

ACTA DE RECIBIDO FINAL DE OBRA PÚBLICA – Instrumento de constancia – ACTA DE RECIBO FINAL DE OBRA – Alcance – No exime al constructor por los potenciales vicios inherentes a la construcción – No es garantía de cumplimiento del contrato estatal

El acta de recibo final de la obra constituye un instrumento formal por medio del cual se verifica y deja constancia de la cantidad, calidad y condiciones de la obra ejecutada; a su vez, está llamada a constituir prueba como hito temporal que determina las bases fácticas de una eventual responsabilidad o hecho revelador de la ocurrencia de un siniestro amparado por la garantía de cumplimiento e instrumentos equivalentes.

Esta Subsección ha precisado que el alcance probatorio de las actas de recibo bajo el numeral 4 del artículo 2060 del Código Civil, conforme al cual, el recibo otorgado por el propietario una vez finalizada la obra implica únicamente su aprobación en cuanto a su conformidad externa con el plan acordado y las normas técnicas aplicables, de manera que no exime al constructor de su responsabilidad por los potenciales vicios inherentes a la construcción, al terreno o a los materiales empleados. Esta norma es aplicable en virtud de la remisión normativa contemplada por el artículo 13 de la Ley 80 de 1993.

De esta forma, el recibo de la obra implica la verificación de los estándares constructivos, de calidad y operatividad esperados, de manera que por su fin mediato no coincide de manera necesaria e indefectible a una declaración definitiva sobre el cumplimiento de todas las obligaciones a cargo del contratista, pues la complejidad de las obras o el trabajo encomendado puede reclamar de otras verificaciones previas o posteriores, entre otros.

NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTO DE LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Objeto de la liquidación del contrato estatal – Condición técnica del contrato estatal – Ecuación financiera del contrato estatal – Garantías en el contrato administrativo – Cierre del contrato – Obligaciones contractuales subsistentes posteriores a liquidación del contrato – Incumplimiento del contrato estatal por la administración – Incumplimiento del contratista – Entrega de obra pública – Acta de recibido final de obra pública

Por su objeto y fin, la diligencia de entrega y el acta que con motivo de ella las partes suscriben, difiere de la liquidación del contrato, la cual constituye una actuación integral y compleja donde se realiza el corte de cuentas definitivo entre las partes, lo que implica una revisión exhaustiva de todos los aspectos del contrato, abarcando temas técnicos, operativos y financieros, el cumplimiento de plazos, la vigencia de garantías, la calidad de los materiales y otros compromisos contractuales. La liquidación del contrato no es solo un acta, sino que representa un acto jurídico en el que se vierte la síntesis de una actuación mancomunada de las partes en la búsqueda del cierre total y definitivo del contrato, sobre la evidencia de lo ocurrido y la voluntad explícita que ellas tengan para superar los obstáculos y llegar a los acuerdos que eventualmente impidan un cierre de consuno. Como apenas parece obvio, la liquidación puede revelar situaciones que en criterio de las partes constituyan incumplimientos o que no eran discernibles o evidentes al momento del recibo a satisfacción, así como aquellos que puedan surgir con posterioridad.

En consecuencia, el acta de recibo final de la obra no implica per se una manifestación jurídica y definitiva del cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, pues esto solo será un asunto propio de la liquidación del contrato, por ser el momento en que se determinará si los contratantes pueden declararse a paz y salvo, o si existen obligaciones por cumplir y la forma en que deben ser cumplidas.

[...]

Por consiguiente, el solo hecho de que allí se consignara que la obra ejecutada fuera recibida a satisfacción no implicaba la acreditación del cumplimiento cabal de todas las obligaciones a cargo del contratista, y, en consecuencia, no impedía que, con sujeción al contrato y la ley, de estar permitidos, la administración contratante aplicara los descuentos requeridos.

