 de julio de 2018, en la cual la entidad solicitó ajustar el valor de la factura original (No. 20), por considerar que la suma a pagar al Interventor ascendía precisamente a \$45'134.924:

"Con relación al Asunto de la referencia me permito informarle que, una vez revisado la parte financiera del Contrato de Interventoría No 186 de 2015, por parte de la Supervisión del Contrato se evidenció que la Factura N° 20 la cual está por un valor de \$84'900.000, debe ser corregido según lo estipula la "CLÁUSULA SÉPTIMA - FORMA DE PAGO: (...), dicho valor debe ser por un valor de \$ 45'134.924 (Cuarenta y cinco millones ciento treinta y cuatro mil novecientos veinticuatro pesos) el cual fue presentado por la Supervisión del FDLU a los Representantes del CONSORCIO INFRAESTRUCTURA USME y el cual fue

embargo, esta regla fue modificada por el artículo 54 de la Ley 2080 de 2021, que estableció que la contradicción de dictámenes aportados por las partes se rige por las reglas previstas en el Código General del Proceso (CGP). De acuerdo con el artículo 228 del CGP, la parte contra quien se aduce un dictamen puede solicitar la comparecencia del perito, aportar un dictamen de contradicción o realizar ambas actuaciones, y el juez puede ordenar la citación del perito si lo estima necesario. En virtud del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021, estas reglas se aplican a los procesos iniciados bajo la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hubieran decretado pruebas antes de su entrada en vigor, el 25 de enero de 2021. Como en el presente caso la audiencia inicial en la que se decretaron las pruebas se celebró el 31 de agosto de 2021, resulta aplicable el régimen previsto en el artículo 228 del CGP, sin que fuera obligatoria la citación del perito a audiencia.¹⁰² Exp. digital, doc. 34 (83), p. 223.

Radicación: 25000233600020190063001 (70.671)
 Actor: Consorcio Infraestructura Usme
 Demandado: Fondo de Desarrollo Local Usme Referencia:
 Controversias contractuales

aceptado, para lo anterior se debe realizar una Nota Crédito a la Factura N° 20 y corregir el monto a ser cancelado por parte del FDLU”⁸⁶.

¹⁰³. En virtud de lo anterior, la Sala confirmará la decisión del Tribunal que ordenó el pago de la factura No. 21 como parte de los saldos a favor del Interventor en la liquidación. En cuanto a los intereses moratorios, la sentencia de primera instancia negó su reconocimiento al considerar que el Interventor no acreditó haber radicado, durante la ejecución del Contrato de Interventoría, los documentos adicionales exigidos contractualmente para exigir el desembolso del monto facturado. Así, concluyó que la falta de pago no configuraba un incumplimiento atribuible a la entidad. Contra esta decisión el Interventor no formuló reparo en su recurso de apelación; por ende, no hay lugar a modificarla.

⁸⁷. La Sala procederá a calcular el saldo a favor del Interventor ciñéndose al contenido y alcances de la liquidación practicada por el Tribunal, que no fue objeto de reparo:

Liquidación contrato de interventoría No. 186-FDLU-2015	
Precio pactado	\$1.204'602.000
Valor ejecutado	\$1.204'602.000
Valor pagado	\$643'147.126 ¹⁰⁴
Saldo insoluto a favor del Interventor	\$561'454.874

⁸⁸. El valor pendiente de pago (\$561'454.874) se actualizará desde el 25 de diciembre de 2017, fecha en la que expiró el plazo para la liquidación unilateral¹⁰⁵: Valor actualizado = [Valor histórico * (IPC final abril 2025 / IPC diciembre de 2017)]. Esta operación arroja un valor actualizado de \$866'976.232, que se explica así: \$866'976.232 (Valor actualizado) = [\$561'454.874 * (149,66: IPC final / 96,92: IPC inicial)].

