



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

**Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá, D.C., quince (15) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

**Expediente:** 52001233300020230024202 (74.082)  
**Demandante:** Consorcio Agropacífico  
**Demandados:** Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
**Medio de control:** Controversias contractuales  
**Asunto:** Sentencia de segunda instancia

Temas: CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES PARA EL PAGO DE LA REMUNERACIÓN DEL INTERVENTOR - la elaboración y entrega del informe final estaban exclusivamente en la órbita del interventor y las pruebas no dan cuenta de que la entidad hubiera actuado para impedir su confección y presentación / DETERMINACIÓN DEL PRECIO POR AJUSTE EL FACTOR MULTIPLICADOR - si en la ejecución el interventor no vinculaba al personal mínimo mediante contratos de trabajo, el ahorro derivado de no incurrir en los costos de las prestaciones sociales y aportes parafiscales no podía ser apropiado por él como incremento de su utilidad, sino que debía reflejarse en una reducción del factor multiplicador aplicado para determinar su remuneración

Surtido el trámite de ley, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resuelve el recurso de apelación presentado contra la sentencia de primera instancia, que accedió parcialmente a las pretensiones del demandante.

La controversia versa sobre la interpretación del esquema de remuneración pactado en un contrato de interventoría y sobre las condiciones para el reconocimiento de los desembolsos pendientes.

### **I. LA SENTENCIA IMPUGNADA**

1. Corresponde a la providencia dictada el 15 de septiembre de 2025, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Nariño adoptó las siguientes decisiones: (i) declaró que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural incumplió la obligación de pagar el tercer desembolso pactado en el contrato de interventoría 20220525; (ii) liquidó el negocio y condenó al ministerio a pagar al Consorcio Agropacífico la suma de \$734'276.093; (iii) negó las demás pretensiones de la demanda; (iv) condenó en costas a la entidad estatal; y (v) ordenó expedir copias de la providencia a la parte que lo solicitara, dar cumplimiento a la sentencia conforme a los artículos 192 y 195 del CPACA y archivar el expediente una vez quedara ejecutoriado el fallo<sup>1</sup>.

2. Esta providencia estudió la demanda presentada por el Consorcio Agropacífico contra la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante, el “Ministerio de Agricultura”), cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos de derecho se sintetizan a continuación.

### **Pretensiones y fundamentos**

<sup>1</sup> SAMAI Tribunal, Índice 52.



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

3. El Consorcio Agropacífico solicitó que se liquide judicialmente el contrato de interventoría 20220525 de 2022 (pretensión 1<sup>a</sup>); que se declare el cumplimiento de las obligaciones contractuales a su cargo (pretensión 2<sup>a</sup>); y, que se declare que el Ministerio de Agricultura incumplió sus obligaciones relacionadas con el pago completo y oportuno de la remuneración pactada (pretensión 3<sup>a</sup>)<sup>2</sup>.
4. Pidió que se ordene al Ministerio pagar \$601'754.630 por concepto del tercer desembolso pactado en el numeral tercero de la cláusula quinta del contrato y \$200'584.876 por el cuarto y último desembolso (pretensión 4<sup>a</sup>). También solicitó que los anteriores sean indexados (pretensión 5<sup>a</sup>); se reconozcan y paguen intereses en los términos del artículo 195 del CPACA (pretensión 6<sup>a</sup>); y se condene al Ministerio al pago de costas y agencias en derecho (pretensión 7<sup>a</sup>).
5. Como fundamento fáctico de sus pretensiones, expuso:
  6. El 21 de febrero de 2022, el Ministerio de Agricultura adjudicó el contrato objeto del concurso de méritos MADR-CM-001-2022 al Consorcio Agropacífico, conformado por KBT SAS (41%), Stratuss SAS-BIC (39%) y Valoración Económica Ambiental SAS (20%), por un valor de \$2.005'848.768, incluido IVA. Para la determinación del presupuesto oficial del proceso de selección, la entidad contratante aplicó la metodología del factor multiplicador, conforme a lo indicado en los estudios previos.
  7. El 2 de marzo de 2022, el Ministerio de Agricultura y el Consorcio Agropacífico suscribieron el contrato de interventoría 20220525. Su objeto fue realizar la interventoría técnica, administrativa, jurídica, ambiental, contable y financiera de los convenios suscritos por el ministerio para la ejecución de los recursos Fondo de Fomento Agropecuario con las entidades territoriales de la región Pacífico.
  8. El valor del contrato se pactó en la suma de \$2.005'848.768. La cláusula quinta reguló la forma de pago en cuatro desembolsos: el primero, del 30%, una vez aprobados el equipo de trabajo, el plan operativo mensual y el plan de trabajo con su cronograma; el segundo, del 30%, transcurridos los primeros tres meses de ejecución, previa entrega de los informes técnico, administrativo, ambiental, financiero y jurídico conforme al cronograma aprobado por el supervisor; el tercero, del 30%, transcurrido el sexto mes de ejecución, bajo las mismas condiciones del anterior; y el cuarto, del 10%, sujeto a la suscripción del acta de liquidación y previa entrega del informe final. En todos los casos, el parágrafo primero de la cláusula quinta exigió la presentación de la factura, la certificación de recibo a satisfacción por parte del supervisor y la certificación del pago de aportes parafiscales y al sistema de seguridad social.
  9. El 7 de marzo de 2022, las partes suscribieron el acta de inicio. El plazo de ejecución pactado fue de ocho meses, contados desde esa fecha, de modo que el término expiró el 7 de noviembre de 2022. El Ministerio de Agricultura realizó los dos primeros desembolsos conforme a lo pactado.

---

<sup>2</sup> La demanda (SAMAI Tribunal, Índice 03) fue inadmitida por el Tribunal. El demandante la subsanó (SAMAI Tribunal, Índice 06) y, como consecuencia de ello, el *a quo* la admitió (SAMAI Tribunal, Índice 09).



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

10. El 20 de octubre de 2022, transcurrido el sexto mes de ejecución, el consorcio remitió al Ministerio de Agricultura la factura correspondiente al tercer desembolso. Acompañó a este documento de cobro los informes de avance de los meses de junio, julio y agosto de 2022, las certificaciones de pago de seguridad social y los demás documentos previstos en el parágrafo primero de la cláusula quinta del contrato.
11. El 28 de octubre de 2022, el Ministerio de Agricultura requirió aclaraciones sobre los costos realmente incurridos en desarrollo del contrato. La entidad estatal manifestó que, según los documentos allegados por el consorcio, parte del personal había sido contratado bajo la modalidad de prestación de servicios y no mediante contrato laboral, lo que incidía en el valor a facturar bajo la metodología del factor multiplicador.
12. El Consorcio Agropacífico respondió el 2 de noviembre de 2022 señalando su desacuerdo con la pretendida variación en la forma de pago. Indicó que en el contrato se pactó un valor global fijo y que el factor multiplicador había servido únicamente como herramienta metodológica para establecer el presupuesto oficial del proceso de selección.
13. El 9 de noviembre de 2022, el Ministerio de Agricultura emitió un informe en el que reiteró la necesidad de aplicar el factor multiplicador considerando la modalidad de vinculación del personal, y concluyó que el valor que debía reconocerse por concepto del tercer desembolso ascendía únicamente a \$80'706.700. Adicionalmente, formuló observaciones a los informes presentados sobre las actividades de seguimiento de los convenios objeto de la interventoría.
14. El consorcio atendió las observaciones formuladas mediante comunicados del 16 y 17 de noviembre de 2022, aportando un balance financiero del contrato y reiterando que el valor global pactado no podía ser modificado con fundamento en la modalidad de contratación del personal mínimo. El contratista reiteró la solicitud de pago del tercer desembolso el 25 de noviembre y el 12 de diciembre de 2022.
15. El 15 de diciembre de 2022 se realizó una reunión entre las partes con el propósito de agotar la etapa de arreglo directo prevista en la cláusula decimoquinta del contrato, la cual concluyó sin acuerdo. El 30 de diciembre de 2022, el consorcio remitió al Ministerio de Agricultura la proyección de las actas de recibo final y liquidación de los convenios objeto de seguimiento integral. Por último, señaló que el Ministerio de Agricultura no convocó al consorcio para la liquidación bilateral del contrato dentro de los cuatro meses posteriores a su terminación ni procedió a la liquidación unilateral dentro de los dos meses siguientes.
16. Como fundamentos de derecho, el demandante invocó los artículos 2, 6, 83, 90, 91, 123 y 124 de la Constitución Política; los artículos 41, 50 y 51 de la Ley 80 de 1993; y los artículos 1494, 1495, 1530, 1551, 1602 y 1603 del Código Civil. Sostuvo que el Ministerio de Agricultura desconoció que en el contrato se pactó un precio global fijo, cuyo desembolso estaba sujeto únicamente a las condiciones previstas en la cláusula quinta. Agregó que el consorcio cumplió todas sus obligaciones contractuales, sin que la entidad formulara reproche al respecto. Por último, afirmó que la conducta del Ministerio de Agricultura vulneró los principios de buena fe y confianza legítima, al



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

introducir exigencias ajenas al contrato después de haber realizado los dos primeros pagos sin condicionamientos relacionados con la aplicación del factor multiplicador.

### **Contestación de la demanda**

17. El Ministerio de Agricultura se opuso a las pretensiones y formuló la excepción denominada cumplimiento del contrato<sup>3</sup>. Sostuvo que el factor multiplicador no fue empleado únicamente como herramienta de estimación presupuestal, sino que constituyó la metodología acordada para la remuneración de los servicios según se desprendía de los estudios previos, el pliego de condiciones y la propia oferta del Consorcio, en la que este detalló el factor aplicado. Agregó que los costos reconocidos bajo esa metodología presuponen la vinculación del personal mediante contratos de trabajo, pues solo bajo ella se causan las prestaciones sociales. Indicó que la exigencia contractual de dedicación exclusiva y permanencia en los sitios de ejecución del personal era incompatible con su contratación por prestación de servicios. Por último, sostuvo que el consorcio, como contratista calificado, no podía invocar una interpretación subjetiva del contrato para apartarse de condiciones que conocía y aceptó desde la etapa precontractual.

### **Alegatos en primera instancia**

18. Culminada la etapa probatoria<sup>4</sup>, el Consorcio Agropacífico presentó alegatos de conclusión. El Ministerio de Agricultura y el Ministerio Público guardaron silencio.