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Potestad de la administración del análisis técnicos y financiero – Facultad de efectuar descuentos

Aunque la obra fue recibida con la manifestación que se hacía “a satisfacción”, esta circunstancia no era oponible para que en la liquidación unilateral, se efectuara un análisis técnico y financiero exhaustivo del contrato con el objetivo primordial de determinar la totalidad de actividades ejecutadas por el contratista, los pagos efectuados, los saldos pendientes, los reconocimientos o descuentos a realizar, y en general, el balance financiero definitivo del negocio jurídico, con el propósito de finiquitar de manera integral la relación jurídica contractual.

Sin perjuicio de lo anterior, es crucial recalcar que la validez de los descuentos realizados depende inexorablemente de su debida justificación técnica y jurídica, debiendo estar sólidamente respaldados por la realidad fáctica de la ejecución del negocio jurídico, las estipulaciones claramente definidas en su clausulado y la normatividad aplicable, pues en esta materia no obran prerrogativas de poder público de naturaleza excepcional.

BUENA FE CONTRACTUAL – Aplicación de la buena fe contractual – PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN LA RELACIÓN CONTRACTUAL – Principio de respeto del acto propio

[...] el principio de buena fe contractual es un deber de conducta que se predica de todas las relaciones negociales y que se traduce en actuar con rectitud, honradez, lealtad y corrección recíproca en todos los actos, tratos o conversaciones del vínculo jurídico contractual ya establecido, de modo que sirve de cauce para la labor interpretativa, todo lo cual, se deriva en una exigencia de un comportamiento de mutua confianza, diligencia y colaboración para la satisfacción del interés público que se persigue con la contratación estatal. Con ocasión de dicho principio, también se ha señalado por esta Corporación que el no actuar contra los actos propios, es una expresión del principio general de la buena fe y que implica a las partes mantener un comportamiento coherente con sus actuaciones y reprocha la conducta de una persona que se contrapone con su comportamiento anterior.

PRINCIPIO PACTA SUNT SERVANDA – Fuerza obligatoria del contrato – Principio de la autonomía de la voluntad en la contratación administrativa – Invalidez del contrato – Mutuo

consentimiento – Obligaciones del contratante – Obligaciones del contratista – Aplicación de la buena fe contractual

Adicionalmente, se recuerda que un principio cardinal del acuerdo de voluntades generador de obligaciones es el de normatividad del contrato (*lex contractus, pacta sunt servanda*) consagrado en el artículo 1602 del Código Civil, según el cual, los contratos válidamente celebrados son ley para las partes y sólo pueden ser invalidados por consentimiento mutuo de quienes los celebran o por causas legales, de manera que una de estas no puede unilateralmente desconocer las obligaciones que adquirió, debiendo cumplirlas en los términos en que se comprometió a hacerlo. La inobservancia de este principio, que supone el carácter y la fuerza vinculante para las partes de un contrato existente y válido como fuente de obligaciones, con el consecuente deber de tener en cuenta en su ejecución el principio de buena fe en los términos del artículo 1603, hace caer en responsabilidad a la parte que comete la infracción al contenido del título obligacional.

LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO – No permite prerrogativa para la entidad de declarar unilateralmente responsabilidad del contratista ante incumplimiento de una actividad obligacional FACULTAD SANCIONATORIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA – Procedencia de la declaración de incumplimiento del contrato – Procedimiento sancionatorio en la contratación estatal – Declaración de la caducidad del contrato administrativo – Multa al contratista – Cobro de la cláusula penal pecuniaria del contrato – Etapa contractual – Derecho de contradicción procesal – Derecho de defensa en el procedimiento administrativo – Derecho al debido proceso administrativo

Atendido al objeto, contenido y fin de la liquidación unilateral del contrato, la Sala recaba en que esta no comporta para la entidad contratante la prerrogativa o facultad de establecer unilateralmente la responsabilidad de su contratista ante el incumplimiento de un débito obligacional, pues ello debió haberlo hecho con anterioridad en la forma autorizada por la ley, por ejemplo, mediante la declaratoria de caducidad del contrato motivada en el grave incumplimiento del contratista, o en desarrollo de la facultad contenida en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 que faculta a la administración a declarar el incumplimiento del contratista e imponer las multas y la cláusula penal, lo cual debe realizarse mediante acto motivado bajo el procedimiento especial definido por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 con sujeción a las garantías del derecho de defensa y contradicción.