¹⁰⁶. Sobre la anterior suma no resulta procedente ordenar el pago de intereses de mora conforme a lo solicitado por el demandante (pretensión 1.1.). Esta clase de intereses se deben desde que el deudor de una obligación dineraria se constituye en mora (Código Civil, art. 1617), fenómeno que presupone la exigibilidad del débito,

⁸⁶ Exp. digital, doc. 34 (83), p. 258.

⁸⁷ Este valor se extrae del informe final del supervisor del Contrato de Interventoría (Exp. 34 (83), p. 223) y coincide con el control de facturación del Interventor a la finalización del plazo contractual (Exp. digital, doc. 6, p. 1).

⁸⁸ La cláusula décima novena del Contrato de Interventoría estableció que las partes lo liquidarían de común acuerdo dentro de los cuatro meses siguientes a su terminación y que, si el contratista no se presentaba o las partes no llegaban a acuerdo, sería liquidado unilateralmente por la entidad dentro de los dos meses siguientes (Exp. digital, doc. 02, p. 44). El negocio jurídico tenía un plazo de 12 meses calendario (Exp. digital, doc. 02, p. 43) contados a partir del acta de inicio, que se suscribió el 24 de septiembre de 2015 (Exp. digital, doc. 02, p. 86). El 23 de septiembre de 2016, las partes prorrogaron el plazo 9 meses contados a partir del 24 de septiembre 2016 (Exp. digital, doc. 02, p. 55), así que el Contrato de Interventoría finalizó el 23 de junio de 2017. A partir del día siguiente, 24 de junio de 2017, corrieron los 4 meses para que las partes lo liquidaran de común acuerdo—lo que no sucedió— término que venció el 24 de octubre de 2017. El día posterior, 25 de octubre de 2017, empezaron a correr los 2 meses para la liquidación unilateral por parte del FDL, plazo que culminó el 25 de diciembre de 2017 sin que la entidad lo haya liquidado.

independientemente de si se requiere, o no, reconvención judicial. En este caso, la obligación de pagar los saldos insolutos del precio pactado por los servicios de la Interventoría no era exigible antes de la liquidación del contrato, pues su cumplimiento sólo podía reclamarse a partir de dicha liquidación, momento en el cual surgía el deber

de satisfacer la prestación sin dilación. Por lo tanto, no es viable ordenar el pago de esta sanción pecuniaria asociada al retardo culpable del deudor.

Costas

^{107.} De acuerdo con el artículo 188 del CPACA, 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 CGP. Según el numeral 1º del artículo 365 del CGP, se debe condenar en costas a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación. En este caso, el recurso de apelación se resolvió desfavorablemente al demandado, porque no se accedió a su solicitud de revocar la decisión de ordenar el pago de la factura No. 21. En contraste, el recurso de apelación del demandante se resolvió de manera favorable, en el sentido de que, a raíz de la alzada, se modificará parcialmente la sentencia apelada y se le reconocerá la totalidad del precio del Contrato de Interventoría. En consecuencia, procede la condena en costas a cargo del FDL Usme por esta instancia.

^{108.} El artículo 5 del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 estableció que en los procesos declarativos las tarifas de agencias en derecho para la segunda instancia serán entre 1 y 6 SMMLV. Para su fijación, se deben tener en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada, así como la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad; además, las tarifas por porcentaje se deben aplicar inversamente al valor de las pretensiones. El apoderado del Consorcio Infraestructura Usme no realizó ninguna gestión con posterioridad a la presentación del recurso. Por tanto, respecto de las agencias en derecho para la segunda instancia, se reconocerá el monto mínimo por las cargas de vigilancia del proceso: un (1) SMMLV a la fecha de ejecutoria de esta sentencia. Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, según lo previsto en el artículo 366 del CGP.

