

## **LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO – Acuerdo de las partes – Alcance – Pretensiones – Salvedades**

La Subsección C de la Sección Tercera de esta Corporación, en una decisión con hechos similares a los del presente asunto sostuvo que era deber del juez desentrañar en cada caso *"cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance y así establecer si las partes pretendieron, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se le formula"*.

A su turno, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta misma Corporación posteriormente, determinó en sentencia de unificación que en aquellos casos en los que las partes lleguen a un acuerdo durante la ejecución de los contratos, *"el juez deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad (...) De ahí que, si no se acordó nada por las partes o se guardó silencio, deberá estudiarse, en cada caso, si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado"*.

En el presente asunto, el contratista interventor dejó una salvedad en el acta de liquidación bilateral del contrato, en relación, precisamente, con la falta de reconocimiento del valor pactado contractualmente, esto es, sobre los puntos y valores en los que recaen las súplicas de la demanda, razón por la cual, procede la Sala a resolver el fondo de la controversia.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, once (11) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622)  
**Demandante:** CLEMENTE ALFREDO BUITRAGO AMARILLO  
(INTEGRANTE DEL CONSORCIO CR 2015)  
**Demandado:** SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL DE  
BOGOTÁ Y SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA,  
RECREACIÓN Y DEPORTE DE BOGOTÁ  
**Medio de control:** CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
**Asunto:** APELACIÓN DE SENTENCIA – INCUMPLIMIENTO DE  
CONTRATO DE CONSULTORÍA LIQUIDADO  
BILATERALMENTE

*Síntesis del caso: la parte actora solicita la declaración de incumplimiento del contrato de interventoría suscrito con las secretarías de Educación Distrital y Distrital de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá y, en consecuencia, el reconocimiento de los valores ejecutados y no reconocidos, decisión que condujo a la configuración del desequilibrio económico del contrato en cabeza del contratista; el tribunal de primera instancia denegó las súplicas de la demanda, por cuanto el contratista durante la ejecución del contrato no dejó las salvedades e inconformidades a la decisión de denegar el reconocimiento del pago de los valores ejecutados por este. Inconforme con la decisión, la parte actora insistió en el análisis de las pretensiones de la demanda a la luz de las pruebas que conforman el expediente.*

*Temas: falta de demanda de la liquidación bilateral con salvedades.*

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 18 de febrero de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo del Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B - que denegó las súplicas de la demanda (índice no. 33 SAMAI – “gestión en otros despachos”) en los siguientes términos:

**“PRIMERO.** Negar las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO. CONDENAR** en costas a la parte demandante. Se fija por concepto de agencias en derecho a favor de la parte demandante, la suma equivalente al 3% del valor total del a (sic) condena que corresponde a \$21.548.411.

**TERCERO.** Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría de la Sección, liquidense los gastos del proceso, y en caso de remanentes, devuélvanse al interesado. Pasados dos (2) años sin que la parte demandante los haya reclamado, la mencionada secretaría declarará la

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622)  
 Actor: Clemente Alfredo Buitrago Amarillo  
 (integrante del Consorcio CR 2015)  
 Controversias contractuales  
Apelación de sentencia

*prescripción a favor del Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial.*

**CUARTO.** *Por secretaría de la sección notificar esta decisión (...).*” (fl. 34 *ibidem* – negrillas y mayúsculas fijas del texto original).

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

Mediante escrito radicado el 19 de junio de 2019 en el Tribunal Administrativo del Cundinamarca – Sección Tercera, el señor Clemente Alfredo Buitrago Amarillo, en nombre propio, en condición de integrante y representante legal del Consorcio CR 2015<sup>1</sup>, actuando por intermedio de apoderado judicial interpuso demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de controversias contractuales (fls. 1 a 8 cdno. ppal.) con las siguientes pretensiones:

**“1. Que se DECLARE el incumplimiento de LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO DE BOGOTÁ – y de la SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE DE BOGOTÁ-, por el no pago de la remuneración pactada en los contratos de consultoría No. 1977 de 2015 / 101 de abril de 2015.**

**2. Que como consecuencia de lo anterior, se ORDENE a LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO DE BOGOTÁ- y de la SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE DE BOGOTÁ a pagar a favor del CONSORCIO CR 2015 el saldo pendiente de pago para remunerar al CONVOCANTE la totalidad del valor pactado dentro del Contrato No. 0478 de 2014, es decir la suma de setecientos dieciocho millones doscientos ochenta mil trescientos sesenta y siete pesos (\$718.280.367.00) M/CTE teniendo en cuenta que el mismo fue ejecutado por EL DEMANDANTE en los términos y por el tiempo establecidos en la oferta económica y el contrato, sin que se materializase la condición pactada en la forma de pago por causas que le fueron totalmente ajenas.**