En este sentido, la potestad de la entidad contratante para liquidar unilateralmente un contrato no conlleva la de declarar incumplimientos y tasar perjuicios, cuando ello no ha sido previamente definido en actos administrativos separados durante la fase de ejecución contractual, aspecto que no corresponde a un simple formalismo procedimental, sino a una salvaguarda esencial para garantizar la justicia y la equidad en la gestión contractual estatal.

La razón primordial que subyace a esta restricción radica en que imputar a un contratista el incumplimiento de sus obligaciones contractuales e imponerle la carga de indemnizar los perjuicios ocasionados y el pago de las sanciones convencionales contenidas en el

negocio jurídico, constituye una decisión administrativa de trascendental impacto en sus derechos e intereses patrimoniales, lo que excluye la posibilidad de que esta determinación pueda realizarse en la liquidación, y menos aún, sin haber brindado previamente al contratista la oportunidad de conocer los cargos en su contra, presentar descargos, aportar pruebas y ejercer los recursos administrativos pertinentes, en tanto ello contravendría flagrantemente el principio fundamental del debido proceso que rige todas las actuaciones administrativas de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política.

Se advierte por tanto que la liquidación unilateral no es la oportunidad para declarar incumplimientos contractuales que no fueron advertidos y tramitados durante la ejecución del contrato o con posterioridad al vencimiento del plazo y previo a su liquidación, por lo que cualquier declaración de incumplimiento y tasación de perjuicios que pretenda incorporarse en la liquidación unilateral debe estar determinada en un acto administrativo previo.

[...]

Solo una vez agotado el procedimiento administrativo tendiente a declarar el incumplimiento del contratista, la entidad pública puede proceder a la liquidación unilateral del contrato incorporando en el acto administrativo correspondiente las conclusiones previamente establecidas, lo cual permite asegurar que este último corresponde a una formalización contable y jurídica del estado final de la relación contractual, basada en decisiones previas que han respetado las garantías procesales del contratista.



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., primero (1º) de julio dos mil veinticinco (2025)

Expediente: 25000-23-36-000-2021-00617-01 (72021)
Demandante: Consorcio Infraestructura Engativá
Demandado: Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Gobierno
Medio de control: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: *ACTA DE RECIBO A SATISFACCIÓN - No acredita por sí sola el cumplimiento de la totalidad de obligaciones a cargo del contratista, como tampoco implica una renuncia de la entidad para hacer el balance de cuentas en la liquidación unilateral. / DESCUENTOS EN EL ACTO DE LIQUIDACIÓN UNILATERAL - Deben estar sustentados y obedecer a la realidad contractual. / LIQUIDACIÓN UNILATERAL- No es la oportunidad para que la entidad declare unilateralmente incumplimientos contractuales que no fueron advertidos y tramitados, con garantía del debido proceso que le asiste al contratista, durante la ejecución del contrato o con posterioridad al vencimiento del plazo, pero antes de la definición del balance final de cuentas.*

Surtido el trámite de ley sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación presentado contra la sentencia que negó las pretensiones.

La parte actora solicitó declarar la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales la entidad demandada liquidó unilateralmente un contrato de obra pública.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la decisión ya referida, adoptada el 23 de mayo de 2024, en la que la Sección Tercera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resolvió la demanda presentada¹ el 16 de diciembre de 2021² por el Consorcio Infraestructura Engativá³ (el consorcio, contratista, parte actora o

¹ El 29 de septiembre de 2021 el Consorcio contratista presentó solicitud de conciliación y el 15 de diciembre de 2021 se llevó a cabo la audiencia ante la Procuraduría 137 Judicial II para Asuntos Administrativos en la que conforme a la constancia obrante en el expediente, se declaró fallido el trámite conciliatorio. (Expediente digital, Carpeta "10_RECIBEMEMORIALES_RV_CONSORCIO_INFRAE", Archivo PDF "11ConstanciaConciliacionFallida", Índice 10, SAMAI, Tribunal)