19. El Consorcio afirmó que había cumplido todas las obligaciones contractuales, como lo demuestran los informes del Ministerio de Agricultura, la ausencia de requerimientos por incumplimiento y la entrega de todos los documentos previstos en el contrato. Agregó que el contrato establecía un precio global fijo en las cláusulas cuarta y quinta, sin condicionarlo a la verificación del factor multiplicador, que fue empleado exclusivamente en la etapa de planeación para estimar el presupuesto oficial. Por último, adujo que de considerarse procedente la aplicación del factor multiplicador, el cálculo sobre los costos reales incurridos arrojaba un saldo pendiente de pago por \$663'225.109 a favor del consorcio<sup>5</sup>.

### **Los fundamentos de la sentencia impugnada**

20. El Tribunal accedió parcialmente a las pretensiones. Señaló que la metodología del factor multiplicador fue empleada en los estudios previos para estimar el presupuesto oficial del proceso de selección, pero no determinó la remuneración pactada en el contrato. En esta línea, sostuvo que las cláusulas cuarta y quinta establecieron un valor

---

<sup>3</sup> SAMAI Tribunal, Índice 13.

<sup>4</sup> Mediante auto del 24 de abril de 2024, el Tribunal Administrativo de Nariño dispuso correr traslado a las partes con el objeto de dictar sentencia anticipada, conforme al artículo 182A del CPACA, adicionado por la Ley 2080 de 2021 (SAMAI Tribunal, Índice 17). En esta providencia decretó como pruebas los documentos aportados con la demanda y la contestación (que incluye el enlace al SECOP del proceso contractual), y negó las pruebas testimoniales solicitadas por ambas partes. Mediante auto del 9 de septiembre de 2024 (SAMAI Tribunal, Índice 25), el Tribunal adicionó la providencia, pronunciándose sobre las pruebas pedidas por el demandante al descorrer el traslado de las excepciones. El Tribunal negó el decreto de los testimonios y el dictamen pericial solicitados en este acto procesal. Esta última providencia fue apelada por el demandante y confirmada por esta Corporación (SAMAI CE 20230024201, Índice 03).

<sup>5</sup> SAMAI Tribunal, Índice 38.



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

global fijo y una forma de pago mediante desembolsos porcentuales sujetos a requisitos específicos —entrega de informes, factura, certificación de recibo a satisfacción y constancias de aportes parafiscales y a seguridad social— que no incluían la verificación del factor multiplicador. Destacó, además, que la entidad demandada no formuló reproches sobre el cumplimiento de las obligaciones del consorcio, pues su defensa se limitó a cuestionar la modalidad de vinculación del personal y los costos de ejecución, aspectos que forman parte de la autonomía administrativa del contratista y que no fueron previstos como condiciones para el pago.

21. Con fundamento en lo anterior, declaró el incumplimiento de la obligación establecida en el numeral 2º. de la cláusula tercera del contrato —pagar al contratista el valor establecido por los servicios prestados— respecto del tercer desembolso. Señaló que el Consorcio había presentado la factura correspondiente con los documentos requeridos y había atendido todas las observaciones y requerimientos formulados por el Ministerio de Agricultura. En consecuencia, condenó a la entidad estatal al pago de \$601'754.630, suma que actualizada a julio de 2025 ascendía a \$734'276.093.

22. Respecto del cuarto desembolso, el Tribunal negó la pretensión. Consideró que para reconocer ese pago era necesario aportar el informe técnico, administrativo, ambiental, financiero y jurídico final, la factura, la certificación de recibo a satisfacción del supervisor y la certificación de pago de aportes parafiscales, documentos que no fueron allegados. Señaló que la ausencia de estos elementos impide *“tener certeza acerca de las eventuales declaraciones que deberían realizarse en favor o en contra de cada una de las partes del contrato para de esa forma proceder a reconocer el último desembolso pactado y posteriormente liquidar el contrato”*. Por lo tanto, liquidó el contrato reconociendo como saldo a favor del consorcio únicamente la suma correspondiente al tercer desembolso<sup>6</sup>.

23. El Tribunal condenó en costas al Ministerio de Agricultura en un 60% de las que liquidara la secretaría, habida cuenta de la prosperidad parcial de las pretensiones de la demanda.

## **II. EL RECURSO DE APELACIÓN**

24. El Consorcio Agropacífico solicitó que se reforme parcialmente la sentencia y se condene al Ministerio de Agricultura al pago del cuarto y último desembolso del 10%, como parte de la liquidación del contrato de interventoría<sup>7</sup>.

25. Sostuvo que la sentencia ordenó liquidar el contrato, cuya completa ejecución estaba probada, pero excluyó del balance financiero un saldo cierto, causado y exigible. Agregó que la liquidación es el acto jurídico que tiene por objeto ajustar definitivamente las cuentas del contrato, el cual debe incluir todos los saldos

---

<sup>6</sup> El magistrado Paulo León España salvó parcialmente su voto. Señaló que *“debía denegarse la pretensión de acuerdo con la cual se solicita la liquidación judicial del contrato, pues no se evidencian elementos probatorios suficientes que permitan cruzar las cuentas respecto de las obligaciones de las partes en el contrato”*. Agregó lo siguiente: *“con todo, considero que debió accederse al pago del tercer desembolso en favor de la parte demandante y denegar las demás pretensiones de la demanda, conforme a lo ya expuesto”*. SAMAI Tribunal, Índice 52.

<sup>7</sup> SAMAI Tribunal, Índice 54.



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

pendientes de pago. Indicó que la factura y los demás soportes exigidos por el Tribunal “*no son legalmente causa, sino efecto de la liquidación final pretendida en la demanda*”, de modo que no podían exigirse como condición previa para ordenar el pago del cuarto desembolso.

26. Argumentó que el Consorcio Agropacífico acudió a la jurisdicción porque el Ministerio de Agricultura no aprobó ni expidió ninguna certificación relacionada con el cumplimiento del objeto contratado, pese a que este había sido íntegramente ejecutado. Señaló que la diferencia entre las partes no versó sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales, sino exclusivamente sobre la cuantía de los pagos pendientes, debido a la disputa sobre la aplicación del factor multiplicador. En consecuencia, sostuvo que el Tribunal no podía poner en duda el cumplimiento como fundamento para negar el cuarto desembolso.

27. Por último, planteó que el consorcio presentó la totalidad de la documentación exigible al momento de la terminación del contrato; el 30 de diciembre de 2022, remitió la proyección de las actas de recibo final y liquidación de los convenios “*intervenidos*” y desde noviembre de ese año solicitó reiteradamente al Ministerio de Agricultura los formatos necesarios para el cobro del cuarto desembolso (acta de liquidación, certificación de cumplimiento y acta de recibo final), sin obtener respuesta. En consecuencia, sostuvo que si algún formato o documento no fue aportado ello obedeció exclusivamente a la conducta omisiva de la entidad contratante. Agregó que exigir esos documentos como condición para el pago desconoce la finalidad de la liquidación judicial y vulnera los principios de buena fe y prohibición del abuso del derecho.

### **Trámite en segunda instancia**

28. Dentro del término previsto en el artículo 247 del CPACA, el Ministerio Público presentó concepto<sup>8</sup>. Solicitó confirmar la sentencia de primera instancia. Sostuvo que el reconocimiento del cuarto desembolso no era procedente, porque el Consorcio no probó el cumplimiento de los requisitos contractuales —factura, informe final de interventoría, certificación de recibo a satisfacción y soportes de seguridad social—. Agregó que la liquidación judicial no constituye un mecanismo de reconocimiento automático de acreencias, de modo que el juez puede liquidar el contrato con base únicamente en los valores cuya causación esté acreditada.

29. El Ministerio de Agricultura no se pronunció sobre el recurso.

### **III. CONSIDERACIONES**

30. El artículo 320 del CGP prescribe que el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida en relación con los reparos concretos formulados por el apelante. En consecuencia, corresponde determinar si debe incluirse en la liquidación judicial del contrato el valor correspondiente al cuarto desembolso pactado en la cláusula quinta, porque, conforme a lo planteado en el recurso, el

---

<sup>8</sup> SAMAI CE, Índice 12.



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

Consortio habría ejecutado íntegramente sus obligaciones y entregado los documentos que le eran contractualmente exigibles.

31. La Sala confirmará la decisión de negar la pretensión relativa al pago del cuarto desembolso (ordinal 3.º) y, en consecuencia, no incluirá esa suma como parte de la liquidación judicial del contrato de interventoría, porque el demandante no acreditó que hubiera cumplido las condiciones para que el Ministerio estuviera obligado a su pago.

### **Las condiciones contractuales para el reconocimiento del cuarto desembolso**

32. En la cláusula quinta del contrato, referente a la forma de pago, se convino lo siguiente:

*“CLÁUSULA QUINTA. - FORMA DE PAGO: El MINISTERIO de Agricultura y Desarrollo Rural pagará el valor del contrato de la siguiente manera: 1. Un Primer Desembolso del 30%, del valor total una vez sea aprobado el equipo de trabajo, el Plan Operativo mensual, el Plan de Trabajo con su respectivo cronograma indicando la fecha exacta para entregar los productos (informes técnico, administrativo, ambiental, financiero y jurídico mensuales y quincenales). 2. Un Segundo Desembolso del 30%, del valor total transcurridos los primeros tres meses de ejecución del contrato previa entrega de los informes técnico, administrativo, ambiental, financiero y jurídico conforme al cronograma aprobado por la supervisión del contrato. 3. Un Tercer Desembolso del 30%, del valor total transcurrido el sexto mes de ejecución del contrato previa entrega de los informes técnico, administrativo, ambiental, financiero y jurídico conforme al cronograma aprobado por la supervisión del contrato. 4. **Un Cuarto y último Desembolso del 10%, del valor total con el Acta de liquidación previa entrega del Informe técnico, administrativo, ambiental, financiero y jurídico final.***

*PARÁGRAFO PRIMERO: Lo anterior previa presentación de la factura, certificación de recibo a satisfacción por parte del supervisor del contrato y presentación de la certificación de pago de los aportes parafiscales, cuando corresponda y al Sistema de Seguridad Social Integral” (énfasis añadido).*

33. La cláusula es clara y refleja sin ambigüedad la intención de las partes: el derecho crediticio del Consorcio Agropacífico a obtener el pago del cuarto y último desembolso estaba supeditado a la previa entrega del informe final de interventoría, con todos sus componentes (técnico, administrativo, ambiental, financiero y jurídico). Ello se explica por la naturaleza bilateral, conmutativa y sinalagmática del contrato. En consecuencia, si el interventor no entregaba dicho informe al término de sus actividades de seguimiento a los convenios objeto de control, no podía exigir el pago de esta última suma<sup>9</sup>.

