



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., nueve (9) de diciembre dos mil veinticinco (2025)

Expediente: 680012333000201700214 01 (72.623)
Demandantes: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC–
Demandado: Universidad Nacional de Colombia y otro
Medio de control: Controversias Contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – la inclusión de salvedades no es requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción, pero sí un presupuesto material para establecer el alcance del acuerdo / EXCEPCIÓN AL DEBER DE DEJAR CONSTANCIAS O SALVEDADE EN EL ACTA DE LIQUIDACIÓN PARA ACCEDER A LA JURISDICCIÓN – se configura ante la ocurrencia de hechos nuevos y posteriores a la suscripción del finiquito de mutuo acuerdo / SUPERVISOR DEL CONTRATO – su labor está encaminada a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado, no a efectuar un examen formal del mismo

Surtido el trámite de ley sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia que negó las súplicas de la demanda.

Se trata de establecer si los supuestos de incumplimiento aludidos por la actora revelan circunstancias nuevas o posteriores a la suscripción del acta de liquidación bilateral y que, por tanto, configuran una excepción al deber de los contrayentes de consignar las reservas concretas en relación con las materias que no quedaron cubiertas con los efectos vinculantes de dicho acuerdo.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la decisión adoptada el 23 de enero de 2025, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones de la demanda¹.
2. El anterior proveído decidió la controversia formulada el 10 de febrero de 2017² por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios³ (en adelante, USPEC, la demandante, la actora o la unidad) contra la Universidad Nacional de Colombia⁴ (en lo sucesivo, UNAL o la universidad) y Seguros Generales Suramericana S.A. (en adelante, SURA o la aseguradora), cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos jurídicos se enuncian a continuación.

¹ El *a quo* no condenó en costas, toda vez que no advirtió un actuar temerario o con mala fe de la parte que fue derrotada en el proceso.

² FI.255, c.1.

³ La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios fue creada, a través del Decreto 4150 de 2011, luego de la escisión del INPEC, como una unidad administrativa especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, cuyo objeto es “gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC”.

⁴ La Universidad Nacional de Colombia es un ente universitario autónomo del orden nacional, vinculado al Ministerio de Educación, con régimen especial, cuyo objeto es la educación superior y la investigación (art.1 del Decreto 1210 de 1993).

Pretensiones

3. La USPEC solicitó que se declare que la UNAL incumplió el contrato No. 43 de 2013 y, como consecuencia, que se ordene a esta última el pago de los perjuicios ocasionados a la demandante –los cuales tasó en \$498'372.055⁵–. Asimismo, pidió que la condena se proferiera de forma solidaria, a cargo de SURA, sociedad que otorgó la garantía única de cumplimiento que avaló aquel acuerdo.

Hechos

4. La USPEC y la universidad suscribieron el convenio interadministrativo No. 20 de 2013 (en lo sucesivo, el *convenio marco*), para “*aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros que permitan contribuir al crecimiento y desarrollo del sistema penitenciario y carcelario en el territorio Nacional*”⁶.

5. En desarrollo del anterior acuerdo, los referidos sujetos celebraron el contrato No. 43 de 2013 (en adelante, el *contrato*), cuyo objeto consistió en “*realizar aplicación del modelo de edificaciones de un sector de mediana seguridad en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Girón*”, por el monto de \$711'063.760; para el efecto, la UNAL se comprometió a realizar el diseño integral y funcional del mencionado establecimiento, con una capacidad para 700 internos en promedio y un área estimada de construcción de 9000 m2.

6. El plazo del contrato se extendió inicialmente hasta el 31 de diciembre de 2013, pero fue prorrogado, en siete oportunidades, hasta el 7 de diciembre de 2014. Este mismo día se recibieron los productos contratados.

7. El 23 diciembre de 2014, las partes firmaron el acta de liquidación bilateral del negocio, que señaló “... [e]l recibo de los productos hace parte del objeto contractual y su alcance, fue verificado por el supervisor designado, **lo cual no exige a las partes de las eventuales acciones y actuaciones civiles, penales, fiscales y administrativas, producto de las actuaciones u omisiones realizadas durante la ejecución del proyecto** ...”⁷ (resaltado de la demanda).

8. Para la construcción de la obra diseñada, la unidad celebró el contrato No. 402 de 2014 con el consorcio CYD-DISICO-PROING. Este último solicitó el ajuste de los diseños, al advertir problemas en el lote dispuesto para la obra. Las modificaciones se concretaron mediante la suscripción del otrosí No. 2 a ese negocio jurídico, en el que se contempló que los ítems no previstos –resultantes de los ajustes a los diseños– ascendían a \$498'.372.055.

9. En atención de los mencionados hallazgos, la actora solicitó iniciar el proceso de afectación de la garantía única del contrato, así como adelantar un proceso sancionatorio contra la universidad, dada la deficiente calidad de los productos que entregó. Por medio de Resolución 467 del 10 de junio de 2016, la USPEC declaró

⁵ Como se plasmó en la estimación razonada de la cuantía –fl.13, c.1. –.

⁶ Fl.2, c.1.

⁷ Fl.4, c.1.

que no era competente para efectuar la referida actuación administrativa –decisión confirmada en la Resolución 613 del 21 de julio de 2016–.

Los fundamentos de derecho

10. La universidad desconoció los arts. 2, 6, 121 y 123 de la Constitución Política y 3, 5, 23, 26, 27 y 28 de la Ley 80 de 1993, así como las cláusulas tercera, cuarta y quinta del contrato, al no recopilar correctamente la información concerniente al sitio de obra pues, durante su construcción, se advirtió que el lote escogido era atravesado por un cauce de agua, estaba invadido por flora y fauna, y parte del proyecto se implantó en el predio de un tercero, haciendo inviable la edificación en ese lugar.

Contestaciones de la demanda

11. La **UNAL** solicitó negar las súplicas de la demanda⁸. Como medios de defensa propuso: (i) *“cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato interadministrativo No. 43 de 2013”*, en tanto la universidad entregó los 19 productos acordados bajo el acompañamiento y supervisión permanente de la USPEC; el proyecto diseñado debía ser desarrollado dentro del área de polígono entregado por la actora; además, indicó que no es cierto que la ejecutora se abstuviera de considerar el impacto ambiental que la construcción podría tener frente al cuerpo de agua, puesto que desde el primer informe advirtió su presencia y elaboró un estudio hidrogeológico, en virtud del cual dispuso de áreas de aislamiento suficientes para no comprometer su existencia y la vegetación encontrada en el predio, y elaboró un plan de manejo ambiental y seguridad industrial que lo cobijaba. Señaló que durante el transcurso del plazo ni en la fase de su liquidación se señalaron los incumplimientos endilgados al ente de educación superior; (ii) *“ejecución de buena fe por parte de la Universidad Nacional de Colombia”*, en tanto observó las obligaciones y condiciones establecidas por la USPEC; y (iii) *“la genérica”*.

12. **SURA** también se opuso a las pretensiones de la actora⁹. Formuló las excepciones de: (i) *“cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista”*, por cuanto la universidad observó la totalidad de sus prestaciones. Ésta implantó el proyecto en el área que le correspondía designar a la USPEC; (ii) *“inexistencia de obligación solidaria de Seguros Generales Suramericana S.A.”*, en tanto la vinculación de la aseguradora se sustenta en el contrato de seguro, contenido en la póliza No.0892722-6, cuyo tope indemnizatorio se limita al monto de los amparos; (iii) *“la obligación indemnizatoria a cargo de Seguros Generales Suramericana S.A. se encuentra sujeta a la demostración de la ocurrencia del siniestro y la cuantía de la pérdida, a cargo de la entidad demandante”*, ante la falta de demostración de los defectos atribuidos a los productos entregados por la UNAL, no se probó la supuesta pérdida patrimonial sufrida por la demandante; (iv) *“límite de responsabilidad de Seguros Generales Suramericana S.A.”*, en caso de demostrarse la inobservancia aludida, la responsabilidad de la aseguradora se ciñe al valor asegurado para el amparo de calidad del servicio –la cifra de \$213’012.704– y, (v) la *“genérica”*¹⁰.