**a. Como consecuencia de la anterior, PÁGUENSE frente a las sumas de dinero a pagar por concepto de la pretensión que antecede intereses moratorios a la tasa de doce por ciento (12%) efectivo anual, calculados a partir del día 24 de abril de 2017 fecha en la que venció el plazo para liquidar el contrato y hasta la fecha en que se verifique el pago efectivo de**

<sup>1</sup> En los términos del documento privado de constitución del consorcio CR 2015 “[e]l representante legal del consorcio es **CELEMENTE ALFREDO BUITRAGO AMARILLO** identificado con CC No. 19.483.980 de Bogotá quien está expresamente facultado para firmar el contrato y tomar todas las determinaciones que fuesen necesarias al respecto, con amplias y suficientes facultades” (fl. 12 cdno. ppal. - disco compacto anexos de la demanda – documento de constitución del consorcio – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622)  
Actor: Clemente Alfredo Buitrago Amarillo  
(integrante del Consorcio CR 2015)  
Controversias contractuales  
Apelación de sentencia

*la suma consagrada en la pretensión que antecede.*

**3. En subsidio de la pretensión planteada en el numeral segundo, Que LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO DE BOGOTÁ- y de la SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE DE BOGOTÁ, procedan al restablecimiento del equilibrio económico del contrato hasta el punto de no pérdida, mediante el resarcimiento de los perjuicios acreditados por el **CONSORCIO 2015**, por haber ejecutado la totalidad del objeto contractual durante la totalidad de su plazo sin haber obtenido la totalidad de la remuneración pactada, por circunstancias sobrevinientes y ajenas a este, es decir por la suma de **SEISCIENTOS SESENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS CON CINCUENTA Y TRES CENTAVOS (\$661.485.286.53) M/CTE.****

a. Como consecuencia de la anterior, **PÁGUENSE** frente a las sumas de dinero a pagar por concepto de la pretensión que antecede intereses moratorios a la tasa de doce por ciento (12%) efectivo anual, calculados a partir del día 24 de abril de 2017 fecha en la que venció el plazo para liquidar el contrato y hasta la fecha en que se verifique el pago efectivo de la suma consagrada en la pretensión que antecede.” (fls. 5 y vlto. *ibidem* - negrillas y mayúsculas sostenidas del original).

## 2. Hechos

Como fundamento fáctico, la parte demandante expuso en el escrito contentivo de la demanda, en síntesis, lo siguiente:

1) En el año 2015, el Distrito Capital de Bogotá, a través de las Secretarías de Educación Distrital y Distrital de Cultura, Recreación y Deporte publicó el inicio del proceso de selección de contratista en la modalidad de concurso de méritos no. SED-CM-DCCEE-006-2015 con el objeto de contratar la interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica para la construcción del “**EQUIPAMIENTO EDUCATIVO, PEDAGÓGICO Y CULTURAL EL ENSUEÑO DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ**” (fl. 1 cdno. ppal. – mayúsculas del original).

2) El concurso de méritos en comento finalizó con la adjudicación al consorcio CR 2015, integrado por los señores Clemente Alfredo Buitrago Amarillo y Rigoberto Rugeles, lo cual se hizo mediante la Resolución no. 062 de 27 de marzo de 2015.

3) En cumplimiento de la decisión de adjudicación, el consorcio CR 2015 y las Secretarías de Educación Distrital y Distrital de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá suscribieron el contrato de consultoría no. 1977 – 101 de 2015 con el objeto

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622)  
Actor: Clemente Alfredo Buitrago Amarillo  
(integrante del Consorcio CR 2015)  
Controversias contractuales  
Apelación de sentencia

de llevar a cabo la “*INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y JURÍDICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL EQUIPAMIENTO EDUCATIVO, PEDAGÓGICO Y CULTURAL EL ENSUEÑO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ*” (*ibidem*) con un plazo de dieciséis (16) meses y quince (15) días y por un valor de \$1.670.678.400, contados desde la fecha de su perfeccionamiento, esto es, desde el 5 de mayo de 2015.

4) Durante la ejecución del citado contrato no. 1977-101 de 2015, el consorcio CR 2015 puso en evidencia el incumplimiento del consorcio Buenavista en condición de contratista a cargo del contrato de obra no. 1831 de 2015 sobre el cual se ejercía la interventoría.