34. El numeral 18.º del apartado de obligaciones generales del contratista (cláusula 2ª) establecía lo siguiente: *“Elaborar un informe final. Deberá incluir en el informe las recomendaciones especiales que crea conveniente para la conservación adecuada de los productos generados con la ejecución de los proyectos. Deben ser entregados todos los informes con copias en medio magnético”*. En esta línea, el estudio previo del proceso de selección, que integraba el contenido del contrato de interventoría

---

<sup>9</sup> En el supuesto de que se hubiera adquirido el derecho subjetivo a obtener esta contraprestación dineraria, el contratista también debía acreditar el cumplimiento de los requisitos legales para que procediera el pago: entre otros, estar al día en el pago de aportes parafiscales y al Sistema de Seguridad Social Integral (Ley 80 de 1993, art. 41, párrafo 1º) y haber expedido la respectiva factura (Estatuto Tributario, art. 615 y Decreto 1625 de 2016, art. 1.6.1.4.2).



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

conforme a su cláusula vigésima sexta, también indicaba en el numeral 19 del capítulo 2.4 que el contratista debía “*presentar los informes técnicos, administrativos, financieros, jurídicos, ambientales mensuales y el informe final, los cuales deberán ser publicados en el contrato de la plataforma SECOP, previa validación del supervisor en virtud de la Circular 002 de 2021 expedida por Colombia Compra Eficiente*”<sup>10</sup>.

35. El artículo 1757 del Código Civil señala que “*incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta*”. El Consorcio Agropacífico debía acreditar que cumplió la prestación de la cual dependía la exigibilidad de la obligación dineraria de la entidad estatal respecto del cuarto desembolso, esto es, que presentó en debida forma el informe final de interventoría.

36. Entre los treinta y cinco documentos enunciados en el acápite de pruebas y aportados con la demanda no se encuentra el informe final del interventor. Este documento tampoco reposa en el SECOP II, a pesar de que el estudio previo determinaba que debía publicarse en esta plataforma transaccional y que el enlace para su consulta fue incluido por el Ministerio de Agricultura como parte de las pruebas documentales de su contestación, decretadas por el Tribunal<sup>11</sup>.

37. Los medios de prueba reseñados en el recurso de apelación por el contratista no acreditan el cumplimiento de la prestación necesaria para exigir el pago del cuarto desembolso. El demandante hizo referencia a diversas comunicaciones que no tienen este alcance:

(i) En la comunicación CAP-INT-MADR-055-2022 del 25 de noviembre de 2022, el consorcio pidió al Ministerio de Agricultura la remisión del estado de pagos realizados a CORPOVALLE, así como los formatos de acta de liquidación de los convenios, certificados de cumplimiento y del acta de recibo final. En esta comunicación se indicó que la información se solicitaba para el “*cierre del informe final*”<sup>12</sup>.

(ii) En la comunicación CAP-INT-MADR-057-2022 del 12 de diciembre de 2022, el Consorcio Agropacífico pidió que el Ministerio de Agricultura trasladara la suma correspondiente al tercer desembolso y afirmó que estaba padeciendo perjuicios por tener que financiar los costos no cubiertos con el pago de los honorarios pactados<sup>13</sup>.

(iii) En la comunicación CAP-INT-MADR-059-2022 del 15 de diciembre de 2022, pidió la remisión del acta de la reunión celebrada con la entidad el día anterior<sup>14</sup>.

(iv) En el correo CAP-CES-MADR-118-2022 del 23 de diciembre de 2022, el consorcio remitió al Ministro de Agricultura, recién posesionado en el cargo, una serie de

<sup>10</sup> SAMAI Tribunal, Índice 3, 0002ANEXOSYPRUEBAS(.zip) NroActua 3, 6. Estudios Previos\_CONCURSO\_MERITOS REGIONAL PACIFICO, p. 18.

<sup>11</sup> <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2618662&isFromPublicArea=True&isModal=False>

<sup>12</sup> SAMAI Tribunal, Índice 3, 0002ANEXOSYPRUEBAS(.zip) NroActua. 16. Comunicado CAP-INT-MADR-055-2022.

<sup>13</sup> SAMAI Tribunal, Índice 3, 0002ANEXOSYPRUEBAS(.zip) NroActua. 18. Comunicado CAP-INT-MADR-057 -2022 solución de controversias contractuales 3ER PAGO.

<sup>14</sup> SAMAI Tribunal, Índice 3, 0002ANEXOSYPRUEBAS(.zip) NroActua. 20. Comunicado CAP-INT-MADR-059-2022 Acta y listado de asistentes.



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

documentos para informarlo sobre las diferencias presentadas durante la ejecución del contrato: el ejercicio financiero con el resumen de los costos incurridos durante la ejecución contractual a noviembre de 2022 y dos comunicaciones, una del 2 de noviembre (CAP-INT-MADR-049-2022) y otra del 17 de noviembre de 2022 (CAP-INT-MADR-051-2022), con su posición sobre el carácter fijo de la suma pactada por concepto de honorarios y una proyección de los resultados financieros del contrato<sup>15</sup>.

(v) En la comunicación CAP-INT-MADR-060-2022 del 30 de diciembre de 2022, remitió a la entidad estatal los proyectos de las actas de liquidación de dos de los convenios objeto del seguimiento integral<sup>16</sup>.

<sup>38</sup>. En conclusión, no se probó el cumplimiento de la prestación a la que estaba supeditada la exigibilidad del cuarto desembolso en la liquidación del contrato. El contratista no acreditó que hubiera entregado el informe final, que era una de las obligaciones a su cargo. Contrario a lo indicado en el recurso, en el que se afirmó que esta prestación no era “*causa, sino efecto de la liquidación*”, el contrato estableció claramente que para el reconocimiento del cuarto desembolso en el balance final del negocio jurídico se requería la “*previa entrega del Informe técnico, administrativo, ambiental, financiero y jurídico final*”.

<sup>39</sup>. La Sala no considera que este requisito deba reputarse cumplido porque la entidad estatal se hubiera valido de medios ilícitos para impedirlo (Código Civil, artículo 1537 *in fine*), ya que la elaboración y entrega del informe final estaban exclusivamente en la órbita del interventor y las pruebas no dan cuenta de que la entidad hubiera actuado para impedir su confección y presentación. La certificación de recibo a satisfacción que el supervisor no habría expedido era una consecuencia de la entrega del informe, no una condición previa para su elaboración. El contrato establece que el interventor debía elaborar y entregar el informe final, y entonces el supervisor certifica haberlo recibido a satisfacción. Invocar la ausencia de esa certificación como causa de la no entrega del informe invierte la secuencia que el propio contrato establece.

<sup>40</sup>. El informe final no constituía un requisito puramente formal para la liquidación del contrato, sino una prestación principal a cargo del interventor. Conforme al numeral 18 de la cláusula segunda, debía documentar el estado de ejecución de los convenios objeto del seguimiento integral y contener las recomendaciones técnicas para la conservación adecuada de sus productos.

<sup>41</sup>. Aunque entre los documentos relacionados en el acápite de pruebas de la demanda y los mencionados en el recurso de apelación no se encuentra el informe final de interventoría, la Sala registra la siguiente situación. En el correo electrónico del 16 de noviembre de 2022, aportado con la demanda, el consorcio remitió la comunicación CAP-INT-MADR-050-2022 junto con los informes mensuales ajustados de agosto y septiembre en seguimiento a los convenios 20210681 y 20210675. En el mensaje de datos incluyó el enlace al repositorio virtual del Ministerio de Agricultura donde indicó

<sup>15</sup> SAMAI Tribunal, Índice 3, 0002ANEXOSYPRUEBAS(.zip) NroActua. 25. RV MADR - SOLICITUD DE ACLARACIÓN CIFRAS FINANCIERAS A DESCONTAR MANIFESTADAS EN LA ULTIMA REUNIÓN.

<sup>16</sup> SAMAI Tribunal, Índice 3, 0002ANEXOSYPRUEBAS(.zip) NroActua. 21. Comunicado CAP-INT-MADR-060-2022 ENTREGA ACTAS DE LIQUIDACION CONVENIOS 8.08.



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

que reposaban los soportes de los informes mensuales<sup>17</sup>. Al acceder a este enlace, que conduce a un OneDrive de la entidad estatal, se encuentran múltiples carpetas que no se limitan a los soportes de los informes mensuales referidos en ese correo, entre ellas una denominada “*informe final*”<sup>18</sup>. Esta carpeta registra como fecha de modificación el 30 de noviembre de 2022, esto es, una fecha posterior al envío del correo electrónico aportado.

42. La carpeta denominada “*informe final*” alberga un documento con la referencia CAP-INT-MADR-057-2022, fechado el 30 de noviembre de 2022 y denominado “*entrega informe final de interventoría*”. Entre los documentos aportados con la demanda figura una comunicación con idéntica numeración, pero del 12 de diciembre de 2022, con contenido y asunto diferentes: una solicitud de aplicación del mecanismo de arreglo directo respecto de las controversias derivadas del pago del tercer desembolso<sup>19</sup>. La carpeta contiene, adicionalmente, tres subcarpetas de los convenios y contratos celebrados por el Ministerio de Agricultura con cargo a los recursos del Fondo de Fomento Agropecuario (convenio 20210681, convenio 20210675 y contrato 20220525), cada una de las cuales aloja un documento denominado “*informe final*” y subcarpetas con los soportes correspondientes.

43. El contenido al que conduce el enlace virtual no puede valorarse como prueba documental, porque no fue indicado o solicitado como medio probatorio en la demanda, ni decretado como tal por el Tribunal Administrativo. Lo que fue formalmente aportado es el correo del 16 de noviembre de 2022, el cual no contiene, entre sus archivos adjuntos, el informe final.