⁸ Fls.306 a 334, c.1.

⁹ Fls.543 a 548, c.1.

¹⁰ Esto es, cualquier otro medio de defensa que se pruebe en el plenario (art.282 del CGP).

Alegatos en primera instancia

13. Surtido el debate probatorio¹¹, al alegar de conclusión, la USPEC¹² insistió en los reclamos de su demanda, señaló que, aunque la universidad entregó unos productos éstos no eran ejecutables¹³. La UNAL¹⁴ y la aseguradora¹⁵ ratificaron las razones de su defensa.

14. El Ministerio Público guardó silencio.

Fundamentos de la sentencia impugnada¹⁶

15. El *a quo* aseguró que la ausencia de salvedades explícitas y suficientes en el acta de liquidación bilateral suscrita por las partes, impide el examen de las reclamaciones traídas al juicio. Indicó que el art. 11 de la Ley 1150 de 2007 fija el deber y la obligación de los contrayentes de formular inconformidades u observaciones al momento suscribir el finiquito de mutuo acuerdo, excepto en los casos en que se demuestran circunstancias sobrevinientes que no pudieron ser advertidas al pactar los términos de la culminación del negocio.

16. Señaló que los supuestos incumplimientos de la universidad no revelan unas deficiencias inesperadas o imposibles de conocer al finiquitar el acuerdo; de hecho, la USPEC, en su condición de contratante, designó una funcionaria para ejercer la supervisión del negocio jurídico, lo cual le permitió constatar las inobservancias discutidas en este asunto: (a) la presencia de un cauce de agua en el lote escogido para la intervención; (b) falencias en el levantamiento topográfico; y (c) la existencia de flora y fauna en el predio, así que las mismas no constituyeron una excepción frente a la obligación de establecer salvedades en punto a lo convenido en el corte de cuentas del contrato.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN¹⁷

17. La USPEC pide revocar la sentencia de primer grado y, en su lugar, que se acceda a las pretensiones de la demanda. Indica que fue hasta la etapa pre constructiva del contrato de obra No. 402 de 2014 que surgieron las deficiencias advertidas en relación con los estudios y diseños de la ampliación del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Girón, elaborados por la UNAL, por lo que al suscribir el acta de liquidación no era posible incluir falencias u observaciones sobre esos aspectos. Con todo, ello no obsta para reclamar la calidad de los bienes o servicios al contrayente que los prestó, pues se trata de reclamaciones fundadas

¹¹ En la audiencia inicial, llevada a cabo el 3 de julio de 2019 (fls.586 a 589, c.ppal), el Tribunal decretó las pruebas documentales aportadas con la demanda y las contestaciones a la misma (fls.16 a 253, 335 a 505 y 553 a 572, c.1.), los testimonios de los señores Pablo Abrilo Enrique Abril (se aceptó su desistimiento en la audiencia de pruebas celebrada el 1 de noviembre de 2019), Oliverio Caldas Bermúdez (rendido en la audiencia de pruebas) y Juan Carlos Lurdury Alsina (se aceptó su desistimiento en la audiencia de pruebas celebrada el 1 de noviembre de 2019), así como un informe juramentado rendido por el director de la USPEC (visible en el EXPEDIENTE DIGITAL: Índice 79, SAMAI –Gestión en otras corporaciones, TA Santander–, archivo: 050RespuestaOficioRequerimiento.pdf)

¹² Índice 127, SAMAI –Gestión en otras corporaciones, TA Santander–.

¹³ En atención a las deficiencias en el levantamiento topográfico, ante la falta de certeza de los linderos del predio (cerca del 16.5% de proyecto se estructuró sobre un inmueble contiguo denominado El Naranjal), la presencia de afectaciones ambientales en el lote.

¹⁴ Índice 126, SAMAI –Gestión en otras corporaciones, TA Santander–

¹⁵ Índice 129, SAMAI –Gestión en otras corporaciones, TA Santander–

¹⁶ Índice 133, SAMAI –Gestión en otras corporaciones, TA Santander–

¹⁷ Índice 136, SAMAI –Gestión en otras corporaciones, TA Santander–

en circunstancias posteriores o desconocidas para las partes, al firmar el acta de finiquito.

18. Los documentos allegados al proceso demuestran las irregularidades en que incurrió la universidad al entregar los productos. Precisó que no basta con el suministro formal de aquellos, es necesario que los mismos acaten los requerimientos técnicos y de calidad que les conciernen, para que logren la finalidad perseguida, esto es, dar solución al problema de hacinamiento carcelario del país.

Trámite en segunda instancia

19. El Tribunal concedió el recurso de apelación¹⁸ y esta Corporación lo admitió en proveído del 22 de abril 2025¹⁹. Como la alzada se interpuso en vigencia de la Ley 2080 de 2021, no se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, en tanto no se decretaron pruebas en segunda instancia²⁰.

20. El Ministerio Público²¹, al rendir su concepto, pidió confirmar la sentencia recurrida. Manifestó que no se demostró que las deficiencias alegadas fueran imposibles de conocer al momento de la liquidación del negocio jurídico, por lo que a la USPEC le correspondía consignarlas, al efectuar el corte de cuentas. Ante dicha omisión, el acuerdo liquidatorio se presume definitivo y obliga a las partes en los términos pactados.

21. El 27 de noviembre de 2025²², el Consejero de Estado Fernando Alexei Pardo Flórez manifestó su impedimento para conocer del litigio de la referencia²³, toda vez que es docente –hora cátedra– en la UNAL. En proveído del 3 de diciembre siguiente, esta Subsección declaró infundado el impedimento formulado, dado que no se configuró la causal de interés directo o indirecto en el proceso invocada²⁴.

III. CONSIDERACIONES

Problema jurídico

22. El centro de la controversia en esta instancia, dados los reproches formulados por el apelante, consiste en establecer si ¿procede el estudio de las reclamaciones traídas al proceso, por tratarse de situaciones sorprendentes que exceptuaban a la USPEC de consignar las salvedades correspondientes en el acta de liquidación bilateral suscrita?

Análisis de la Sala

¹⁸ Índice 137, SAMAI –Gestión en otras corporaciones, TA Santander–

¹⁹ Índice 3, SAMAI.

²⁰ El art. 247 del CPACA consagra:

“5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso”.

²¹ Índice 9, SAMAI.

²² Índice 15, SAMAI.

²³ Fundamentado en la causal del numeral 1 del art.141 del CGP.