5) Tales incumplimientos condujeron a que mediante las resoluciones números 4120 y 4647, ambas emitidas en el año 2016, las Secretarías de Educación Distrital y Distrital de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá declararan el incumplimiento parcial del consorcio Buenavista e impusieran multas.

6) En vista del reiterado retraso e incumplimiento del consorcio Buenavista las Secretarías de Educación Distrital y Distrital de Cultura, Recreación y Deporte a través de la Resolución no. 310 de 2016, confirmada con la Resolución no. 329 de 2016, declararon la caducidad del contrato de obra no. 1831 de 2015, hicieron efectiva la cláusula penal y ordenaron la liquidación del contrato de obra.

7) Sin perjuicio de la forma en que terminó el contrato de obra no. 1831 de 2015 sobre el cual se ejercía la interventoría, el contrato no. 1977-101 de 2015 terminó por vencimiento del plazo el 24 de octubre de 2016 y, sin perjuicio de lo anterior, al consorcio CR 2015 solo se le reconoció el valor de \$501.203.520,04 del total contratado y ejecutado por cuanto, a juicio de la entidad, el contrato de obra solo había tenido un cumplimiento total del 25.51%.

8) El contrato no. 1977-101 de 2015 se liquidó en forma bilateral, documento en el que el interventor contratista consignó en forma expresa su oposición acerca del valor no reconocido.

### 3. Posición de la parte demandada

#### 3.1 Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá (SCRD)

A través de escrito radicado el 12 de febrero de 2020 contestó la demanda con oposición a las pretensiones, formuló excepciones y solicitó que fueran negadas las súplicas (fls. 47 a 54 cdno. ppal.), con los siguientes argumentos:

1) Contrario a lo sostenido por la parte actora, las entidades contratantes procedieron a liquidar el contrato en las condiciones establecidas en el acta de liquidación y, como consecuencia de ello, se canceló lo correspondiente a los costos variables de conformidad con lo estipulado en la cláusula 9 del contrato de interventoría no. 1977–101 de 2015.

2) De otra parte, es necesario precisar que dada la experiencia del contratista interventor es claro que no desconocía los riesgos inherentes a ese tipo de negocios jurídicos, no obstante, asumió las obligaciones y forma de pago del contrato que suscribió.

3) Propuso como excepciones las siguientes:

a) *“Pacta sunt servanda”*, en el entendido que las negociaciones que conllevaron a la suscripción del contrato no. 1977-101 de 2015 y a la liquidación del mismo fueron resultado de la voluntad de las partes, en concordancia con la confianza de que se cumpliría lo prometido.

b) *“Cobro de lo no debido”*, ya que la parte actora solicita el reconocimiento de mayores valores a los establecidos en el contrato de interventoría, contrario a lo pactado en el contrato de interventoría no. 1977–101 de 2015 suscrito entre las partes.

c) *“Inexistencia de la obligación de indemnizar por parte de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte”*, pues, no existe obligación alguna de la entidad frente a los presuntos perjuicios que reclama la parte actora, debido a que no hay elementos probatorios de los cuales se pueda deprecar la prosperidad de las

pretensiones de la demanda.

### **3.2 Secretaría de Educación Distrital de Bogotá**

El 17 de febrero de 2020, por intermedio de apoderado judicial contestó la demanda, se opuso a las súplicas, solicitó que estas se nieguen y formuló excepciones (fls. 82 a 98 cdno. ppal.) con apoyo en el siguiente razonamiento:

1) Las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar porque no se configura ninguna de las causales del supuesto incumplimiento del contrato de interventoría por parte de la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá.

2) De otra parte, el contrato de interventoría no. 1977–101 de 2015 estableció una remuneración mensual correspondiente a los costos fijos y una remuneración variable, la cual se supeditaba en todo caso al cumplimiento de determinados hitos de avance del contrato de obra objeto de interventoría.

3) Formuló como excepciones las siguientes:

a) *“De respeto por los actos propios”*, por cuanto, desde el inicio del contrato, el interventor conocía que los pagos a su favor estaban estrechamente condicionados al avance del contrato de obra objeto de interventoría, razón por la cual no existió incumplimiento alguno.

b) *“La ausencia de salvedades sobre incumplimiento del contrato atribuibles a la Secretaría de Educación Distrital”*, en atención a que, aun cuando la parte actora haya dejado una salvedad en el acta de liquidación bilateral ello no la habilita para obtener reconocimientos económicos no previstos en el marco del negocio jurídico que vinculaba a las partes.