44. El contenido de un repositorio en la nube es dinámico; puede alimentarse después de su creación. En consecuencia, valorar los documentos allí alojados, sin que el enlace haya sido indicado como prueba en las oportunidades legalmente previstas (CPACA, art. 212), podría llevar a considerar elementos que no estuvieron sujetos a contradicción por la parte demandada o que pudieron incorporarse con posterioridad a la preclusión de las oportunidades probatorias. Además, entre los documentos contenidos en la misma carpeta, no obra constancia formal de recibo por parte del ministerio. Por tanto, este hallazgo no desvirtúa la conclusión expresada: no se probó el cumplimiento de la prestación a la que estaba supeditada la exigibilidad del cuarto desembolso en la liquidación del contrato.

### **La remuneración a la que tenía derecho el interventor**

45. Aun si, en gracia de discusión, se considerara probada la entrega del informe final a satisfacción del Ministerio de Agricultura, no habría lugar a incluir el desembolso final del 10% del valor del contrato en la liquidación judicial.

<sup>17</sup> SAMAI Tribunal, Índice 3, 0002ANEXOSYPRUEBAS(.zip) NroActua. 23. Respuesta 2022-440-049781-1 2022-11-09 165134.627.

<sup>18</sup>

[https://minagriculturacomy.sharepoint.com/:f/g/personal/radicaciondeproyectos\\_minagricultura\\_gov\\_co/EoE4MsrGg2INu44gvcAkbHgBWsGgAhNbY-T23QENCDxMYg?e=5%3anMCirW&at=9](https://minagriculturacomy.sharepoint.com/:f/g/personal/radicaciondeproyectos_minagricultura_gov_co/EoE4MsrGg2INu44gvcAkbHgBWsGgAhNbY-T23QENCDxMYg?e=5%3anMCirW&at=9)

<sup>19</sup> SAMAI Tribunal, Índice 3, 0002ANEXOSYPRUEBAS(.zip) NroActua. 18. Comunicado CAP-INT-MADR-057 -2022 solución de controversias contractuales 3ER PAGO



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

46. El demandante ostenta la condición de apelante único y en el recurso no formuló reparos sobre el alcance del acuerdo relativo a su remuneración. Con todo, este aspecto debe ser examinado por la Sala, por estar inescindiblemente ligado al objeto del recurso. Para determinar si procede incluir el cuarto desembolso, es necesario establecer si ese valor estaba causado, lo cual presupone definir cuál era la remuneración a la que el contratista tenía derecho. Este análisis no desconoce la limitación del artículo 328 del CGP, pues no tiene por objeto agravar la situación del apelante, esto es, reducir el monto reconocido a su favor en la sentencia de primera instancia, sino establecer si hay lugar a reconocer una suma adicional a ella. Que el valor total ajustado resulte inferior a los desembolsos ya efectuados no autoriza a modificar lo concedido en primera instancia; su único efecto es confirmar la improcedencia de ordenar el pago del cuarto desembolso.

47. La Subsección resolvió un recurso en este mismo sentido. El contratista solicitaba el aumento de la indemnización por pérdida de oportunidad derivada de la declaratoria de caducidad de un contrato, previamente reconocida en la sentencia de primera instancia. La Subsección examinó la existencia del daño pese a no haber sido objeto de los reparos y concluyó que no estaba probado. No obstante, confirmó la sentencia en aplicación del principio de la *non reformatio in peius*<sup>20</sup>.

48. Precisado lo anterior, la Sala constata que en la cláusula cuarta se estipuló el valor del contrato de interventoría: “CLÁUSULA CUARTA. - VALOR DEL CONTRATO: DOS MIL CINCO MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS (\$2.005.848.768) M/CTE incluido IVA, y demás gastos directos e indirectos, costos e impuestos a que haya lugar”<sup>21</sup>. La redacción de esta cláusula es idéntica a la de la minuta del contrato publicada en el anexo 17 del pliego de condiciones definitivo del concurso de méritos<sup>22</sup>.

49. El contenido del contrato también se integraba por el estudio previo elaborado por la entidad estatal para convocar el concurso de méritos, así como por el pliego de condiciones y la propuesta presentada por el contratista. Así lo prevé expresamente la

---

<sup>20</sup> La providencia dice: “215. En lo que respecta a la indemnización solicitada por la pérdida de oportunidad para celebrar contratos con el Estado durante los cinco años posteriores a la declaratoria de caducidad del contrato 055 de 2005, el consorcio cuestionó la decisión de primera instancia por no adoptar el monto determinado en los dictámenes periciales y por no tener en cuenta todos los contratos que habían celebrado los consorciados y que se habrían allegado con esas pruebas, para, en su lugar, acudir a un criterio de equidad. (...) 218. La Sala constata, como lo hizo el Tribunal, que en las pruebas periciales en las que se solicitó dictaminar sobre este tema los expertos no se pronunciaron al respecto, por lo cual, al margen de que se hubieren o no objetado, no sirven como insumo para establecer ni la existencia ni la cuantía de este perjuicio. (...). 220. No obstante, aun si se consideraran los referidos contratos estatales para realizar la liquidación del monto a indemnizar por pérdida de oportunidad y esta evaluación arrojara un mejor resultado para los demandantes que el obtenido en la sentencia recurrida, la Sala no podría acceder a este reconocimiento, por cuanto al analizar el caso lo que concluye es que no se comprobó la existencia un daño personal, cierto y directo, como condición sine quanon para el resarcimiento del perjuicio; pese a ello, no revocará la decisión de primera instancia, toda vez que, si bien el municipio presentó formalmente un recurso de apelación, lo cierto es que no lo sustentó, lo que conduce a concluir que, en este caso, sustancialmente el consorcio fue apelante único y, por tanto, para decidir la apelación debe estarse a la limitación de la no reformatio in pejus establecida en el art. 357 del C.P.C. Las razones que conducen a estas conclusiones se expresan a continuación”. C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 71.599, abr.20/2026. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

<sup>21</sup> SAMAI Tribunal, Índice 3, 0002ANEXOSYPRUEBAS(.zip) NroActua 3, 2. CONTRATO INTERVENTORIA 20220525, p. 15.

<sup>22</sup><https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2618662&isFromPublicArea=True&isModal=False> Ruta: Documentación/FORMATOS CM-001-2022 DEFINITIVOS, p. 60.



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

cláusula vigésima sexta, cuyo contenido también coincide con el del anexo 17 del pliego de condiciones definitivo: *“Forman parte integral del presente Contrato: La propuesta presentada por EL CONTRATISTA en el proceso de concurso de méritos MADR-CM-001-2022 y sus anexos, el estudio previo, el pliego y sus anexos y los demás documentos que soportan el presente Contrato”*.

50. El numeral 4.1 del estudio previo precisó que la entidad empleó la metodología del factor multiplicador para determinar el presupuesto del proceso de selección y el valor incluido en la minuta del contrato:

*“El factor multiplicador de un contrato debe cubrir los costos de la firma y reconocer un honorario. Las firmas consultoras tienen unos costos laborales, unos gastos generales de administración y unos costos de capital que tienen que aplicar y repartir entre sus contratos para que sean absorbidos por el costo del personal facturable. Estos costos de administración varían con el tiempo debido a factores internos y externos que afectan a la firma y al trabajo. Entre dichos factores se pueden mencionar: nuevos contratos, contratos terminados, rotación de personal, cambios en la legislación laboral, variaciones en el costo de vida, ampliación o reducción de la firma, etc. Las firmas de igual tamaño y antigüedad seguramente tendrán condiciones administrativas y laborales que implican costos diferentes y por consiguiente multiplicadores diferentes. // En consecuencia, el FM está formado por los siguientes componentes del costo: 1. Costos de personal – Salario Base 2. Prestaciones sociales 3. Costos indirectos de la empresa, costos de perfeccionamiento, impuestos y timbres del contrato – Gastos Generales y de Administración. 4. Honorarios*

(...)

*Para determinar el presupuesto estimado de la interventoría se estableció por metodología del Factor Multiplicador donde allí se incluyen todos los costos como fórmula para la determinación de los costos del contrato, por tanto, el contratista debe demostrar el gasto de todos los componentes de costo que se tuvieron en cuenta para determinar su factor multiplicador frente al cual deberá tener presente todos los gastos y componentes que implique desarrollar las actividades de la interventoría”<sup>23</sup>.*

51. La metodología del factor multiplicador no solo soportó la estimación del presupuesto del proceso de contratación. También incidía en la determinación de la remuneración del interventor en los términos de la nota 3 del numeral 5.5.3 del estudio previo, que no fue examinada por el tribunal. Este apartado del documento contractual dispone lo siguiente:

*“PROPUESTA ECONÓMICA: Los proponentes deberán presentar su Propuesta Económica en los términos y condiciones descritos en el presente estudio previo y en la Invitación Pública. Para este fin, el proponente deberá diligenciar en la plataforma SECOP II, las dos Líneas que conforman la SECCIÓN ECONÓMICA, así:*

*1. En la primera línea, El oferente deberá dar respuesta a la siguiente pregunta: “VALOR TOTAL DE SU OFERTA ECONÓMICA SIN IVA”, para lo cual, deberá colocar el valor resultante del FORMATO OFERTA ECONÓMICA, teniendo en cuenta que dicho valor hace referencia al cálculo de los valores unitarios ofertados, multiplicado por las cantidades requeridas por la entidad y el Numero de Meses, en el cual, se entienden incluidos en su totalidad, los costos directos e indirectos que genere la Ejecución Contractual, cumpliendo con las normas laborales, impuestos nacionales (Excepto IVA) y distritales y demás gastos y costos que se originen, los cuales estarán a cargo del contratista.*

<sup>23</sup> SAMAI Tribunal, Índice 3, 0002ANEXOSYPRUEBAS(.zip) NroActua 3, 6. Estudios Previos\_CONCURSO\_MERITOS REGIONAL PACIFICO, p. 32.



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

2. En la Segunda Línea, El oferente deberá cargar en la plataforma SECOP II, el FORMATO OFERTA ECONÓMICA debidamente diligenciado. La Evaluación Económica se llevará a cabo mediante dicho Formato, para lo cual, el proponente previamente deberá diligenciar el “FORMATO OFERTA ECONÓMICA” y el valor resultante (VALOR TOTAL DE SU OFERTA ECONÓMICA SIN IVA), no podrá exceder el valor del Presupuesto Oficial sin IVA (...).