²⁴ Esta Sala sostuvo: *“... no se advierte que el resultado del proceso en el que se debaten asuntos propios de la actividad contractual de la Universidad Nacional pueda generarle algún beneficio directo o indirecto como docente -hora cátedra- de la Universidad Nacional de Colombia, actividad desprovista de cualquier relacionamiento distinto al de la enseñanza a los educandos del citado centro universitario”.*

- **La liquidación bilateral del contrato. Excepción al deber de los contrayentes de consignar salvedades frente a lo convenido en el finiquito de mutuo acuerdo.**

23. La liquidación de los contratos constituye la fase de cierre integral y definitiva de éstos. No se limita a un mero cruce de cuentas, sino que comporta un verdadero ejercicio de verificación de lo que aconteció durante la ejecución a nivel técnico, económico y administrativo, con miras a establecer un balance económico y jurídico del pacto concluido. De este ejercicio puede resultar el reconocimiento del cumplimiento cabal y completo de todas las obligaciones originadas en la relación negocial con carácter liberatorio, o la existencia de reclamaciones pendientes o saldos en contra y/o a favor de las partes; de ahí que se predique respecto de tal acta un carácter declarativo, omnicomprendido del estado en el que culmina la relación negocial, con efectos vinculantes y liberador de responsabilidad en los aspectos en que los contrayentes manifiestan haber logrado un acuerdo frente a las divergencias presentadas en curso de la ejecución del contrato²⁵.

24. A la misma se puede llegar de manera convencional o en ejercicio de una prerrogativa del poder público —esta última fase reservada a los contratos regidos por el EGCAP—. Cuando se arriba a través de un acuerdo de voluntades, por ser contenedora de los designios de los sujetos negociales y de conformidad con los efectos asignados por ley, emerge un negocio jurídico al que se le atribuyen las secuelas derivadas de los principios de normatividad de los contratos (artículo 1602 del Código Civil) y de buena fe contractual (artículo 1603 del Código Civil), de modo que los pactos alcanzados adquieren intangibilidad y, por tanto, no pueden ser desconocidos por las partes, ni invalidados, salvo por el consentimiento de ellas mismas o por causas legales, respectivamente²⁶.

25. Dado su alcance definitorio de la relación contractual y su carácter de negocio jurídico, en el acto de finiquito de mutuo acuerdo deben quedar reflejadas las salvedades respecto de aquellos asuntos en los que las partes no lograron llegar a arreglos, pues de lo contrario se entenderá que el contrato se cerró en el estado que declara el acta, es decir, sin reparo o conflicto sobre los puntos que no fueron excluidos expresamente de la negociación.

26. De esta forma, el estudio de las pretensiones está hilado, de forma ineludible, a la existencia de salvedades, no porque éstas constituyan un requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción, sino porque revelan un presupuesto de orden material en punto a establecer cuáles aspectos no fueron objeto de acuerdo, o respecto de los cuales se mantienen criterios de inconformidad o autonomía, incidiendo de manera directa en la prosperidad de las pretensiones formuladas. Por tanto, tales manifestaciones (i) deben quedar expresas en el acta de liquidación, por estar referidas a un contrato estatal donde la forma escrita es requisito *ad substantiam actus*; y (ii) deben tener contenido, esto es, suministrar un mínimo de certeza y concreción que permita a las partes conocer qué aspectos no

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 18 de noviembre de 2024, radicación 050012333000201301526 01 (68.539), C.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 26 de septiembre de 2025, radicación 150012333000202002306 01 (72.791), C.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ.

quedan comprendidos en el acuerdo bilateral²⁷; en otras palabras, no puede tratarse de una expresión genérica de salvedad o vacía de contenido. Por ende, si las partes se declaran a paz y salvo sin manifestación concreta de reserva sobre algún aspecto, se entiende que no existe inconformidad, por lo que deben acatar al contenido y efectos del finiquito que suscribieron de mutuo acuerdo.

27. Dicha exigencia de orden material se alza frente a aquellos sucesos o situaciones que las partes conocían o que, razonablemente, se podían advertir al suscribir el acta, lo que conlleva que ésta no se precisa en punto de las circunstancias posteriores, nuevas o desconocidas al celebrar el corte de cuentas bilateral²⁸.

28. Se configura así una excepción al deber – carga de las partes de consignar observaciones o salvedades al suscribir el acta de liquidación, como presupuesto material para el examen de sus reclamaciones en sede judicial, pues no es lógico exigirles la manifestación particular sobre un suceso o evento posterior y desconocido por estos, al celebrar el corte de cuentas del negocio jurídico²⁹.

- Bases generales del contrato y contenido del acta de liquidación

29. A la USPEC le corresponde, con base en las atribuciones contempladas en el Decreto 4150 de 2011, gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios e infraestructura para obtener un óptimo funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario del país.

30. Ante el creciente hacinamiento en las cárceles del país, por el gran aumento de la población intramural en contraste con la mínima ampliación de la infraestructura de aquellas, la unidad reconoció que, *“no cuenta con las herramientas, ni el recurso humano suficiente y con la experticia para realizar el diseño arquitectónico y estudios técnicos de ingeniería en las condiciones y volumen que demanda la actual contingencia para la generación de cupos para internos mediante la estructuración simultánea de soluciones arquitectónicas”*. También advirtió la capacidad académica, técnica e interdisciplinar de la UNAL, como entidad de educación superior que cuenta con profesionales altamente calificados e infraestructura organizacional, capacidad operacional y técnica, y experiencia en la realización de consultorías para la solución de la problemática social.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 21 de octubre de 2022, radicación 250002326000201100557 01 (59.773).

²⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 31 de marzo de 2011, radicación 68001-23-15-000-1997-00942-01(16246), C.P. Hernán Andrade Rincón.

²⁹ Al respecto, esta Sección ha indicado: *“Así, por ejemplo, es claro que un problema de estabilidad en la obra lo podrá exigir la entidad estatal del contratista después de suscrita el acta de liquidación, puesto que si al momento de firmarla los bienes se comportaban técnicamente bien no habría razón para dejar constancia en el sentido que estaban mal. Pero si un año después falla la obra, es perfectamente posible que se haga el reclamo judicial, sin que el acuerdo de entrega a satisfacción exonere al contratista de la ocurrencia de hechos posteriores que lo hagan responsable de sus actos. En esta línea de pensamiento, se precisó en la sentencia citada: ‘Del mismo modo aplica la solución si la situación es la inversa. Es decir, sirviéndose del caso concreto, si el contratista recibe un daño del Estado, por un hecho posterior al acta de liquidación bilateral, debe permitírsele reclamarlo. De lo contrario se negaría silenciosamente el derecho de acceso a la administración de justicia. Es el caso de la demora del Departamento en la recepción de las máquinas. En tal situación, si la entrega no se hizo al momento de la liquidación, sino después, ¿por qué razón se debía reclamar por un daño que no existía ni era previsible que ocurriera?’”*(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencias del 14 de mayo de 2014, radicación 15001-23-31-000-1997-07016-01(23788) y del 20 de octubre de 2014, radicación 05001-23-31-000-1998-00038-01(27777), C.P. Enrique Gil Botero).

31. Lo expuesto, condujo a la actora a vincularse, a través del convenio marco interadministrativo No. 20 de 2013³⁰, con la universidad, en aras de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para contribuir al crecimiento y desarrollo del sistema carcelario y penitenciario del territorio nacional.

32. En aplicación del convenio marco, la demandante y la UNAL suscribieron el contrato interadministrativo 43 del 18 de junio de 2013³¹, cuyo objeto consistió en “[r]ealizar la aplicación del modelo de edificaciones de un sector de mediana seguridad en el establecimiento penitenciario y carcelario de GIRON”³², propósito que implicaba la elaboración de los documentos de construcción derivados de la implantación del proyecto piloto del prototipo de infraestructura para un sector de mediana seguridad, con capacidad para setecientos internos en promedio y un área estimada de construcción de 9.000 metros cuadrados (12.85 metros cuadrados por interno aproximadamente), en un predio entre uno punto cinco (1.5) y dos hectáreas netas. Su precio final fue de \$1.065’063.520 –el valor original se contempló en \$711’063.760, adicionado en \$353’297.856, a través de acuerdo del 27 de diciembre de 2013–.