### **4. La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B -, en providencia de 18 de febrero de 2022 (índice no. 33 SAMAI – *“gestión en otros despachos”*) denegó las súplicas de la demanda, con base en estas premisas:

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622)  
Actor: Clemente Alfredo Buitrago Amarillo  
(integrante del Consorcio CR 2015)  
Controversias contractuales  
Apelación de sentencia

1) De los documentos que conforman el proceso de selección, adjudicación y ejecución del contrato de interventoría no. 1977-101 de 2015 se extrae que el contratista interventor estaba sujeto al cumplimiento del contrato de obra objeto de tal interventoría.

2) En ese sentido, se determinaron por las partes dos (2) metodologías de pago, una mediante costos fijos que correspondía al 30% del valor total del contrato y, otra que respondía al costo variable del 60%, la que se pagaría conforme se entregara el avance de obra del contrato objeto de interventoría, medido en porcentaje de facturación y no sometido a un plazo o mensualidad.

3) En desarrollo del principio de buena fe, el contratista interventor debió poner en conocimiento de la entidad contratante, durante el término de ejecución del contrato, las situaciones de hecho y de derecho que podían conllevar al rompimiento del equilibrio económico, al punto que, sin salvedades o inconformidades durante la ejecución del contrato no se habilita al contratista para demandar judicialmente.

4) En ese sentido, como no se acreditó el desequilibrio económico a través de salvedades o reclamaciones realizadas durante la ejecución del contrato deben desestimarse las súplicas de la demanda.

## **5. El recurso de apelación**

La parte actora interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia (índice 36 SAMAI “*gestión otros despachos*”) el cual fue concedido por el *a quo* por auto de 6 de abril de 2022 (índice 38 SAMAI “*gestión otros despachos*”).

La oposición a la sentencia apelada se basa, de manera concreta, en la supuesta imposibilidad para acudir al escenario judicial, sin que durante la ejecución del contrato el contratista hubiera manifestado su oposición o inconformidad por el no reconocimiento del restablecimiento económico, conclusión que no responde al debido análisis de las pruebas que conforman el expediente.

*Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622)*  
*Actor: Clemente Alfredo Buitrago Amarillo*  
*(integrante del Consorcio CR 2015)*  
*Controversias contractuales*  
*Apelación de sentencia*

## **6. Actuación surtida en segunda instancia**

1) Por auto de 28 de febrero de 2023 (índice no. 9 SAMAI) se admitió el recurso de apelación.

2) Posteriormente, el 21 de julio de 2023 se notificó al Ministerio Público del auto admisorio (índice no. 14 SAMAI) y, en los términos del numeral 5 del artículo 247 del CPACA, se le informó que no había solicitud ni decreto de pruebas en segunda instancia y se corrió traslado para emitir el respectivo concepto (índice no. 6 SAMAI).

2) En dicho término las partes y el Ministerio Público guardaron silencio (índice no. 15 SAMAI).

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) análisis de la impugnación, 3) conclusiones y, 4) condena en costas y agencias en derecho.

### **1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión**

1) La demanda se dirige a obtener la declaración de incumplimiento de la obligación de pago del contrato de interventoría no. 1977–101 de 2015 suscrito entre las Secretarías de Educación Distrital y Distrital de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá con el consorcio CR 2015 puesto que, sin perjuicio de la ejecución completa y terminación del contrato por vencimiento del plazo, al contratista interventor solo se le reconoció un porcentaje del valor total ejecutado, aspectos estos que no fueron materia de acuerdo entre las partes en la liquidación bilateral del contrato, por lo cual el contratista dejó consignada de manera expresa su salvedad.

2) El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B denegó las súplicas de la demanda, advirtió que en defensa del principio de buena

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622)  
 Actor: Clemente Alfredo Buitrago Amarillo  
 (integrante del Consorcio CR 2015)  
 Controversias contractuales  
Apelación de sentencia

fe contractual, sin las salvedades o manifestación expresa del contratista durante la ejecución del contrato en oposición a la negativa del restablecimiento económico del contrato, no era posible desatar tales pedimentos en el escenario judicial.

3) En el presente asunto, la parte actora se opuso a la sentencia de primera instancia y solicitó el análisis de las súplicas de la demanda a la luz de las pruebas que conforman el expediente.

4) La sentencia apelada será confirmada.