NOTA 3: El factor multiplicador (F.M) **deberá incluir el Factor Prestacional**, los gastos generales y de administración necesarios para la ejecución de la interventoría que permita llevar un seguimiento Integral al inicio, durante y al finalizar los respectivos convenios y sus proyectos asociados objeto de la consultoría en la región (arriendos, alquiler de equipos de cómputo y software, útiles, papelería y fotocopias, Transportes y viáticos, Personal no facturado, Pólizas fianzas en impuestos, ensayos, pruebas, equipos y herramientas, comunicaciones, etc.) y los respectivos honorarios del contratista interventor. Por lo anterior y de acuerdo con Ley 80 de 1993, artículo 24 y 40 (principio de transparencia) y del Concepto: 4201714000006240 - factor multiplicador - de Colombia Compra Eficiente de fecha del 17 de Abril 2018, el contratista debe demostrar el gasto de todos los componentes de costo que se tuvieron en cuenta para determinar sus gastos, y **si el contratista no debe ni desea asumir tal costo por la modalidad de contratación del personal del que dispone para la ejecución del contrato, este costo no debe ser reconocido por la Entidad Estatal y lo que procede es reducir y disminuir el porcentaje correspondiente del valor del factor multiplicador a través de una modificación del contrato o en la liquidación del mismo.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se asegurará de ejercer una buena vigilancia de la ejecución contractual, con el fin de poder realizar adecuadamente la auditoría de los costos del contrato para pagar sólo aquellos que se hayan causado efectivamente”<sup>24</sup> (Énfasis añadido).

52. Como ha señalado la Subsección, las metodologías utilizadas para estimar el presupuesto en la etapa de planeación pueden coincidir, o no, 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 multiplicador; sin embargo, en el contrato pueden establecer un precio fijo como esquema de remuneración de los servicios del consultor<sup>25</sup>.

53. En este caso, las partes convinieron, mediante la incorporación del estudio previo al contenido contractual, que el monto de los honorarios del interventor debía ajustarse cuando la modalidad de contratación del personal mínimo considerada para la determinación del factor multiplicador —incorporado en el estudio previo y en la oferta económica— no correspondiera a la utilizada durante la ejecución del contrato. Este ajuste no deriva del empleo del factor multiplicador como metodología de estimación del presupuesto del proceso de selección, sino de la regla específica prevista en la nota 3 del numeral 5.5.3, que integra el acuerdo de voluntades. Esta conclusión se sustenta en los criterios legales de interpretación contractual, porque:

53.1. La intención de las partes está expresamente recogida en la redacción de la nota 3 del numeral 5.5.3 del estudio previo, que integra el contenido contractual conforme a la cláusula vigésima sexta (Código Civil, art. 1618)<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> SAMAI Tribunal, Índice 3, 0002ANEXOSYPRUEBAS(.zip) NroActua 3, 6. Estudios Previos\_CONCURSO\_MERITOS REGIONAL PACIFICO, p. 64

<sup>25</sup> C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 70.671 (párr, 40 a 48), may.30/2025. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

<sup>26</sup> La pauta del artículo 1618 del Código Civil sobre la prevalencia de la intención de las partes no autoriza, en modo alguno, a prescindir completamente del texto contractual como punto de partida de la interpretación, pues debe presumirse que la declaración escrita corresponde a la voluntad que las partes pretendían manifestar: “Esta subregla -según la doctrina-, no fue ignorada por Andrés Bello. Se observa afinada en uno de sus números ‘proyectos inéditos del Código Civil.’ La fórmula era la siguiente: ‘[e]n los contratos, es de



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

53.2. Permite atribuir efecto útil tanto a la cláusula cuarta como a la nota 3, que operan en planos distintos: la primera fija el valor máximo de la remuneración, mientras que la segunda establece el ajuste aplicable cuando la modalidad de contratación del personal difiere de la considerada en el cálculo inicial del factor multiplicador (Código Civil, art. 1620).

53.3. Resulta de una interpretación sistemática de los documentos que integran el contrato, sin excluir ninguno de sus componentes (Código Civil, art. 1622).

54. Este acuerdo no contraría ninguna norma imperativa. Las entidades estatales no están obligadas legalmente a emplear una metodología específica para estimar el valor de los contratos de interventoría ni para definir la modalidad de remuneración o la forma de pago del contrato adjudicado<sup>27</sup>. Dentro del margen de configuración que reconoce el ordenamiento jurídico, pueden adoptar —con la debida justificación— la combinación que mejor se adecúe a la naturaleza, complejidad y riesgos del proyecto objeto de vigilancia. En ese marco, es válido establecer modalidades de remuneración con componentes variables que trasladen al interventor ciertos riesgos previsibles o permitan distribuir los efectos de las contingencias propias de la ejecución contractual.

55. La libertad de elección entre alternativas<sup>28</sup> no implica, sin embargo, libertad en los fines que deben perseguirse con la configuración de 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, las entidades deben orientarse al 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 (Ley 80 de 1993, art. 3). A su vez, los contratistas tienen derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que su valor intrínseco no se altere durante la vigencia del contrato (Ley 80 de 1993, art. 5.1).

56. Este derecho no se desconoce al aplicar el ajuste previsto en la nota 3 del estudio previo: el valor intrínseco al que tiene derecho el contratista es el que resulta del acuerdo contractual en su integridad, no el que se desprende de una lectura aislada de la cláusula cuarta. De modo que aplicar ese acuerdo es respetar el esquema remuneratorio pactado, no modificarlo.

57. Establecido que el monto de los honorarios del interventor podía ajustarse en función de la modalidad de contratación del personal mínimo utilizada en la ejecución, es necesario precisar el alcance de esta conclusión. El ajuste no implica que la remuneración estuviera estructurada bajo un esquema de reembolso de gastos.

---

*regla atenerse a la letra en lo que no pugna manifiestamente con la conocida intención de las partes*". C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. (71.063), sep.1/2025. M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez. La cita original es de: C.S.J., Sala de Casación Civil, Sent. SC1303-2022 (consideración 6), jun. 30/2022. M.P. Francisco Ternera Barrios.

<sup>27</sup> C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 70.671 (párrs, 40 a 48), may.30/2025. M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

<sup>28</sup> 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.



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

58. Bajo este esquema, que no está definido en la Ley 80 de 1993, el interventor ejecuta las obligaciones a que se comprometió y, con la periodicidad acordada, la entidad contratante le va reintegrando los gastos comprobados y le paga, adicionalmente, los honorarios acordados por sus servicios<sup>29</sup>. En consecuencia, dentro de los límites contractuales pactados y los que se derivan del principio de buena fe, la entidad asume tanto los efectos favorables como los desfavorables de la gestión del interventor: si los costos reales son menores a los estimados, paga menos; si son mayores, paga más.

59. Esto no ocurre cuando se pacta una suma fija, porque entonces es el interventor quien internaliza esas variaciones. Si logra ejecutar el objeto por un costo menor al estimado, la diferencia incrementa su beneficio empresarial; si los costos superan lo proyectado, la pérdida corre por su cuenta. Así, si contrata los ensayos de laboratorio con un ahorro respecto de las estimaciones iniciales, ese ahorro se traduce en mayor beneficio para el consultor, no en una reducción del precio a favor de la entidad.

60. En la nota 3 del numeral 5.5.3 del estudio previo no se estableció un esquema de reconocimiento y reintegro de gastos comprobados acompañado del pago separado de honorarios. Por el contrario, se indicó que en el valor total de la oferta se entendían *“incluidos en su totalidad, los costos directos e indirectos que genere la Ejecución Contractual, cumpliendo con las normas laborales, impuestos nacionales (Excepto IVA) y distritales y demás gastos y costos que se originen, los cuales estarán a cargo del contratista”*. De este modo, los gastos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones corrían por cuenta y riesgo del interventor. En consecuencia, si, por ejemplo, la intensidad del trabajo de seguimiento implicaba un incremento de los costos de transporte respecto de los inicialmente previstos, debía internalizar sus efectos sin que tuviera derecho a obtener un recargo sobre el precio pactado.

61. En síntesis, el interventor tenía derecho a recibir la suma pactada en la cláusula cuarta, salvo que, en la ejecución, se verificara la hipótesis fáctica en la nota 3 del numeral 5.5.3, esto es, que la modalidad de contratación del personal utilizada difiriera de la considerada al determinar el factor multiplicador en el estudio previo y la oferta. En tal evento, el interventor no tenía derecho a internalizar la reducción de los costos de personal como incremento de su beneficio empresarial. Por el contrario, debía aplicarse el ajuste previsto contractualmente al factor multiplicador correspondiente, lo que incidía en la determinación del monto reconocible y conducía a la disminución de las sumas a las que el contratista tenía derecho.

62. El hecho de que la entidad hubiera advertido esta situación con ocasión del tercer desembolso y no antes, no implica que el Consorcio Agropacífico hubiera adquirido el derecho a exigir el pago de la suma prevista en la cláusula cuarta con independencia de lo dispuesto en la nota 3 del numeral 5.5.3 del estudio previo. Ello habría requerido una modificación del contrato sometida a la solemnidad sustancial prevista en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificación que no tuvo lugar. Además, como lo ha señalado la Subsección, el principio de respeto por los actos propios, de carácter subsidiario, cede cuando el comportamiento aparentemente contradictorio responde a

---

<sup>29</sup> El Decreto 222 de 1983 definía esta modalidad en los siguientes términos para la confección de obras: *“Son contratos con reembolso de gastos aquellos en los cuales el contratista, con cargo a sus propios recursos, ejecuta las obligaciones a que se comprometió y en los que, con la periodicidad acordada, la entidad contratante le va reintegrando los gastos comprobados y le paga los honorarios causados”*.



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
 Demandante: Consorcio Agropacífico  
 Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
 Medio de control: Controversias contractuales

la necesidad de adecuar la conducta a las reglas contractuales. De lo contrario, la acción para repetir lo pagado sin causa carecería de sentido (Código Civil, art. 2313) y el principio se llevaría al extremo de imponer a la entidad la carga de agravar su propia situación patrimonial, con detrimento de los recursos públicos, pese a su propósito de ajustar su conducta al contrato<sup>30</sup>.