33. Para el logro del objeto convenido la universidad se comprometió a entregar los estudios técnicos necesarios y suficientes para adelantar los procesos de contratación de las obras correspondientes, los cuales comprendían, según se contempló³³:

- 1) Levantamiento topográfico.
- 2) Estudio de Suelos
- 3) Proyecto arquitectónico general y detallado
- 4) Proyecto de ingeniería estructural
- 5) Proyecto de ingeniería eléctrica
- 6) Proyecto de ingeniería hidráulica y sanitaria
- 7) Proyecto de manejo de aguas lluvias
- 8) Proyecto de seguridad electrónica, voz y datos
- 9) Proyecto de plan de manejo ambiental y seguridad industrial para la obra
- 10) Proyecto de luminotecnica
- 11) Proyecto de redes contra incendio
- 12) Proyecto de aire acondicionado
- 13) Cálculos de movimiento de tierras
- 14) Proyecto de diseño geométrico de vías
- 15) Proyecto de señalización de edificios
- 16) Especificaciones técnicas de construcción
- 17) Cantidades, presupuesto y programación de obra
- 18) Recomendación de los estudios de prospección arqueológica
- 19) Licencia de construcción

34. El negocio jurídico comenzó el 2 de julio de 2013³⁴ y se prolongó hasta el 7 de diciembre de 2014, en virtud de la estipulación de siete (7) prórrogas³⁵.

³⁰ FIs.360 a 367, c.1.

³¹ FIs.24 a 29, c.1. El art.95 de la Ley 1474 de 2011 estableció que los contratos interadministrativos se someten, por regla general, al Estatuto General de Contratación Pública, aún si la entidad ejecutora está sometida a un régimen especial y diferente a la Ley 80 de 1993; se exceptúan únicamente los casos en que la entidad ejecutora actúa en régimen de competencia o cuando el contrato tenga relación directa con su actividad.

³² Cláusula primera.

³³ Cláusula cuarta.

³⁴ Fecha de suscripción del acta de inicio, visible a fl.198, c.1.

³⁵ Las partes suscribieron los siguientes acuerdos modificatorios (fls.30 a 37, c.1): (i) adición y prórroga 1, suscrita el 27 de diciembre de 2013: aumenta el precio y prórroga el plazo en dos meses, es decir, lo extiende al 1 de marzo de 2014; (ii) prórroga 2, suscrita el 28 de febrero de 2014: prolonga el contrato hasta el 25 de abril de 2014; (iii) prórroga 3, del 25 de abril de 2014: adiciona el plazo al 15 de mayo de 2014; (iv) prórroga 4, celebrada el 15 de mayo de 2014: extiende el negocio

35. El 7 de diciembre de 2014, las partes firmaron el *acta de entrega y recibo de productos de consultoría*³⁶. Allí la unidad dejó registrado que su alcance comprendía “... el recibo de los productos de manera de inventario, toda vez que la verificación de su contenido, numeración, aplicabilidad, cumplimiento normativo y consistencia corresponde exclusivamente al contratista consultor”

36. Obra en el expediente el acta de liquidación final del contrato³⁷ suscrita el 23 de diciembre de 2014³⁸ por el director de Infraestructura de la USPEC, el representante de la UNAL y la supervisora de apoyo de la unidad, en la cual plasmaron la información general del contrato, hicieron alusión a su fecha de inicio, prórrogas y terminación, su precio final, las garantías que lo ampararon, así como el balance financiero y de ejecución del mismo, indicando que el valor convenido, el ejecutado y el pagado coincidían en la suma de \$1.065'063.520 –sin saldo a favor de alguno de los contrayentes—. Igualmente, se incluyeron las siguientes manifestaciones en el texto de esa acta (se transcribe conforme obra, incluyendo eventuales errores):

“... la Universidad Nacional de Colombia hizo entrega de los productos, planos y documentos correspondientes al proyecto sector de mediana seguridad en el establecimiento penitenciario y carcelario de GIRÓN, del contrato interadministrativo No. 043 de 2013.

(...)

El recibo de los productos hace parte del objeto contractual y su alcance, fue verificado por el supervisor designado, lo cual no exime a las partes de las eventuales acciones y actuaciones civiles, penales, fiscales y administrativas producto de las actuaciones u omisiones realizadas durante la ejecución del proyecto, de conformidad con los artículos 52 y 53 (Modificado por el art.82, Ley 1474 de 2011) de la Ley 80 de 1993.

En consecuencia, la suscripción de la presente acta de liquidación, no releva al contratista de las responsabilidades y obligaciones a que hace referencia el contrato, las correspondientes de ley, de cada disciplina profesional y las establecidas en las normas legales vigentes, hasta el término de vigencia de la póliza de calidad del contrato”.

37. Las manifestaciones acabadas de transcribir no revelan la inclusión de una salvedad frente al corte de cuentas logrado, en tanto no enuncian los problemas surgidos con ocasión del contrato o los motivos concretos de inconformidad de alguno de los sujetos negociales de cara al acuerdo plasmado. La nota registrada no supera el nivel de una afirmación que anuncia que el recibo de los productos contratados no exime del examen de responsabilidad al contratista que participó en la relación negocial, aserto que no hace más que reiterar aquel principio, el de responsabilidad, que orienta la actividad contractual del Estado y que se consagró en el art. 26 de la Ley 80 de 1993.

hasta 7 de julio de 2014; (v) prórroga 5, del 7 de julio de 2014: prolonga el contrato al 7 de octubre de 2014; (vi) prórroga 6, suscrita el 6 de octubre de 2014: adiciona el término de ejecución al 7 de noviembre de 2014; y (vii) prórroga 7, celebrada el 6 de noviembre de 2014: extiende plazo hasta el 7 de diciembre de 2014.

³⁶ Fls.376 y 377, c.1.

³⁷ La cláusula vigésima segunda del contrato estipuló: “La liquidación del presente contrato se efectuará de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, dentro de los cuatro meses contados a partir de la finalización del plazo de la ejecución, previo el vito bueno dado por el Supervisor del contrato”.

³⁸ Fls.75 y 76, c.1.

38. La mencionada normativa determina que la responsabilidad no solo se ve comprometida con el actuar del Estado, también se proyecta respecto de la conducta de los servidores públicos y contratistas que participan en las relaciones negociales. Respecto de estos últimos, así como a los asesores, consultores e interventores que participen en los procesos contractuales, el Legislador previó que deben responder, incluso civil y penalmente, por las conductas dolosas o culposas en que incurran en su actuar contractual o precontractual, específicamente cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato, por haber ocultado al contratar inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa³⁹.

39. Los artículos 52 y 53 de la Ley 80 de 1993 –referidos en el acta de finiquito– consagran la especificidad de la responsabilidad personal en que pueden incurrir los contratistas, consultores, interventores y asesores en virtud de las obligaciones derivadas de su vínculo negocial. La exposición de motivos de esta normativa destacó que de la mano de los principios de eficiencia, autonomía y agilidad que inspiraron dicho estatuto, se erigió *“un cambio en la concepción de la conducta y de las facultades de los sujetos que intervienen en la contratación, eliminando la presunción de mala fe que parece informar al estatuto vigente”*⁴⁰, sin que ello los exima, correlativamente, de la sujeción a un régimen de responsabilidad personal que verifique el cumplimiento de los cometidos estatales que directa o indirectamente se les ha encomendado en el devenir de la actividad contractual.