## 2. Análisis de la impugnación

### 2.1 Hechos probados

Examinadas las pruebas que obran en el proceso, están probados los siguientes hechos relevantes para la adopción de la decisión de la controversia:

1) El 14 de abril de 2015, las secretarías de Educación Distrital y Distrital de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá suscribieron con el consorcio CR 2015 el contrato de interventoría no. 1977–101 con el objeto de llevar a cabo la “*INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y JURÍDICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL EQUIPAMIENTO EDUCATIVO, PEDAGÓGICO Y CULTURAL EL ENSUEÑO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ*” (fl. 57 vlto. cdno. ppal. – mayúsculas sostenidas del original), con un valor de \$1.670.678.400, y con un plazo de dieciséis (16) meses y quince (15) días (fls. 55 a 71 vlto. *ibidem*).

2) En cuanto al valor del contrato y la forma de pago las cláusulas séptima y novena de dicho negocio jurídico señalaron lo siguiente:

**“SÉPTIMA.- VALOR:** *El valor del contrato para todos los efectos legales y fiscales corresponde a la suma de MIL SIESCIENTOS SETENTA MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$1.670´678.400.00), incluidos el IVA y los costos y gastos administrativos necesarios para la celebración, ejecución y liquidación del contrato distribuidos de la siguiente forma:*

COMPONENTE	VALOR INTERVENTORÍA
TEATRO EL ENSUEÑO	\$667´915.104.00

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622)  
 Actor: Clemente Alfredo Buitrago Amarillo  
 (integrante del Consorcio CR 2015)  
 Controversias contractuales  
Apelación de sentencia

COLEGIO EL ENSUEÑO	\$1.002'763.296.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$1.670'678.400.00</b>

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Este valor corresponde al valor total propuesto por el CONTRATISTA en desarrollo del proceso de contratación, de conformidad con la Resolución de Adjudicación no. 062 de 27 de marzo de 2015.

(...).

**NOVENA.- FORMA DE PAGO:** El valor del contrato será pagado por la Secretaría de Educación Distrital y por la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte al CONTRATISTA mediante pagos realizados por el Sistema Automático de Pagos – SAP, en la cuenta indicada por él en su propuesta, así: **1) COSTOS FIJOS MENSUALES:** Corresponderá al **TREINTA POR CIENTO (30%)** del valor total de la interventoría, y se cancelará en pagos mensuales vencidos de igual valor, en un número de cuotas igual al número de meses del plazo del contrato, las cuales se realizarán con la entrega y recibo a satisfacción del informe de las actividades desarrolladas del mes correspondiente, conforme a lo previsto en las obligaciones respecto del contrato de interventoría. **2) COSTOS VARIABLES POR AVANCE DE OBRA:** Corresponderá al **SESENTA POR CIENTO (60%)** del valor total de la interventoría, en tres pagos relacionados con el avance facturado por el contratista de obra (30%, 60% y 90%). En tres (3) pagos distribuidos de la siguiente forma: Primer pago, el **VEINTE POR CIENTO (20%)** del valor del contrato de interventoría, que se genera cuando el contratista de obra haya facturado el **30%** del valor de su contrato; Segundo pago el **VEINTE POR CIENTO (20%)** del valor del contrato de interventoría, cuando el contratista de obra haya facturado el **60%** del valor de su contrato y Tercer pago, el **VEINTE POR CIENTO (20%)** del valor del contrato de interventoría, cuando el contratista de obra haya facturado el **90%** del valor de su contrato. El avance del contrato de obra será verificado con las respectivas actas parciales de obra. **3) LIQUIDACIÓN El DIEZ POR CIENTO (10%)** restante del valor de la interventoría, una vez se suscriba el acta de terminación del contrato de obra; adicionalmente, se debe realizar la liquidación del contrato de interventoría, previo cumplimiento de las siguientes actividades: **3.1.** Recibo a satisfacción de las obras objeto del contrato de construcción, previamente aprobadas por la Interventoría y recibidas a satisfacción por el supervisor de la SED y la SCRD. **3.2.** Informe final de la interventoría **3.3.** Entrega del archivo organizado de la Interventoría, tal como se describe en las obligaciones respecto del contrato de interventoría **3.4.** El recibo a satisfacción, por parte del supervisor de la SED y la SCRD, de los trabajos objeto de Interventoría, incluida la radicación de la liquidación del contrato de obra en la Oficina de Contratos de la SED **3.5.** Suscripción del acta de liquidación del contrato de interventoría **3.6.** Documento suscrito por cada trabajador, en el que manifieste que el contratista le pagó sus salarios y prestaciones sociales y que se encuentra a paz y salvo por todo concepto con él" (fls. 67 y 68 cdno. ppal. – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

3) El consorcio contratista, en cumplimiento de las obligaciones adquiridas, presentó informe final para la liquidación del contrato de obra objeto de interventoría correspondiente al periodo comprendido entre el 20 de mayo y el 21 de octubre del

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622)  
 Actor: Clemente Alfredo Buitrago Amarillo  
 (integrante del Consorcio CR 2015)  
 Controversias contractuales  
Apelación de sentencia

año 2016, documento en el que en relación con el avance final de obra y ejecución financiera manifestó lo siguiente:

“(..).”