PARTE RESOLUTIVA

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 y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia proferida el 23 de marzo de 2023 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, por lo cual su parte resolutive será la siguiente:

Radicación: 25000233600020190063001 (70.671)
 Actor: Consorcio Infraestructura Usme
 Demandado: Fondo de Desarrollo Local Usme Referencia:
 Controversias contractuales

“PRIMERO: Liquidar judicialmente el Contrato de Interventoría No. 186-FDLU de 2015, celebrado entre el Consorcio Infraestructura Usme y el Fondo de Desarrollo Local de Usme, y establecer que este último deberá pagar al Consorcio Infraestructura Usme la suma de ochocientos sesenta y seis millones novecientos setenta y seis mil doscientos treinta y dos pesos (\$866'976.232), correspondiente al saldo no pagado y actualizado del valor total del contrato.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: Sin condena en costas, conforme decantó en el anterior considerando.

CUARTO: Ejecutoriada **liquídense** por Secretaría los gastos de proceso, y **devuélvanse** los remanentes al interesado. Pasados dos (2) años sin que hubieren sido reclamados dichos remanentes, la Secretaría declarará la prescripción a favor de la Rama Judicial.

QUINTO: Cumplido lo anterior, por Secretaría de esta Subsección **ARCHÍVESE** el expediente dejando las constancias del caso”.

SEGUNDO: Condenar al Fondo de Desarrollo Local Usme a pagar en favor del Consorcio Infraestructura Usme un monto de un (1) SMMLV a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por concepto de costas de la segunda instancia. Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, según lo previsto en el artículo 366 del CGP.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

MARÍA ADRIANA MARÍN

Aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

FERNANDO ALEXEI PARDO FLOREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. **Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.**



VF



Radicación: 25000233600020190063001 (70.671)
Actor: Consorcio Infraestructura Usme
Demandado: Fondo de Desarrollo Local Usme Referencia:
Controversias contractuales



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

Radicación: 25000233600020190063001 (70.671).
Demandante: Consorcio Infraestructura Usme.
Demandado: Fondo de Desarrollo Local Usme.
Referencia: Controversias contractuales.
Ponente: José Roberto Sáchica Méndez.
Sentencia: 30 de mayo de 2025.

ACLARACIÓN DE VOTO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, procedo a exponer las razones que me llevaron a aclarar el voto en la providencia de la referencia, mediante la cual se modificó la sentencia de primera instancia.

Aunque comparto la decisión de fondo, considero necesario señalar una diferencia de criterio conceptual e interpretativo al interior de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en torno a la validez y eficacia de las cláusulas incluidas en contratos de interventoría que supeditan su pago al avance del contrato objeto de supervisión.

La posición mayoritaria, tanto de la Subsección A¹ como de la Subsección B² de la Sección Tercera, sostiene que es válido y eficaz pactar un porcentaje del pago del contrato de interventoría sujeto al cumplimiento del contrato vigilado. En esta línea, la Subsección B señaló:

En ese contexto, para la Sala es claro que, el reconocimiento del costo variable (...) del valor total del contrato de interventoría dependía, exclusivamente, del avance efectivo del contrato de obra objeto del contrato de consultoría (...).

Asimismo, es relevante anotar que ese preciso aspecto concerniente a la forma de pago del contrato de consultoría es un aspecto del negocio jurídico perfectamente válido y no fue objeto de observación durante el proceso de selección, razón por la cual fue conocido por la parte actora desde el inicio

¹

Además de la providencia objeto de aclaración en esta oportunidad, esta posición fue igualmente sostenida en la sentencia del 17 de octubre de 2023, proferida por la Sección Tercera, Subsección

A, del Consejo de Estado, en el expediente con radicación No. 25000-23-26-000-2021-00490-01 (69.492). 2

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 11 de septiembre de 2024, radicación No. 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622); y sentencia del 26 de marzo de 2025, radicación No. 76001-23-33-000-2016-01056-01 (68.206).

Radicación: 050012333000-2020-04015-01 (68.549)

Demandante: Construcciones Escobar y Ortega S.A.S. Demandado: Municipio de Bello.

Aclaración de voto.



y determinante al momento de presentar la propuesta que finalmente fue seleccionada³.