40. Con tal perspectiva, los artículos anunciados ampliaron *“el marco de dicha responsabilidad a cualquier hecho u omisión que, habiendo sido cometido por el contratista con dolo o culpa grave o con ocasión de su intervención en la contratación, cause daño”*⁴¹ y contemplaron la responsabilidad penal y civil que podía derivar de una negligente conducta de los asesores, consultores e interventores.

41. De modo que el aserto en punto a la configuración de la responsabilidad de que tratan los arts. 52 y 53 de la Ley 80 de 1993, ratifica aquellos mandatos previstos por el legislador al respecto.

42. La ulterior aseveración en el acta de liquidación consistente en que su suscripción no libera al contratista de sus obligaciones *“hasta el término de vigencia de la póliza de calidad del contrato”*, atañe a la hipótesis de que surjan falencias posteriores con ocasión de los productos suministrados, lo cual evidencia la indefinición sobre la posible existencia de discrepancias frente al acto de finiquito negocial. De modo que este último, al tratarse de un contrato enteramente saldado, de común acuerdo por las partes, no puede ser desconocido por quienes lo suscribieron.

43. Sin embargo, la Sala debe precisar que la controversia realmente no se centra en la ausencia de salvedades en el corte de cuentas o en la inclusión de una inconformidad genérica y abstracta en éste, toda vez que la unidad fue expresa en

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencias del 28 de mayo de 2012, radicación 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁴⁰ Consultado en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7148>

⁴¹ Ibidem.

admitir que le fue imposible manifestar, en el acta de liquidación, los defectos que ahora reclama, en tanto surgieron con posterioridad la suscripción de ésta.

44. Como se explicó en apartes previos, si la causa de la demanda obedece a circunstancias posteriores y desconocidas para las partes, al momento de firmar el corte de cuentas, es viable que puedan reclamarse jurisdiccionalmente los derechos en su favor, siempre que se demuestre que se trató de eventos de tal naturaleza y, por tanto, que eran imposibles de conocer por la parte que se vio afectada con ellos; con esta lógica pasan a analizarse las inobservancias reseñadas por la USPEC.

- Examen de las deficiencias de calidad atribuidas a los diseños entregados por la universidad

45. La actora insistió, a lo largo del *sub-lite*, que no consignó las reclamaciones que fundan esta controversia como salvedades en el acta de liquidación de mutuo acuerdo del negocio jurídico, en tanto que se trata de situaciones posteriores a dicha fase, y solamente se pudieron evidenciar al momento de la construcción de la obra derivada de los estudios y diseños elaborados por la UNAL.

46. En virtud de los productos recibidos por la USPEC, la unidad suscribió el ya referido contrato de obra No. 402 del 26 de diciembre de 2014, con el consorcio CYD-DISCO-PROING Girón, cuyo objeto consistió en la “*construcción de un sector de mediana seguridad y obras conexas en el Establecimiento Penitenciario de alta y mediana seguridad EPAMS Girón, Santander, mediante sistema de precios unitarios fijos de reajuste, de acuerdo con los estudios, diseños, planos y especificaciones suministrados por la USPEC*”, por valor de \$63.673’297.882; éste inició el 11 de febrero de 2015

47. En el acta No. 3 de seguimiento⁴², del 24 de julio de ese año, se enunciaron varios inconvenientes que tanto el constructor como el interventor advirtieron en su ejecución, evidenciados desde el 16 de febrero de 2015, consistentes en que en el lote escogido por el diseñador, a) se encontraba en un cauce de agua que atravesaba el proyecto por una cañada medianamente profunda, b) se halló bastante flora (árboles y arbustos propios del sector), y c) se observó la presencia de fauna (alevinos, patos anidando y reptiles). El constructor propuso la contratación y aprobación de un grupo de especialistas para ajustar los diseños efectuados por la UNAL, ante tales inconvenientes.

48. Mediante el otrosí 2⁴³ al mencionado contrato, las partes convinieron incluir los ítems no previstos resultantes de los ajustes a los diseños de la obra, de conformidad con la mencionada acta No. 3 y, mediante oficio CE-165-120-578⁴⁴, el consorcio indicó que el valor contratado por concepto de tales ítems ascendió a \$498’372.055.

49. A fin de comprobar el ejercicio del consorcio, la USPEC solicitó a un contratista por prestación de servicios⁴⁵ la “*revisión de tipo jurídico*” del desarrollo del proyecto que toca este asunto, así como la titularidad del área en la cual se

⁴² Fls.77 a 82, c.1.

⁴³ Fl.83, c.1.

⁴⁴ Fl.84, c.1.

⁴⁵ Al rendir su informe, este contratista no precisó su especialidad.

planteó su desarrollo. Por medio de escrito 100-DIRGEN-11495 del 24 de junio de 2015⁴⁶, aquel manifestó que la universidad presentó unas posibles deficiencias en los siguientes productos (se transcribe literal, incluidos eventuales errores):

- “a. Posible deficiencia en Levantamiento topográfico (Cláusula tercera y cuarta del Convenio Interadministrativo): No se realizó un adecuado levantamiento topográfico, con el cual se había podido verificar que la implantación del proyecto estaba en un área de propiedad de terceros.*
- b. Posible deficiencia en la calidad de las labores administrativas, técnicas y logísticas, relacionadas con las obligaciones Nos. 1 y 13 de que trata la Cláusula Quinta ... de haberse cumplido adecuadamente y con un alto grado de calidad la obligación anterior, la Universidad hubiera advertido técnica y legalmente que estaba desarrollando parte del objeto contractual en un área que era de propiedad de terceros.*
- c. Posible deficiencia en el Acopio de la información respecto al sitio, normativa (Propuesta Universidad Nacional): Según la propuesta presentada por la Universidad en el numeral 2.5 se indica que se realizarán el acopio de la información respecto al lugar objeto del diseño; de haberse realizado adecuadamente dicha actividad, la Universidad hubiese podido advertir que estaba diseñando en un área que no correspondía a los linderos del lote de propiedad del INPEC”.*

50. Con soporte en los anteriores insumos, el 15 de julio de 2015, la unidad, a través de oficio 170-DIGECO-7179⁴⁷, citó a la universidad y a SURA a la audiencia de iniciación del procedimiento administrativo tendiente a la afectación del amparo de calidad del servicio, asegurado mediante la póliza No. 0892722-6. Como conductas desencadenantes de las presuntas inobservancias endilgadas a la UNAL, la USPEC señaló: *“posibles de deficiencias de tipo legal”*, en tanto evidenció falencias en el acopio de la información y estudio de títulos a cargo de la UNAL, pues *“[d]e acuerdo a las escrituras del predio, parte del área donde la Universidad diseñó la implantación de la obra son (sic) de propiedad de terceros”* y *“posibles deficiencias de tipo técnico”*, en atención a las diferencias constatadas en los levantamientos topográficos efectuados por el diseñador y el constructor⁴⁸—relativas a cambios de alturas del terreno, depresiones del lote, curvas de nivel y disconformidades sobre la ubicación y envergadura del cauce del cuerpo de agua presentado en los planos—.

⁴⁶ Fls.99 a 100, c.1.

⁴⁷ Fls.106 a 115, c.1.