PONDERADO GENERAL DEL CONTRATO (100%)	COLEGIO (65,15%)		TEATRO (38,85%)	
	%	VALOR	%	VALOR
Total obra	65.15%	\$ 18.854.928.257	34.85%	\$ 10.086.001.003
Ejecutado	19.16%	*\$5.475.522.911,81	6.59%	*\$1.907.714.996,89
<b>Ejecutado Proyecto</b>	25.51%		*\$7.383.237.908,70	

(...)” (fl. 12 cdno. ppal.- mayúsculas fijas y negrillas del original).

4) El 17 de abril de 2019, las partes suscribieron el acta de liquidación en forma bilateral del contrato no. 1977-101 de 2015, documento en el que el contratista interventor manifestó una salvedad, con el siguiente contenido:

**“SALVEDAD DEL CONTRATISTA CONSORCIO CR 2015:**

*El contratista se reserva expresamente el derecho a reclamar judicial y/o extrajudicialmente por el valor contractual pactado y no pagado, correspondiente al saldo de SETECIENTOS DIECIOCHO MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA MIL TRECIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS M/TE (\$718.280.351.00) y también por los perjuicios que se hubiesen derivado del hecho de que el CONTRATANTE y que el CONTRATISTA no haya recibido el pago de la totalidad del valor contractual pactado, incluyendo a su vez, pero sin limitarse a intereses, desequilibrio económico del contrato, daño emergente y lucro cesante.”*  
 (fl. 79 vlto. cdno. ppal. – mayúsculas sostenidas, negrillas y subrayado del original).

En ese contexto, según lo acreditado en el expediente, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el interventor contratista quien arguye que debe analizarse el fondo de la controversia, sin perjuicio de que durante la ejecución del contrato no se hubiera planteado en forma expresa inconformidad alguna por el no reconocimiento del restablecimiento económico del contrato.

## 2.2 El caso concreto

En ese contexto, para resolver la cuestión puesta en consideración de la Sala, es preciso observar lo siguiente:

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622)  
Actor: Clemente Alfredo Buitrago Amarillo  
(integrante del Consorcio CR 2015)  
Controversias contractuales  
Apelación de sentencia

1) La Subsección C de la Sección Tercera de esta Corporación, en una decisión con hechos similares a los del presente asunto sostuvo que era deber del juez desentrañar en cada caso *“cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance y así establecer si las partes pretendieron, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se le formula”*<sup>2</sup>.

2) A su turno, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta misma Corporación posteriormente, determinó en sentencia de unificación que en aquellos casos en los que las partes lleguen a un acuerdo durante la ejecución de los contratos, *“el juez deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad (...) De ahí que, si no se acordó nada por las partes o se guardó silencio, deberá estudiarse, en cada caso, si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado.”*<sup>3</sup>.

3) En el presente asunto, el contratista interventor dejó una salvedad en el acta de liquidación bilateral del contrato, en relación, precisamente, con la falta de reconocimiento del valor pactado contractualmente, esto es, sobre los puntos y valores en los que recaen las súplicas de la demanda, razón por la cual, procede la Sala a resolver el fondo de la controversia.

4) A juicio de la parte actora, el Distrito Capital de Bogotá, a través de la Secretaría de Educación y de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte incurrió en un incumplimiento del contrato de interventoría no. 1977 – 101 de 2015 por el hecho de no haber concurrido al cumplimiento de la obligación de pago adquirida en el monto de \$718.280.367, a pesar de que el consorcio interventor hubiera dado cabal cumplimiento al contrato.

5) Revisados los antecedentes fácticos y jurídicos que rodearon la ejecución del contrato no. 1977 – 101 de 2015, evidencia la Sala que desde el pliego de condiciones la Secretaría de Educación y la Secretaría de Cultura, Recreación y

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección C, sentencia de 20 de noviembre de 2020, expediente con radicación no. 05001-23-31-000-1999-00093-01 (38.097), MP Guillermo Sánchez Luque.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 27 de julio de 2023, expediente con radicación no. 39.121, MP Guillermo Sánchez Luque.