De otro lado, en la providencia que es objeto de aclaración en esta oportunidad, la Subsección A expresó:

(...) es válido que se establezcan modalidades de remuneración con componentes variables que trasladen al interventor ciertos riesgos previsibles o que permitan compartir los efectos derivados de las vicisitudes que puedan presentarse durante la ejecución del contrato de obra.

(...) [no obstante], incluso en los casos en que la remuneración se determine mediante esquemas variables, el pago del precio correspondiente a los servicios del interventor no puede quedar supeditado única y exclusivamente al avance del contrato de obra.

Aunque en el presente caso se concluyó que no se pactó una condición para la remuneración del interventor, se reiteró la postura previamente adoptada por esta misma Subsección⁴ al analizar un contrato que supeditaba parcialmente dicho pago al avance de la obra, providencia en la cual salvé mi voto y expuse mi posición en los siguientes términos:

El pago en un contrato de interventoría no puede condicionarse al cumplimiento del contratista objeto de seguimiento, en tanto de esa forma se configura una obligación de imposible cumplimiento (...)

El carácter de imposible cumplimiento de dicha carga se desprende del hecho de ser de la esfera exclusiva y excluyente del vigilado a través del contrato de interventoría. Las obligaciones del interventor se limitan a advertir oportunamente los posibles incumplimientos, a través de una estricta vigilancia, pero no van más allá, como por ejemplo y de acuerdo con el sentido del fallo que me aparto, imponer al intervenido que cumpla. Esta obligación corresponde a la entidad pública contratante. A mi juicio, con la interpretación que se hizo en el proyecto sobre las obligaciones del demandante desborda la naturaleza misma del contrato de interventoría.

Por otra parte, existe una tercera postura al interior de la Subsección B, expuesta recientemente en una aclaración de voto, según la cual resulta jurídicamente admisible condicionar el 100 % del pago del interventor al cumplimiento del objeto del contrato intervenido:

Así las cosas, condicionar el pago en el contrato de interventoría a la ejecución del contrato objeto de vigilancia es, simple y llanamente, introducir a un negocio jurídico una condición casual en donde la ocurrencia “depende

de la naturaleza sola, [o] de sus cambios en concurrencia con actividades de terceros". Por lo tanto, siempre y cuando sea posible ejecutar el contrato

³

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 11 de septiembre de 2024, radicación No. 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622).

⁴

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 17 de octubre de 2023, radicación No. 25000-23-26-000-2021-00490-01 (69.492).

2



Radicación: 050012333000-2020-04015-01 (68.549)
Demandante: Construcciones Escobar y Ortega S.A.S. Demandado: Municipio de Bello.
Aclaración de voto.

objeto de vigilancia, la condición del contrato de interventoría será posible, pero dependerá de hechos de terceros y de un “acaso”: que se ejecute a cabalidad el contrato objeto de vigilancia. A mis ojos, tal pacto es válido en ejercicio de la autonomía de la voluntad. Y no se deriva del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 la voluntad del legislador de eliminar de los contratos estatales sometidos al Estatuto la posibilidad de pactar condiciones casuales.

Si bien esta es una discusión que aún persiste en la Sección, considero que el análisis aplicable al caso debía limitarse a precisar que, en los contratos de interventoría, es posible sujetar el cronograma de pagos al avance efectivo de la obra, evento en el cual la obligación se haría exigible en su totalidad al lograrse el 100% del avance o, en su defecto, al concluir el término de ejecución. No resultaba, entonces, pertinente extender el análisis a un supuesto de hecho distinto, como lo sería condicionar un porcentaje de la remuneración del interventor a esa misma circunstancia.

En ese sentido, comparto en su integridad la regla que se aplicó a la solución del caso concreto, sin perder de vista la divergencia previamente expuesta, la cual deberá ser objeto de análisis y discusión en aquellos casos en que las consideraciones jurídicas debatidas resulten efectivamente aplicables.

En los términos anteriores, dejo consignada mi aclaración de voto.

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN
Magistrada