⁴⁸ En particular, la USPEC señaló (fls.110 y 111, c.1.):

“Producto de la comparación se observa:

- Se evidencia clara diferencia en el sector 1, en el cual según plano de la Universidad Nacional se presenta una depresión o elevación de 4 metros aproximadamente, dicho cambio de elevación no se ve reflejada en el plano D/SICO PROING.*
- Se evidencia diferencias en altura en el Sector 2, aproximadamente de 1 metro entre los planos comparados.*
- Se evidencia diferencias en altura aproximadamente de 5 metros de altura en el sector 3, el cual en el plano de DISICO PROING evidencia una depresión importante, mientras que en el plano de la Universidad Nacional se presenta un terreno relativamente plano.*
- Se evidencia diferencias en altura aproximadamente de 7 metros de altura en el sector 4, el cual el plano de DISICO PROING evidencia una depresión importante, mientras que en el plano de la Universidad Nacional se presenta un terreno con una depresión bastante leve.*
- En general en el sector 5 se evidencia una depresión lineal alargada en forma de caño en los planos entregados por DISICO PROING, depresión que no se ve reflejada en el plano entregado por la Universidad Nacional.*
- En el sector 6 se presentan curvas de nivel totalmente contrariadas entre ambos planos, que establecen pendientes en distinto sentido en cada uno de los planos.*
- El cauce del cuerpo de agua presentado en ambos planos presenta gran diferencia y no coincide entre ellos, en el plano de DISICO PROING el cuerpo de agua transita por el caño (cuestión lógica) y en el plano de la universidad nacional transita por una pendiente constante sin evidencia de depresión puntual.*
- Dada la amplitud del lote, de acuerdo a visitas de campo por parte del apoyo a la supervisión del contrato de obra No. 402 de 2014, junto con el contratista de obra y el interventor de la misma, se identifican posibles sitios de implantación de! proyecto con una topografía más suave (más plana), lo que supondría un lugar óptimo desde el punto de vista económico, técnico y funcional donde desarrollar el proyecto.*
- En el informe de levantamiento topográfico de la Universidad Nacional, numeral 2.5.3 se establece un levantamiento de detalles entre ellos mallas y cercas de cerramiento, sin embargo, en el plano de la Universidad Nacional se evidencia una línea recta que no se nombra y no tiene convención, sin embargo coincide plenamente con el lindero del lote en el levantamiento topográfico de DISICO PRO/NG, es decir en el plano de la Universidad Nacional no evidencia cerca ni lindero del lote, sino simplemente una línea sin convención en el plano físico mencionado”.*

51. Dicha audiencia se llevó a cabo el 5 de noviembre de 2015⁴⁹, luego de varias reprogramaciones. Mediante Resolución 467 de 2016⁵⁰, la USPEC ordenó el cierre y archivo de dicho procedimiento, indicando que la unidad no era competente para *“...hacer efectivas unilateralmente las cláusulas penales y/o multas, pues carece de la potestad exorbitante para imponerlas (acto administrativo) pues se encuentra en igualdad de condiciones con los particulares en materia de contratación”*. Al lado de esta argumentación central, sostuvo que *“... de acuerdo a los soportes aportados por la Universidad y la compañía aseguradora anexos al expediente en la audiencia de descargos, al informe técnico presentado por la supervisión del contrato mediante comunicación No. 150-DINFRA-5358 del 30 de marzo de 2016, se tiene conocimiento de la deficiencia de la calidad de los productos entregados por la Universidad Nacional de Colombia, de conformidad con lo establecido en el contrato interadministrativo No. 043 de 2013, y los documentos integrantes de este (pliego de condiciones, propuesta, estudios previos, etc.)”*.

52. La UNAL recurrió este acto, con el fin de que se revocaran los considerandos expuestos sobre los presuntos incumplimientos de sus obligaciones. La unidad confirmó la mencionada decisión, a través de la Resolución 613 de 2016⁵¹, en la que reiteró las razones de su incompetencia e insistió en que la universidad trató de minimizar el defecto en el levantamiento topográfico, pese a su magnitud, toda vez que *“no reconoce en la planimetría los límites del predio, no representa la realidad del terreno en cuanto a su morfología superficial de tal manera que el cauce de la corriente que alimenta el espejo de agua existente en el terreno es reducido en su profundidad y desubicado, la altimetría tampoco corresponde a la topografía con diferencias entre 6 y 7 metros”*, razón por la cual afirmó que la topografía en que la universidad basó el diseño del proyecto no era idóneo y la única manera de solucionar esa imprecisión era con otro estudio de la misma naturaleza, como el efectuado por el constructor.

53. El recuento de las falencias advertidas en punto al predio utilizado en el diseño del centro penitenciario de mediana seguridad muestra que esos defectos consistieron en: (a) la existencia de un cauce de agua en el terreno que no coincide en la localización y profundidad aludidos por la universidad, (b) el hallazgo de flora y fauna en el terreno a intervenir, y (c) la implantación del diseño en un área fuera de los linderos del lote dispuesto para el efecto. La Sala anticipa que estas falencias no consistieron en hechos nuevos o que no pudieran ser percatados por la unidad, al suscribir el acta de liquidación el 23 de diciembre de 2014.

54. Si bien es cierto que la necesidad que motivó a la suscripción del contrato con la universidad se afincó en que la USPEC carecía del personal y la experiencia suficiente para adelantar los diseños arquitectónicos y estudios técnicos de ingeniería tendientes a ampliar y optimizar la infraestructura de los centros penitenciarios y carcelarios del país, también lo es que la unidad se comprometió a *“designar el supervisor del contrato, [para] la supervisión y el seguimiento técnico, administrativo, logístico y humano al desarrollo de las actividades del mismo, de acompañar el proceso, y de las gestiones necesarias para la ejecución del mismo”*⁵².

⁴⁹ Fls.228 a 232, c.1.

⁵⁰ Cd obrante a fl.664, c.ppal

⁵¹ Fls.248 a 251, c.1.

⁵² Cláusula sexta.

55. Esa designación no se limitó a un encargo formal o meramente enunciativo. La tarea del supervisor, a voces del art. 83 de la Ley 1474 de 2011, versa sobre el seguimiento que la propia entidad contratante efectúa respecto del objeto convenido, en sus aristas técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica, en aras de proveer una vigilancia permanente a la ejecución del negocio y, con ello, propender por el logro del propósito perseguido.

56. De modo que el control y verificación de las prestaciones pactadas no se limita a la simple recepción física o cuantitativa de los productos o servicios encargados al contratista –contrario a lo manifestado por la USPEC en el escrito 150-DINFRA-5358 del 31 de marzo de 2016⁵³– Su revisión implicaba, la constatación de los aspectos técnicos del objeto pues, de lo contrario, carecería de razón de ser la existencia de dicha figura en la actividad contractual, en tanto se reduciría al cotejo superficial de lo contratado, sin comprobar su despliegue sustancial.

57. Aunque la contratante no cuente con personal de planta suficiente con el nivel de experticia, en algún área de conocimiento que motivó la contratación efectuada, sí está llamada a designar un supervisor que cuente con las calidades necesarias para cumplir adecuadamente con sus labores de control y vigilancia, de cara a la naturaleza y características del contrato objeto de verificación.

58. Lo anterior no significa que el supervisor deba ostentar la misma calificación profesional que, por ejemplo, se exige al consultor contratado, pero sí denota que aquel debe tener la idoneidad suficiente para hacer una valoración del objeto estipulado, sin que ello constituya una barrera para posteriores reclamaciones derivadas de la calidad del servicio prestado o la estabilidad de la obra construida, pues aunque se trata de una revisión cualificada de las prestaciones contempladas, ello no conlleva que el objeto examinado no sea susceptible de actuaciones frente a defectos en el futuro, que no eran posibles de apreciar, pese al correcto ejercicio del control realizado.

59. En el contrato *sub-lite*, se convino que la supervisión estaba a cargo del director de infraestructura o del funcionario que éste designara⁵⁴, razón por la cual el servidor encargado de la labor de verificación no era ajeno al área relacionada con el objeto contratado, en tanto la dependencia designada se relaciona con el diseño de productos arquitectónicos; lo que vislumbra que el funcionario designado contaba con los conocimientos profesionales que permitían comprender los avances y gestiones encomendadas y, en caso de requerirlo, pedir información, y hacer observaciones.