63. La propuesta económica presentada por el Consorcio fue la siguiente<sup>31</sup>:

VALOR DEL PRESUPUESTO OFICIAL SIN IVA (VALOR MÁXIMO DE OFERTA SIN IVA)	\$ 1.685.587.200
<b>VALOR TOTAL DE SU OFERTA ECONÓMICA SIN IVA</b>	<b>\$ 1.685.587.200</b>

Este valor Resultante (Calculado por el sistema), será a través del cual se lleva a cabo la Verificación Financiera, sin que sobrepase el valor del Presupuesto Oficial SIN IVA

REGIÓN PACIFICO									
PRESUPUESTO INTERVENTORIA CONVENIOS MADR - FFA PACIFICO - 02 PROYECTOS									
No. de Beneficiarios: 1471									
DIGITE VALOR DEL FACTOR MULTIPLICADOR (OFERTADO POR EL PROPONENTE)									2,3943
ÍTEM	AÑOS Y EXP	PROFESIONAL	CANTIDAD	NUMERO DE MESES A CONTRATAR	PRECIO TECHO UNITARIO SIN IVA	FACTOR MULTIPLICADOR	CALCULO TOTAL POR ÍTEM (Incluye factor multiplicador de 2,3943)	VALOR OFERTADO UNITARIO SIN IVA	VALOR TOTAL CALCULADO POR LA ENTIDAD (Incluye el valor del Factor Multiplicador ofertado)
1	8 años	DIRECTOR	1	8	\$ 9.000.000	2,3943	\$ 172.389.600	\$ 9.000.000	\$ 172.389.600
2	5 años	COORDINADOR JURIDICO	1	8	\$ 7.000.000	2,3943	\$ 134.080.800	\$ 7.000.000	\$ 134.080.800
3	5 años	COORDINADOR TÉCNICO	1	8	\$ 7.000.000	2,3943	\$ 134.080.800	\$ 7.000.000	\$ 134.080.800
4	5 años	COORDINADOR FINANCIERO	1	8	\$ 7.000.000	2,3943	\$ 134.080.800	\$ 7.000.000	\$ 134.080.800
5	5 años	COORDINADOR ADMINISTRATIVO	1	8	\$ 7.000.000	2,3943	\$ 134.080.800	\$ 7.000.000	\$ 134.080.800

Digite su Valor de: FACTOR MULTIPLICADOR  
 Tenga en cuenta que no podrá superar el valor de: 2,3943  
 (Estimado como máximo por la Entidad)

6	3 años	AGRÓNOMO	4	8	\$ 5.000.000	2,3943	\$ 383.088.000	\$ 5.000.000	\$ 383.088.000
7	3 años	ING. CIVIL	1	8	\$ 6.000.000	2,3943	\$ 114.926.400	\$ 6.000.000	\$ 114.926.400
8	3 años	INGENIERO AGROINDUSTRIAL	1	8	\$ 5.000.000	2,3943	\$ 95.772.000	\$ 5.000.000	\$ 95.772.000
9	3 años	ING. AGRÍCOLA	1	8	\$ 5.000.000	2,3943	\$ 95.772.000	\$ 5.000.000	\$ 95.772.000
10	3 años	ING. AMBIENTAL	1	8	\$ 5.000.000	2,3943	\$ 95.772.000	\$ 5.000.000	\$ 95.772.000
11	3 años	ABOGADO	1	8	\$ 5.000.000	2,3943	\$ 95.772.000	\$ 5.000.000	\$ 95.772.000
12	3 años	PROFESIONAL ADMINISTRACIÓN	1	8	\$ 5.000.000	2,3943	\$ 95.772.000	\$ 5.000.000	\$ 95.772.000

<sup>30</sup> En este sentido, la Subsección ha señalado: “Ahora bien, la apelante fundó su inconformidad en que el IDU pagó las actas 2, 3 y 4 sumando el AIU del 19%, lo cual, a su juicio, denotó una aceptación de la obligación. Sin embargo, de este hecho no se sigue que la entidad hubiera asumido, en los términos referidos por la demandante, esa prestación. Como ha dicho la jurisprudencia, el principio de respeto por los actos propios, que tiene un carácter subsidiario, cede en aquellos casos en que el comportamiento aparentemente contradictorio obedece a la intención razonable de adecuar la conducta a las reglas del contrato. Si así no fuera, la acción para repetir un pago hecho por error no existiría (CC., art. 2313) y el principio se llevaría al extremo de obligar al interesado a agravar su situación patrimonial, no obstante su propósito de corregir”. C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 39.249, mar. 5/2021. M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez. En la misma línea, la Corte de Suprema de Justicia ha sostenido: “Ciertamente, existen condiciones o circunstancias que aconsejan e, inclusive, imponen, la variación de comportamientos precedentes. Hay hipótesis en donde es el propio ordenamiento el que autoriza apartarse de la proyección generada a partir de los actos realizados antecederamente, por lo que, sin duda, variar de conducta y sustraerse o distanciarse de las líneas demarcadas durante un período suficiente para haber generado en el cocontratante algún grado de confianza o la creación de expectativas, no resulta dañino ni deviene atentatorio de la teoría que se comenta (...) Agrégase, en procura de enriquecer de argumentos este aparte, la hipótesis de no poca ocurrencia, como es la incursión de errores en diferentes campos y, por ahí mismo, evocando la teoría mencionada, vivificándola de manera permanente e inmodificable, de modo que el individuo inmerso en tal situación no podría sustraerse de lo ejecutado en el pasado, pues contrariaría aquellos postulados del acto propio. Tal situación, por supuesto, resulta repelida por el sentido común, pues sería tanto como obligar al individuo a que permanezca en el error, no obstante su propósito de corregir”. C.S.J., Sala de Casación Civil, Sent. 2001-00457-01, ene. 24/2011. M.P. Pedro Octavio Munar Cadena.

<sup>31</sup> <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2618662&isFromPublicArea=True&isModal=False> Ruta: Lista de respuesta de proveedores / CONSORCIO AGROPACÍFICO / FORMATO DE OFERTA ECONOMICA, CM 001, REGION PACIFICO -DEFINITIVA VF.pdf



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
 Demandante: Consorcio Agropacífico  
 Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
 Medio de control: Controversias contractuales

64. El valor de la oferta económica del Consorcio Agropacífico coincide exactamente con el monto máximo del presupuesto oficial del proceso; su contenido es igual al del detalle presupuestal incluido en el estudio previo:

“En este proceso, con base en los criterios establecidos anteriormente (número de beneficiarios por región, número de proyectos por región, número de municipios a intervenir por región y las líneas productivas), se estima un presupuesto oficial por región basado en la necesidad mínima de personal para llevar a cabo las actividades objeto de la interventoría, obteniéndose el presupuesto que a continuación se presenta:

PRESUPUESTO INTERVENTORIA CONVENIOS MADR - FFA PACIFICO - 2 PROYECTOS						
No. de Beneficiarios: 1471.						
No. de Municipios: 23						
Líneas productivas: Agrícola						
AÑOS Y EXP	PROFESIONAL	CANTIDAD	SALARIO <sup>7</sup>	TIEMPO (MESES)	F.M	VALOR TOTAL
8 años	DIRECTOR	1	\$ 9.000.000	8	2,39	\$ 172.389.600
5 años	COORDINADOR JURIDICO	1	\$ 7.000.000	8	2,39	\$ 134.080.800
5 años	COORDINADOR TÉCNICO	1	\$ 7.000.000	8	2,39	\$ 134.080.800
5 años	COORDINADOR FINANCIERO	1	\$ 7.000.000	8	2,39	\$ 134.080.800
5 años	COORDINADOR ADMINISTRATIVO	1	\$ 7.000.000	8	2,39	\$ 134.080.800
3 años	AGRONOMO	4	\$ 5.000.000	8	2,39	\$ 383.088.000
3 años	ING. CIVIL	1	\$ 6.000.000	8	2,39	\$ 114.926.400
3 años	INGENIERO AGROINDUSTRIAL	1	\$ 5.000.000	8	2,39	\$ 95.772.000
3 años	ING. AGRICOLA	1	\$ 5.000.000	8	2,39	\$ 95.772.000
3 años	ING. AMBIENTAL	1	\$ 5.000.000	8	2,39	\$ 95.772.000
3 años	ABOGADO	1	\$ 5.000.000	8	2,39	\$ 95.772.000
3 años	PROFESIONAL ADMINISTRACIÓN	1	\$ 5.000.000	8	2,39	\$ 95.772.000
	<b>TOTAL PROFESIONALES</b>	<b>15</b>				
					<b>SUBTOTAL</b>	<b>\$ 1.685.587.200</b>
					<b>IVA (%)</b>	<b>\$ 320.261.568</b>
					<b>19%</b>	
					<b>TOTAL</b>	<b>\$ 2.005.848.768</b>

”32

65. La Sala advierte que el factor multiplicador incluido en la oferta, que corresponde al mismo con base en el cual se determinó el presupuesto oficial, cubría, entre otros, los costos de personal derivados de una modalidad de contratación específica: la contratación laboral (CST, art. 22), no la de contratos de arrendamiento de servicios inmatrimoniales sin subordinación jurídica (Código Civil, arts. 2063 y ss.). Esta inferencia está soportada en varias razones:

65.1. Según las reglas para diligenciar el formato de la oferta económica, en la determinación del factor multiplicador se debía “*incluir el Factor Prestacional*”. Este concepto denota la parte del pago que recibe el trabajador —no el prestador independiente de servicios— que no corresponde al salario, sino a las prestaciones sociales (CST, art. 128).

65.2. El “*precio techo*” del formato de la oferta económica correspondía a la columna de “*salario*” establecida en el presupuesto oficial, que aquella no podía superar. El concepto de salario designa “*no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio*” (CST, art. 127).

65.3. El factor multiplicador de 2.39 incluido en la oferta es exactamente el mismo incluido en el estudio previo, que los proponentes no podían incrementar. Este factor comprendía, entre otros componentes de costo, las prestaciones sociales del personal

<sup>32</sup> SAMAI Tribunal, Índice 3, 0002ANEXOSYPRUEBAS(.zip) NroActua 3, 6. Estudios Previos\_CONCURSO\_MERITOS REGIONAL PACIFICO, pp. 33-34.