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622)  
Actor: Clemente Alfredo Buitrago Amarillo  
(integrante del Consorcio CR 2015)  
Controversias contractuales  
Apelación de sentencia

Deporte establecieron que la forma de pago del valor del contrato se componía de tres (3) variables determinadas de la siguiente manera<sup>4</sup>:

a) Costos fijos mensuales, correspondientes al treinta por ciento (30%) del valor del contrato de interventoría, los cuales se cancelarían en pagos mensuales “*vencidos de igual valor, en un número de cuotas igual al número de meses del plazo del contrato*” (fl. 313 *ibidem*).

b) Costos variables por avance de obra, correspondientes al sesenta por ciento (60%) del valor del contrato de interventoría, pago que se componía en sí mismo “*en tres pagos relacionados con el avance facturado por el contratista de obra (30%, 60% y 90%).*” (*ibidem*).

c) Liquidación, esta última variable correspondía al diez por ciento (10%) del valor del contrato de interventoría y se cumplía al momento de la suscripción del acta de liquidación del contrato de obra y de la correspondiente liquidación del contrato de interventoría.

6) Evidencia la Sala que el contrato de interventoría no. 1977 – 101 de 2015 fue liquidado en forma bilateral, documento en el que el contratista interventor dejó una salvedad concreta en torno al valor que, a su criterio, fue pactado contractualmente y no pagado, suma de dinero que corresponde al monto de \$718.280.351.

7) Al respecto, es preciso observar que la propia interventoría en el informe final del contrato de obra objeto del negocio de consultoría determinó que el contratista solo había logrado el cumplimiento de un veinticinco punto cincuenta y un por ciento (25.51%), razón por la cual el Distrito Capital adelantó un proceso de incumplimiento que culminó con una multa y, como el incumplimiento continuó, el contrato de obra fue caducado y se ordenó la toma de posesión del mismo (eventos de los cuales da cuenta el acta de liquidación del contrato de interventoría objeto de demanda, visible en los folios 75 a 80 del cuaderno principal).

---

<sup>4</sup> Folio 12 del cuaderno principal, CD que contiene, entre otros documentos, el pliego de condiciones definitivo del proceso de selección en la modalidad de concurso de méritos no. SED-CM-DCCEE-006-2015 en los folios 303 a 425.

Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622)  
Actor: Clemente Alfredo Buitrago Amarillo  
(integrante del Consorcio CR 2015)  
Controversias contractuales  
Apelación de sentencia

8) En esa misma línea, debe advertirse que las partes, en la correspondiente acta de liquidación del contrato de interventoría, determinaron que procedía en favor del interventor el reconocimiento de los costos variables por cuenta de la ejecución del contrato de obra en un 25,51% y un 10% por las actas de liquidación del contrato de obra de la propia interventoría.

El texto del aparte del acta de liquidación en comento señala expresamente lo siguiente:

*“Teniendo en cuenta que el Consorcio CR 2015, ejerció y realizó el acompañamiento al proceso de ejecución y liquidación del Contrato de Obra SED no. 1831 de 2015 (numeración SCRD 091 de 2015) y que el informe final de obra determinó un avance del 25,51%, Bogotá DC – Secretaría de Educación del Distrito, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, en su calidad de entidades contratantes en el Contrato de Consultoría no. 1977 de 14 de abril de 2015 - SED y no. 101 de 13 de abril de 2015 – SCRD, a través de la presente acta se reconoce, conforme a los análisis efectuados, cancelar, en forma proporcional, al Consorcio CR 2015, los COSTOS VARIABLES POR AVANCE DE OBRA (25,51%) y la LIQUIDACIÓN correspondiente al DIEZ POR CIENTO (10%)” (fl. 79 cdno. ppal. – mayúsculas fijas del original).*

9) De la revisión de los documentos que conforman el expediente no es posible extraer una conclusión diferente a la que llegaron las partes en el acta de liquidación bilateral del contrato de consultoría no. 1977–101 de 2015, pues, el contrato es claro en establecer una forma de pago variable que dependía del porcentaje de cumplimiento que lograra alcanzar el contratista de obra objeto del contrato de interventoría objeto de análisis.

10) En ese contexto, para la Sala es claro que, el reconocimiento del costo variable correspondiente al sesenta por ciento (60%) del valor total del contrato de interventoría dependía, exclusivamente, del avance efectivo del contrato de obra objeto del contrato de consultoría, y como la propia interventoría determinó en el informe final de dicho contrato de obra que el contratista solo había logrado el cumplimiento de un 25,51%, ese era el porcentaje del costo variable que le correspondía al consorcio interventor, porcentaje efectivamente reconocido por el Distrito Capital en el acta de liquidación de dicho negocio jurídico.

*Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622)*  
*Actor: Clemente Alfredo Buitrago Amarillo*  
*(integrante del Consorcio CR 2015)*  
*Controversias contractuales*  
*Apelación de sentencia*

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

En ese sentido, como en el presente asunto la parte actora no logró acreditar que el Distrito Capital de Bogotá, a través de la Secretaría de Educación y de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, con ocasión de la ejecución del contrato de consultoría no. 1977–101 de 2015 hubiera incurrido en una errónea lectura del porcentaje efectivamente ejecutado por parte del contratista de obra, no es posible concluir que incurrió en el incumplimiento de la obligación de pago por el hecho de no reconocer el total de los costos variables que se establecieron en el contrato, pues, tal como su nombre lo indica, se trataba de reconocimiento económicos que variaban y dependían del avance del contrato de obra verificado directamente por la propia interventoría.

12) Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que el reconocimiento de tales costos variables, de acuerdo con el alcance del contrato de consultoría no. 1977–101 de 2015, dependía directa y exclusivamente de la ejecución y debido seguimiento que el consorcio interventor realizara a la ejecución del contrato de obra objeto del mismo, circunstancia esta que desconoce y pasa por alto la parte actora.

13) Por consiguiente, es claro que, el reconocimiento de tales costos variables constituían un beneficio económico que no era susceptible de verificación y cumplimiento por el simple hecho de haber suscrito el contrato de consultoría y haber logrado su ejecución hasta el vencimiento del plazo convenido, pues, se insiste, aquel dependía de la verificación del avance de obra de un tercero, circunstancia específica conocida por el consorcio interventor desde el inicio del proceso de selección del contrato de consultoría objeto de análisis y que no puede ahora desconocerse.

*Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622)  
Actor: Clemente Alfredo Buitrago Amarillo  
(integrante del Consorcio CR 2015)  
Controversias contractuales  
Apelación de sentencia*

14) Así las cosas, como la parte actora no demostró el incumplimiento del Distrito Capital a través de la Secretaría de Educación y de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte en la ejecución del contrato de consultoría no. 1977–101 de 2015, se impone confirmar la sentencia objeto de apelación.

15) En ese contexto, como no hay elemento diferente o adicional que no se haya dejado de absolver por el tribunal de primera instancia, la Sala no encuentra fundamento alguno para dar curso a la prosperidad de las demás pretensiones de la demanda.

### **3. Conclusiones**

1) La demanda se circunscribió a la discusión acerca del incumplimiento de las entidades contratantes en el reconocimiento y pago de lo efectivamente ejecutado durante la vigencia del contrato de interventoría, negativa que generó, a juicio de la parte actora, en cabeza del contratista un desequilibrio económico susceptible de indemnización.

2) A partir del examen de los antecedentes fácticos y jurídicos que se acreditaron durante la vigencia y finalización del contrato no. 1977–101 de 2015, la Sala advierte que el reconocimiento de los costos que pretendía la parte actora dependía del avance y cumplimiento del contrato de obra objeto del contrato de interventoría y, como en el presente asunto, la propia interventoría determinó que el contratista de obra solo logró el cumplimiento de un 25,51%, ese fue el porcentaje de los costos variables reconocidos al consorcio interventor, porcentaje que coincide con el informe final del contrato de obra, y antecedentes contractuales expuestos en la correspondiente acta de liquidación bilateral del contrato de consultoría objeto de demanda.

3) En consonancia con lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia apelada que denegó las súplicas de las demandas.

### **4. Condena en costas y agencias en derecho**

*Expediente no. 25000-23-36-000-2019-00716-01 (68.622)*  
*Actor: Clemente Alfredo Buitrago Amarillo*  
*(integrante del Consorcio CR 2015)*  
*Controversias contractuales*  
*Apelación de sentencia*

En los términos de los artículos 188 del CPACA y 365 (numeral 3) del CGP, como se desestimó el recurso de apelación de la parte demandante, esta asumirá las costas procesales de la segunda instancia, las cuales deberán ser liquidadas en forma concentrada por el tribunal de primera instancia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del CGP, incluidas las agencias en derecho.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA –SUBSECCIÓN B-**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**F A L L A :**

**1º) Confírmase** la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – subsección B de 18 de febrero de 2022.

**2º) Condénase** en costas a la parte demandante, **tásense** en forma concentrada en el tribunal de primera instancia.

**3º) Ejecutoriada** esta providencia, por secretaría **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las correspondientes constancias secretariales.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*(firmado electrónicamente)*  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Presidente de la Subsección

*(firmado electrónicamente)*  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado Ponente

*(firmado electrónicamente)*  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Magistrado

*Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.*