60. A la USPEC, con base en la normativa reseñada, no le correspondía señalar que recibió los productos elaborados por la universidad a “*manera de inventario*”⁵⁵, como si la tarea del supervisor se ciñera al mero repaso de una lista de chequeo.

⁵³ Fls.101 a 105, c.1. Allí, la unidad indicó:

“Teniendo en cuenta lo verificado en el anexo 2, es claro que a pesar de haber recibido los productos a satisfacción, estos se recibieron de manera cuantitativa [la universidad entregó los 19 productos acordados en el contrato], ya que la entidad no posee la capacidad TECNICA para verificar o realizar cada uno de estos diseños (arquitectónico, estructurales, redes, levantamientos topográficos, comunicaciones, paisajismo, bioclimática, estudios de suelos etc.), dada que esta es la primera necesidad que estimula a la creación de este contrato interadministrativo, de lo contrario la entidad misma habría desarrollado los diseños para estos establecimientos (ver justificación de la contratación)” (se subraya).

⁵⁴ Cláusula vigésima.

⁵⁵ Fls.376 y 377, c.1.

Ello muestra que la tarea de vigilancia contractual no acató el contenido que la comprendía, al limitarse a la llana recepción cuantitativa de los productos, como si la inclusión de la nota sobre el alcance exclusivamente físico de tal recepción fuera suficiente para despojarse de sus deberes funcionales asociados al contrato, y pudieran liberarlo de constatar su contenido.

61. Por ello, la manifestación introducida en el acta de entrega y recibo de productos –soporte del acta de liquidación de bilateral del negocio–, en punto al recibo de los productos entregados por la universidad, no se alza como un soporte suficiente que avale la completa labor del supervisor del acuerdo y que, por tanto, ostente el mérito requerido para probar que las falencias constitutivas de las reclamaciones traídas a juicio no eran susceptibles de ser conocidas por la unidad, al celebrar el finiquito de mutuo acuerdo del contrato.

62. El análisis integral de las piezas probatorias que fueron aportadas al plenario evidencia que los mencionados defectos de calidad endilgados a los diseños de la universidad sí podían ser conocidos por la demandante, previo al corte de cuentas del negocio, como pasa a verse:

63. Respecto del cauce de agua existente en el predio. La USPEC afirmó en la Resolución 613 de 2016⁵⁶, que el levantamiento topográfico presentado por la contratista no representa la realidad del terreno en cuanto a su morfología superficial, dado que el cauce de la corriente que alimenta el espejo de agua existente en el lote fue reducido en su profundidad y localizado en un lugar que no le corresponde.

64. Cuando la universidad presentó los descargos a los supuestos de incumplimiento que la actora le endilgó⁵⁷ manifestó que desde el primer informe del proyecto, rendido el 22 de julio de 2013, advirtió la presencia de este cuerpo de agua y, además, elaboró un estudio hidrogeológico, cuyos resultados mostraron que tenía un volumen mayoritario artificial, producto de fugas en un reservorio de agua existente y una escorrentía, para lo cual la UNAL dispuso de áreas de aislamiento suficientes, en aras de no comprometer su existencia. Asimismo, resaltó que la unidad no plasmó el contenido de dicho estudio en la citación a la audiencia de afectación de póliza, identificada con el número 170-DIGECO-7179.

65. El director del proyecto, al rendir su declaración en el asunto de la referencia, aportó varios insumos que soportaron su testimonio⁵⁸, los cuales fueron incorporados al plenario⁵⁹, entre ellos:

- (a) Documento del 20 de enero de 2014⁶⁰, en el que la universidad puso de presente a la unidad que, para llevar a cabo los diseños completos, se requería adelantar: 1. Estudio hidrogeológico, 2. Diseño de línea expresa de

⁵⁶ Fls.248 a 251, c.1.

⁵⁷ Fls.118 a 141, c.1.

⁵⁸ Conducta procedente, en los términos del art. 221 del CGP, como se lee a continuación:

“ARTÍCULO 221. PRÁCTICA DEL INTERROGATORIO. La recepción del testimonio se sujetará a las siguientes reglas:
(...)”

6. El testigo al rendir su declaración, podrá hacer dibujos, gráficas o representaciones con el fin de ilustrar su testimonio; estos serán agregados al expediente y serán apreciados como parte integrante del testimonio. Así mismo el testigo podrá aportar y reconocer documentos relacionados con su declaración” (resaltado de la Sala).

⁵⁹ En la audiencia de pruebas del 1 de noviembre de 2019 (fls.658 y 659, cppal).

⁶⁰ Fl.213, c.ppal.

- acueducto, desde Piedecuesta hasta el centro penitenciario de Girón, 3. Levantamiento topográfico para diseño de línea expresa de acueducto, y 4. Diseño de Planta de Tratamiento de Aguas Residuales para 2500 internos.
- (b) Contrato interadministrativo No. 61 de 2014⁶¹, celebrado entre la USPEC y la UNAL, para atender las actividades reseñadas en el escrito del 20 de enero de 2014, por el monto de \$142'728.750.
- (c) El estudio hidrogeológico realizado por la universidad para la ampliación de las instalaciones carcelarias en Girón⁶², concluyó que, (i) en el predio evaluado y zonas aledañas, no existen pozos ni manantiales que permitan el aprovechamiento de agua subterránea. El agua presente en el reservorio ubicado en el predio proviene de la infiltración que viene desde un reservorio ubicado en la parte alta, en un predio vecino, (ii) el agua no corresponde a ningún flujo subsuperficial, por lo que las edificaciones no interfieren en su conservación, y (iii) el flujo superficial es producto de la infiltración de escorrentías y una porción proveniente de un pozo artesanal localizado en una cota mayor, construido con fines agrícolas, cuyo llenado depende del bombeo de agua de una corriente superficial cercana.
- (d) Oficio 150-DINFRA-130038 del 29 de diciembre de 2014⁶³, mediante el cual la actora aseguró que el estudio hidrogeológico fue entregado y revisado, concluyendo que ante la inexistencia de pozos o manantiales en el predio “... *y que el reservorio artificial es por es por (sic) acumulación de escorrentía artificial ... la construcción proyectada es viable*”.

66. Las piezas relacionadas acreditan que la USPEC sí conocía la existencia del cuerpo de agua, consintió la elaboración del estudio hidrogeológico y avaló los resultados derivados de éste, por lo que la presencia del mismo no resultó en un hecho nuevo o imposible de conocer al suscribir la liquidación como se adujo en la demanda y en la alzada.

67. Si para la unidad la circunstancia posterior a la liquidación del contrato consistió en la constatación de la ubicación y profundidad del cauce de agua, en contraste con lo advertido por la UNAL, lo cierto es que no probó que los argumentos que sustentan sus reproches controvirtieran los resultados del estudio hidrogeológico aportado al plenario, ya que sus censuras en este aspecto, no superaron el estadio de una afirmación en la materia. En esa medida, no acreditó que tal reclamación evidenciara un supuesto posterior a la firma del corte de cuentas.

68. En relación con la presencia de flora y fauna en el terreno a intervenir, la Contraloría General de la República, en la auditoría sobre el hallazgo del contrato de obra No. 402 de 2014⁶⁴ –derivado de la recomendación de replantear el área escogida para desarrollar el proyecto– expuso que en la documentación del mismo no se evidenció el concepto emitido por la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) sobre la supuesta improcedencia de construir en esa área, de cara a la flora y fauna allí ubicadas; además, “[s]egún el contrato No. 043 de 2013, los permisos ambientales eran de entera

⁶¹ Fls.634 a 636, c.ppal

⁶² Fls.626 a 630, c.ppal.