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
 Demandante: Consorcio Agropacífico  
 Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
 Medio de control: Controversias contractuales

mínimo —prima, cesantías, intereses a las cesantías, etc.—, todas ellas propias de la contratación laboral y ajenas al contrato de prestación de servicios:

*“Para la valoración o estimación del presupuesto oficial, se tuvo en cuenta el siguiente factor multiplicador:*

INTERVENTORIA CONVENIOS FONDO DE FOMENTO AGROPECUARIO		
FACTOR MULTIPLICADOR		
ITEM	DESCRIPCION	%
1.0	SALARIO BASE	100%
2.0	PRESTACIONES SOCIALES (EXPRESADAS COMO PORCENTAJE DE 1)	53,29%
2.1	PRIMA (30 DIAS AL AÑO)	8,33%
2.2	CESANTIAS (30 DIAS AL AÑO)	8,33%
2.3	INTERESES A LA CESANTIAS	1,0%
2.4	VACACIONES (15 DIAS AL AÑO)	4,17%
2.5	PENSION	12,0%
2.6	SALUD	8,50%
2.7	RIESGOS PROFESIONALES	6,96%
2.10	CAJA DE COMPENSACION	4,0%
3.0	GASTOS GENERALES Y DE ADMINISTRACION	46,14%
3.1	GASTOS DIRECTOS NO REEMBOLSABLES	
3.1.1	ARRIENDOS	6,00%
3.1.2	EQUIPOS DE COMPUTO Y SOFTWARE	7,54%
3.1.3	UTILES, PAPELERIA Y FOTOCOPIAS	5,60%
3.1.4	TRANSPORTES Y VIATICOS	12,00%
3.1.5	PERSONAL NO FACTURADO	12,00%
3.2	POLIZAS, FIANZAS E IMPUESTOS	3,00%
4.0	HONORARIOS	40,00%
TOTAL FACTOR MULTIPLICADOR		239%
FACTOR MULTIPLICADOR		2,39

’33

66. En conclusión, uno de los “*supuestos e hipótesis para la ejecución*” (Ley 80 de 1993, art. 4.8) era que el personal mínimo se vincularía mediante contratos de trabajo. Sobre este supuesto se estructuró el concurso de méritos y se debía presentar la oferta económica. Esto no se tradujo en un compromiso del interventor de vincular el personal mediante contratos de trabajo, porque tal obligación no se enunció en el contrato ni en los demás documentos que lo integran. Pero sí se regularon los efectos de que este supuesto no se cumpliera: si en la ejecución el interventor no vinculaba al personal mínimo mediante contratos de trabajo, el ahorro derivado de no incurrir en los costos de las prestaciones sociales y aportes parafiscales no podía ser apropiado por él como incremento de su utilidad, sino que debía reflejarse en una reducción del factor multiplicador aplicado para determinar su remuneración.

67. Esta hipótesis fáctica se verificó en la ejecución del contrato. El Consorcio Agropacífico no vinculó a todo el personal mínimo indicado en su oferta mediante contratos de trabajo, sino a través de contratos de prestación de servicios. Este hecho se acredita con los documentos emanados del propio consorcio.

68. En el correo electrónico del 23 de diciembre de 2022, enviado tras la terminación del contrato, el interventor remitió al recién posesionado Ministro de Agricultura un archivo con el “*balance financiero del contrato*”, esto es, un Excel de elaboración propia en el que registró los costos y gastos incurridos. En lo que respecta a los costos de personal, el balance elaborado por la parte demandante muestra que los pagos por honorarios —servicios no contratados mediante contratos de trabajo— ascendieron a \$503’795.470 (56.4% del total de costos de personal), mientras que los pagos por salarios fueron de \$387.992.099 (43.6%). La modalidad de vinculación predominante

<sup>33</sup> SAMAI Tribunal, Índice 3, 0002ANEXOSYPRUEBAS(.zip) NroActua 3, 6. Estudios Previos\_CONCURSO\_MERITOS REGIONAL PACIFICO, p. 33.



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

fue, por tanto, la prestación de servicios independientes, y no la contratación laboral que sirvió de base para calcular el factor multiplicador, según se desprende del propio balance financiero aportado por el demandante<sup>34</sup>:

RESULTADO MARZO A NOVIEMBRE 2022				
ITEM	DESCRIPCIÓN	DETALLE	TOTAL	FM
1.0	Salario Base	Pagos por salarios	\$ 387.992.099	55,01
		Pagos por honorarios	\$ 503.795.470	71,43
		<b>Total Base Personal</b>	<b>\$ 891.787.569</b>	<b>126,45</b>
2.0	<b>Prestaciones Sociales</b>		<b>\$ 179.082.659</b>	25,39
3.0	<b>Gastos Generales y de Administración</b>		<b>\$ 464.239.780</b>	<b>65,82</b>
3.1	<b>Gastos Directos No reembolsables</b>		<b>\$ 443.906.444</b>	<b>62,94</b>
	Arriendo		\$ 53.525.578	7,59
	Servicios (Energía, Acueducto, Internet y Vigilancia)		\$ 4.086.425	0,58
	TIC-Puestos de Trabajo		\$ 147.508.936	20,92
	Servicio de aseo y elementos de aseo y cafetería		\$ 23.490.051	3,33
	Gastos de Viaje		\$ 24.765.771	3,51
	Tiquetes y Transporte		\$ 189.278.897	26,84
	Otros Gastos		\$ 1.250.786	0,18
3.2	<b>Pólizas, Finanzas E impuestos</b>		<b>\$ 20.333.336</b>	2,88
	Impuesto		\$ 14.597.185	2,07
	Pólizas Contractuales		\$ 4.247.344	0,60
	Pólizas Cumplimiento Contratistas		\$ 1.488.806	0,21
<b>A</b>	<b>SUBTOTAL GASTO</b>		<b>\$ 1.535.110.008</b>	<b>217,66</b>
<b>B</b>	<b>INGRESOS (VALOR FACTURADO) ANTES DE RETEFUENTE</b>		<b>\$ 1.500.172.608</b>	
4.0	<b>Honorarios (B-A) o Pérdida</b>		<b>-\$ 34.937.400</b>	<b>-4,95</b>
	<b>Retención en la fuente</b>		<b>\$ 185.414.592</b>	29,83

<sup>69</sup>. La consecuencia de esta situación fue regulada por las partes: se debía “*disminuir el porcentaje correspondiente del valor del factor multiplicador a través de una modificación del contrato o en la liquidación del mismo*”. En otros términos, al efectuar el balance final del contrato, debía recalcularse la remuneración del interventor ajustando el factor multiplicador, porque el “*costo [prestacional no incurrido] no debe ser reconocido por la Entidad Estatal*”. Este ajuste no transformaba el esquema remuneratorio en uno de reembolso de gastos, sino que implicaba reducir el factor multiplicador (2.3943) aplicado sobre el costo de personal, exclusivamente en el componente prestacional no causado. Los demás componentes —gastos generales, impuestos y otros costos— corrían por cuenta y riesgo del interventor.

<sup>70</sup>. El contratista no aportó ni solicitó la práctica de una prueba para acreditar que, ajustado el factor multiplicador conforme a los parámetros previamente expuestos por la Sala, existía un saldo a su favor<sup>35</sup>. En todo caso, con base en los datos de su propio

<sup>34</sup> SAMAI Tribunal, Índice 3, 0002ANEXOSYPRUEBAS(.zip) NroActua. 25. RV MADR - SOLICITUD DE ACLARACIÓN CIFRAS FINANCIERAS A DESCONTAR MANIFESTADAS EN LA ULTIMA REUNIÓN.

<sup>35</sup> En el memorial mediante el cual se pronunció sobre la excepción propuesta por el Ministerio de Agricultura, el Consorcio Agropacífico solicitó el decreto de una prueba pericial de carácter contable y financiero. Indicó que su objeto era cuantificar, con base en la contabilidad del contratista, todas las sumas invertidas en salarios, honorarios, gastos administrativos y demás costos fijos (alquiler de servidores, sistemas de información, pólizas) asociados a la ejecución del contrato, con el fin de establecer “*cuál sería el valor de la pérdida que tendría que asumir el Consorcio y/o las empresas que lo integran, de resultar procedente la posición planteada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (...) de negar el reconocimiento de cualquier pago a favor del contratista que no tenga como origen la celebración de un contrato de naturaleza laboral con las personas que estuvieron vinculadas a la ejecución del contrato*” (SAMAI Tribunal, Índice 16). Esta prueba, que no fue decretada conforme se indicó anteriormente, no tenía la virtualidad de variar la conclusión adoptada por la Sala, porque el ajuste aplicable no transforma el esquema remuneratorio en uno de reembolso de gastos, sino que consiste en la reducción del factor multiplicador (2.3943) aplicado sobre el



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

ejercicio financiero, la Sala advierte que la suma reclamada en el recurso de apelación no se había causado, conclusión que se impone, con mayor razón, a la luz de las comunicaciones del Ministerio de Agricultura sobre la modalidad de vinculación del personal<sup>36</sup>.

71. Dado que el 43.6% del costo de personal correspondió a contratos de trabajo, solo esa proporción del componente prestacional ( $53.29\% \times 43.6\% = 23.23\%$ ) puede considerarse en la liquidación. Los demás componentes del factor multiplicador —gastos generales y de administración (46.14%) y honorarios (40%)— permanecen inalterados. Así, el factor ajustado resulta de sumar al costo base (100%) el componente prestacional causado (23.23%), los gastos generales (46.14%) y los honorarios (40%), lo que arroja un total de 2.09 en lugar de 2.39.

72. A continuación, se presenta una comparación entre el factor multiplicador pactado y el que resulta de su ajuste con base en la información financiera suministrada por el propio contratista, a fin de establecer la incidencia de dicha variación en el monto de la remuneración susceptible de ser reconocida en la liquidación del contrato:

**Comparación: factor multiplicador pactado vs. factor multiplicador ajustado**

(Las celdas en amarillo reflejan los valores ajustados por la modalidad de contratación del personal)

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	FACTOR MULTIPLICADOR PACTADO (%)	FACTOR MULTIPLICADOR AJUSTADO (%)
<b>INTERVENTORÍA CONVENIOS FONDO DE FOMENTO AGROPECUARIO</b>		<b>PACTADO</b>	<b>AJUSTADO</b>
1.0	SALARIO BASE	100%	100%
2.0	PRESTACIONES SOCIALES (expresadas como porcentaje de 1)	53,29%	23,23%
3.0	GASTOS GENERALES Y DE ADMINISTRACIÓN	46,14%	46,14%
3.1.1	Arriendos	6,00%	6,00%
3.1.2	Equipos de cómputo y software	7,54%	7,54%
3.1.3	Útiles, papelería y fotocopias	5,60%	5,60%
3.1.4	Transportes y viáticos	12,00%	12,00%
3.1.5	Personal no facturado	12,00%	12,00%
3.2	Pólizas, fianzas e impuestos	3,00%	3,00%
4.0	HONORARIOS	40,00%	40,00%
<b>TOTAL FACTOR MULTIPLICADOR</b>		<b>239%</b>	<b>209,37%</b>
<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>		<b>2,39</b>	<b>2,09</b>

73. Establecido el factor multiplicador ajustado, se reconstruye la oferta económica del Consorcio Agropacífico modificando únicamente esa variable (de 2.3943 a 2.09). Los

costo de personal, exclusivamente en el componente prestacional no causado, mientras que los demás componentes —gastos generales, impuestos y otros costos— permanecen a cuenta y riesgo del interventor.