⁶³ Fl.637, cppal.

⁶⁴ Insumo incorporado al expediente en la audiencia de pruebas del 1 de noviembre de 2019 (fls.658 y 659, cppal).

responsabilidad de la USPEC y al respecto no se cuentan con elementos para corroborar la gestión de los mismos, por el contrario es llamativo que de plano se rechaza la construcción planificada por la Universidad Nacional, sin que se aprecie un requerimiento a este contratista para que precise la razón de proyectar la implantación de la obra en ese sector, ante los presuntos inconvenientes manifestados en la referida acta de suspensión”⁶⁵.

69. Lo expuesto en el documento de la Contraloría reafirma la falencia de la USPEC en punto de la verificación de los productos que le fueron entregados, pues un examen simple al predio habría advertido la presencia de la flora y fauna mencionadas, lo que daba lugar, de forma correlativa, al constatar el tratamiento que el contratista otorgaba a los mismos, sin que resultara, por ende, en una circunstancia novedosa para la fecha de celebración de la liquidación bilateral.

70. Frente a la implantación de parte del diseño en un predio ajeno al provisto por la unidad para tal fin, la contratante indicó, en oficio 150-DINFRA-5358 del 31 de marzo de 2016⁶⁶, lo siguiente:

“Técnicamente un polígono ‘sobre escrito en el programa PAINT’ sobre una imagen de Google earth el cual no contiene ni coordenadas, ni dimensiones, ni ningún tipo de georreferenciación no es un elemento que DEMARQUE CLARAMENTE Y SIN LUGAR A DUDAS EL ÁREA A INTERVENIR, como lo expresa la Universidad Nacional, sin embargo sí es un elemento esquemático que establece el área aproximada a intervenir con una imprecisión bastante grande por tratarse de un programa no diseñado para tal fin, si bien en él, al parecer incluyen predios ajenos al INPEC, el cuerpo del correo expresa la importancia del levantamiento topográfico el cual es el insumo base para reconocer el área a intervenir ...

(...)

Así mismo, es fundamental en un levantamiento topográfico establecer los linderos del lote, los cuales en este caso eran claramente verificables en el folio de matrícula inmobiliaria y escrituras los cuales contienen estos linderos o límites de terreno, máxime cuando la Universidad Nacional decidió implantar el proyecto adyacente o próximo al predio de un tercero, estos procedimientos son claramente descritos incluso en el MANUAL DE PRACTICAS DE TOPOGRAFIA, de autoría de la misma Universidad Nacional.

(...)

Hasta el momento esta Subdirección no conoce ninguna comunicación por parte de la Universidad en la que se describa que el polígono entregado ESQUEMATICAMENTE no pertenecía en su totalidad al INPEC, y por tanto era inviable su implantación, así mismo nunca presento (sic) recomendaciones respecto a este tema” (se subraya).

71. A su vez, en la citación a la audiencia de afectación de la garantía única de cumplimiento –radicado 170-DIGECO-7179⁶⁷–, la USPEC señaló que *“el plano de la Universidad Nacional no evidencia cerca ni lindero del lote, sino simplemente una línea sin convención en el plano físico mencionado”.*

72. Las tachas esbozadas por la unidad en punto al levantamiento topográfico de la UNAL cuestionan expresamente la ausencia de utilización de los procedimientos esenciales que rigen la materia, ante el uso de un software no especializado en la materia y la ausencia de una explicación esquemática del polígono entregado en consonancia con los linderos del lote. Estos asertos llaman la atención de la Sala, toda vez que se edifican en aspectos que la contratante considera imprescindibles para el levantamiento topográfico y que, por lo mismo,

⁶⁵ Fls.614 a 619, cppal.

⁶⁶ Fls.101 a 105, c.1.

⁶⁷ Fls.106 a 115, c.1.

estaba en la tarea de constatar al recibir dicho producto de parte de la universidad, pues, según su propio dicho, eran aspectos claramente identificables.

73. Como la misma USPEC lo expresó, el recibo de los diseños se limitó a una tarea cuantitativa, más no sustancial en punto a las prestaciones contratadas. Si esta hubiere efectuado el control de los elementos que ella misma tiene como básicos de la práctica en topografía, entre ellos, la especificación de los linderos, se habría percatado de la ausencia de éstos previo a la liquidación del negocio; por tanto, no le es dable aducir que esta falencia provino de hechos nuevos y posteriores al finiquito, comoquiera que, se itera, una diligente labor de vigilancia negocial, habría podido observar que los productos entregados no contenían la definición de linderos, según las condiciones básicas de las prácticas en ingeniería.

74. Con todo, la Contraloría General de la República aseveró, a través de la auditoría ya mencionada, que *“no tuvo conocimiento de un documento que certifique tal situación [la posible invasión de un terreno que se reputa de propiedad privada], por el contrario la universidad contratista realizó (sic) un estudio de títulos en el cual se manifiesta que esa área del terreno es propiedad del INPEC, por lo que no se entiende cuál fue el fundamento jurídico para decidir modificar el sitio donde finalmente empezó a desarrollarse el proyecto constructivo”*⁶⁸.

75. Ante la evidencia de que las reclamaciones traídas a juicio no se fundan en hechos nuevos o que las partes no estaban en capacidad de advertir al suscribir el acta de liquidación del contrato, las mismas debieron ser incorporadas como salvedades de dicho pacto, a efectos de dar cabida a su examen en sede jurisdiccional.

76. De modo que la existencia de un finiquito del contrato por mutuo acuerdo de las partes y sin salvedades expresas y concretas, impide el estudio de las pretensiones incoadas, como acertadamente lo definió el Tribunal de primer grado, en atención a la fuerza vinculante del contenido del acta bilateral, *“... porque las expresiones volitivas, mientras no se demuestre lo contrario, deben ser consideradas para producir los efectos que se dicen en él...”*⁶⁹; por consiguiente, esta Sala confirmará la decisión objeto de apelación, en cuanto negó las súplicas incoadas, por las razones ya expresadas en esta providencia.

Costas

77. Dado que a este proceso se aplica el artículo 188 del CPACA, de conformidad con el artículo 365 del Código General del Proceso, la Sala condenará en costas a la parte demandante en la medida que su recurso de apelación no pudo prosperar. Se advierte que bajo las reglas del código en cita la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta temeraria de la parte a la cual se le imponen, toda vez que dicha condena se determina con fundamento en un criterio netamente objetivo, en este caso frente a la parte que ha resultado vencida, *“siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley”*.

⁶⁸ FIs.614 a 619, cppal.

⁶⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 9 de marzo de 2000, expediente 10.778.

78. La liquidación de las costas se debe adelantar de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de acuerdo con lo que dispone el artículo 366 del Código General del Proceso.

79. De conformidad con lo previsto en el Acuerdo No. PSAA16-10554 de 2016, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, la Sala fijará las agencias en derecho para esta instancia, a cargo de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– en el monto de un (1) SMLMV y a favor de la Universidad Nacional de Colombia y Seguros Generales Suramericana S.A.,

IV. PORTE 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: CONFIRMAR la sentencia del 23 de enero de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas, por esta instancia, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– en el monto de un (1) SMLMV y a favor de la Universidad Nacional de Colombia y Seguros Generales Suramericana S.A., repartido en partes iguales a favor de las demandadas.

Las costas se liquidarán de manera concentrada en el *a quo*.

TERCERO: En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

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 enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. 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.