<sup>36</sup> En la comunicación 2022-440-0497 del 9 de noviembre de 2022, mediante la cual el Ministerio de Agricultura expuso sus consideraciones sobre la viabilidad de autorizar el tercer desembolso, la entidad incluyó un cuadro elaborado con base en la información suministrada por el supervisor, en el que se detalló la modalidad de vinculación empleada por el Consorcio Agropacífico (SAMAI Tribunal, Índice 3, 0002ANEXOSYPRUEBAS(.zip) NroActua, 9. Comunicado 2022-440-049798-1). Allí se indicó que, de los 15 profesionales que integraban el personal mínimo, 11 fueron vinculados mediante contratos de prestación de servicios —incluido el director de interventoría— y 4 mediante contratos de trabajo. Los documentos emanados del contratista que reposan en el expediente no desvirtúan el contenido de esa comunicación, que, de ser utilizada como base de cálculo, podría conducir a una reducción aún mayor del factor multiplicador. Con todo, dicha información no se emplea para determinar el ajuste cuantitativo, pues identifica el número de personas vinculadas bajo cada modalidad, sin establecer su participación cuantitativa en el costo total de personal. Dado que el factor multiplicador opera sobre magnitudes económicas —costos de personal— y no sobre el número de personas vinculadas, y que los perfiles presentan remuneraciones diferenciadas que no están probada, ese dato no permite cuantificar el ajuste. Por lo tanto, este se determina con base en la información económica suministrada por el propio contratista.



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
 Demandante: Consorcio Agropacífico  
 Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
 Medio de control: Controversias contractuales

demás parámetros —perfiles profesionales, cantidades, meses de contratación y precios unitarios— permanecen inalterados. La celda en amarillo identifica el único valor modificado:

ÍTEM	AÑOS Y EXP.	PROFESIONAL	CANT.	MESES	PRECIO TECHO UNITARIO SIN IVA	FACTOR MULTIPLICADOR	CÁLCULO TOTAL POR ÍTEM SIN IVA	VALOR OFERTADO UNITARIO SIN IVA	VALOR TOTAL CALCULADO SIN IVA
1	8 años	DIRECTOR	1	8	\$9.000.000	2.0937	\$150.746.400	\$9.000.000	\$150.746.400
2	5 años	COORDINADOR JURÍDICO	1	8	\$7.000.000	2.0937	\$117.247.200	\$7.000.000	\$117.247.200
3	5 años	COORDINADOR TÉCNICO	1	8	\$7.000.000	2.0937	\$117.247.200	\$7.000.000	\$117.247.200
4	5 años	COORDINADOR FINANCIERO	1	8	\$7.000.000	2.0937	\$117.247.200	\$7.000.000	\$117.247.200
5	5 años	COORDINADOR ADMINISTRATIVO	1	8	\$7.000.000	2.0937	\$117.247.200	\$7.000.000	\$117.247.200
6	3 años	AGRÓNOMO	4	8	\$5.000.000	2.0937	\$334.992.000	\$5.000.000	\$83.748.000
7	3 años	ING. CIVIL	1	8	\$6.000.000	2.0937	\$100.497.600	\$6.000.000	\$100.497.600
8	3 años	INGENIERO AGROINDUSTRIAL	1	8	\$5.000.000	2.0937	\$83.748.000	\$5.000.000	\$83.748.000
9	3 años	ING. AGRÍCOLA	1	8	\$5.000.000	2.0937	\$83.748.000	\$5.000.000	\$83.748.000
10	3 años	ING. AMBIENTAL	1	8	\$5.000.000	2.0937	\$83.748.000	\$5.000.000	\$83.748.000
11	3 años	ABOGADO	1	8	\$5.000.000	2.0937	\$83.748.000	\$5.000.000	\$83.748.000
12	3 años	PROFESIONAL ADMINISTRACIÓN	1	8	\$5.000.000	2.0937		\$5.000.000	\$83.748.000
								<b>SUBTOTAL SIN IVA</b>	<b>\$1.473.964.800</b>
								<b>IVA (19%)</b>	<b>\$280.053.312</b>
								<b>TOTAL CON IVA</b>	<b>\$1.754.018.112</b>

74. El cuarto desembolso reclamado por el interventor en la alzada, equivalente al 10% del valor del contrato incluido IVA, asciende a \$200'584.876. Los tres primeros desembolsos —los dos pagados por el Ministerio y el tercero ordenado por el Tribunal—, calculados sobre el valor nominal, suman \$1.805'263.890 (90% del valor pactado). Sin embargo, ajustado el factor multiplicador por la modalidad de contratación del personal, el contratista solo tenía derecho a \$1.754'018.112. Dado que los tres primeros desembolsos ya superan esta suma, el consorcio no tenía derecho a recibir valor alguno por concepto del cuarto desembolso. Lo reconocido en primera instancia no es objeto de modificación, en aplicación del principio de la *non reformatio in peius*.

75. Por las anteriores razones, la Sala no incluirá la suma del cuarto desembolso pactado en la cláusula quinta como parte de la liquidación judicial del contrato de interventoría.

76. El artículo 187 del CPACA prescribe en su cuarto inciso que “*las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el Índice de Precios al Consumidor*”. En la sentencia de primera instancia, el Tribunal consideró procedente liquidar el contrato reconociendo a favor del contratista una suma de \$734'276.093, que resultó de actualizar el capital histórico del tercer desembolso (\$601.754.630) mediante la fórmula  $V_a = C_h \times (IPC \text{ final} / IPC \text{ inicial})$ , aplicando como IPC inicial el de octubre de 2022 (123.51) e IPC final el de julio de 2025 (150.71), decisión que no fue impugnada. En consecuencia, la Sala actualizará



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

esta suma a la fecha de emisión de la presente sentencia, aplicando la misma fórmula con el IPC inicial de octubre de 2022 (123.51) y el IPC final de abril de 2026 (158.17), operación que arroja un valor actualizado de \$770'622.053, así:  $\$601.754.630 \times (158.17 / 123.51) = \$770'622.053$ .

## Costas

77. De conformidad con el artículo 188 del CPACA, salvo en los procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia debe pronunciarse sobre la condena en costas, que se integran por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso, así como por las agencias en derecho (CGP, art. 361). Su imposición no exige la verificación de una conducta temeraria, pues, en el régimen vigente, responde a un criterio objetivo. Conforme al numeral 1.º del artículo 365 del CGP, las costas se imponen a la parte a la que se le resuelve desfavorablemente el recurso de apelación.

78. Conforme a las anteriores consideraciones, procedería la condena en costas al contratista. Sin embargo, el numeral 8.º del mismo artículo establece que “*solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”. El apoderado constituido por el Ministerio renunció al poder en el trámite de primera instancia<sup>37</sup> y la entidad no designó un nuevo mandatario judicial. En consecuencia, al no estar acreditada la causación de costas en el expediente, la Sala se abstendrá de imponer condena por este concepto<sup>38</sup>.

## IV. 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** el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia del 15 de septiembre de 2025, dictada por el Tribunal Administrativo de Nariño, la cual quedará así:

*“PRIMERO: DECLARAR que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural incumplió la obligación establecida en el numeral 2 de la cláusula tercera del Contrato de Interventoría 20220525 y que le obliga a cancelar al contratista el valor establecido por los servicios prestados, respecto del tercer desembolso pactado en el numeral 3 de la cláusula quinta del contrato en mención.*”

<sup>37</sup> SAMAI Tribunal, Índice 49.

<sup>38</sup> En casos análogos, la Sala ha expresado esta misma consideración: “De conformidad con la remisión del primer inciso del artículo 188 del CPACA<sup>40</sup>, modificado con el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021<sup>41</sup>, y según lo establecido en el artículo 365-1 y 4 del CGP<sup>42</sup>, en aplicación de un criterio objetivo, sería procedente condenar en costas a la parte demandante<sup>43</sup> debido a la declaratoria de caducidad de la acción; sin embargo, en el caso concreto se evidencia que las entidades demandadas, municipio de Pereira y Fiduprevisora S.A., no designaron apoderado judicial en defensa de sus intereses y no ejercieron ninguna actuación en el sub lite; además en el trámite impartido en primera instancia, se profirió sentencia anticipada y, únicamente, se decretaron las pruebas documentales aportadas con la demanda, por lo que no se demostró la causación de costas en el proceso y no hay lugar a ningún reconocimiento por este aspecto”. C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 71.137 (párr. 62), oct. 25/2024. M.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.



Expediente: 52001233300020230024202 (74.082)  
Demandante: Consorcio Agropacífico  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Medio de control: Controversias contractuales

**SEGUNDO:** LIQUIDAR el Contrato de Interventoría 20220525 de 2022 y CONDENAR a la Nación — Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a pagar en favor del Consorcio Agropacífico la suma de setecientos setenta millones seiscientos veintidós mil cincuenta y tres pesos (\$770'622.053), por concepto del tercer desembolso pactado en el numeral 3.º de la cláusula quinta del contrato de interventoría 20220525 de 2022.

**TERCERO:** NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO:** CONDENAR en costas en un 60% al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en favor de la parte demandante de conformidad con lo establecido en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011. Las costas deberán ser liquidadas por secretaría según lo previsto en el artículo 365 y subsiguientes del Código General del Proceso, en la medida de su comprobación.

**QUINTO:** Ejecutoriada la presente providencia y con observancia de lo dispuesto en el artículo 114 del C.G.P, expídase copias de la presente providencia a las partes a su costa, si así lo solicitaren.

**SEXTO:** La parte demandada dará cumplimiento a esta sentencia con observancia de lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con las modificaciones introducidas en la Ley 2080 de 2021.

**SÉPTIMO:** En firme la presente providencia archívese el expediente previa anotación en la plataforma web SAMAI y/o en la herramienta informática con la que cuente este Tribunal".

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

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

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**ZORANNY CASTILLO OTÁLORA**  
Aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**  
Salvamento de voto

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/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.**



VF