² Expediente digital, Carpeta "10_RECIBEMEMORIALES_RV_CONSORCIO_INFRAE", Archivo PDF "01DemandaCE"

³ Conformado por GNG Ingeniería SAS., Consultoría y Construcción SAS., Paviobras SAS. y Cesar Augusto Pérez Morera.



demandante) en contra de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C. - Fondo de Desarrollo Local de Engativá (la entidad contratante o demandada), cuyos hechos principales, fundamentos de derecho y pretensiones se describen a continuación.

Hechos

2. El 30 de abril de 2015, el consorcio y la entidad demandada celebraron el contrato de obra 019, cuyo objeto fue realizar las “*obras a monto agotable de mantenimiento y/o adecuación de la malla vial y andenes de la localidad de Engativá*”, bajo el sistema de precios unitarios, con un valor inicial de \$12.000'000.000 incluido AIU, que se pagaría mediante pagos parciales equivalentes al mismo porcentaje de obra ejecutada presentados por el contratista, la interventoría y con el aval de la supervisión⁴. Asimismo, se pactó un plazo de 12 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, lo cual ocurrió el 18 de agosto de 2015.

3. El 6 de enero de 2016, las partes suscribieron la adición y prórroga 1 al contrato conforme a la solicitud efectuada por el contratista, aumentando el valor en \$6.000'000.000, por lo que su valor total ascendió a \$18.000'000.000, mientras que el plazo fue ampliado por seis (6) meses, esto es, hasta el 17 de febrero de 2017. Mediante la prórroga 2, el término de ejecución del contrato fue ampliado por cuarenta (40) días más a partir del 18 de febrero de 2017 y hasta el 30 de marzo de ese año.

4. El 9 de marzo de 2017, las partes firmaron el acta de suspensión 1 en razón a que la Secretaría Distrital de Movilidad (SDM) no aprobó el 100% de los diseños de señalización de los segmentos viales ejecutados, por lo que la entidad contratante consideró procedente suspender el contrato por el término de dos (2) meses a partir de la fecha en que se firmó, con fecha de reinicio prevista para el 10 de mayo de ese mismo año. El 9 de mayo de 2017 se suscribió por solicitud del contratista una ampliación de la suspensión por veinte (20) días adicionales, es decir, hasta el 30 de mayo de 2017, por lo que el plazo del contrato vencía el 20 de junio siguiente.

5. El 9 de mayo de 2017 se suscribió el otrosí 1, reconociendo al contratista las siguientes sumas: ⁽ⁱ⁾ \$117'888.411 por concepto de mayor permanencia con ocasión de la prórroga 2; y ⁽ⁱⁱ⁾ \$332'061.337 por reajuste de precios debido al cambio de vigencias durante la ejecución del contrato. El 31 de mayo de 2017 se suscribió el acta de reinicio del contrato según lo previsto.

6. El 15 de junio de 2017 las partes suscribieron el acta de suspensión 2, toda vez que la SDM no había dado respuesta a la solicitud de aprobación de los segmentos viales faltantes para la implementación de los diseños de demarcación vial. La suspensión se acordó por el término de 30 días desde el 15 de junio de 2017 y hasta el 14 de julio de 2017.

⁴ Cláusula 6 contrato de obra no. 019 del 30 de abril de 2015.



7. El 14 de julio de 2017, las partes acordaron ampliar la suspensión en razón a que el contratista manifestó que la SDM no había dado respuesta frente a la segunda entrega de los diseños de los segmentos viales faltantes para la implementación de la demarcación vial. El período se amplió por treinta (30) días contados a partir del 15 de julio de 2017 y hasta el 13 de agosto de ese año, con una nueva fecha de vencimiento del plazo prevista para el 22 de agosto de 2017.

8. El 22 de agosto de 2017, se suscribió el acta de terminación del contrato y el 18 de septiembre siguiente la contratante y el supervisor certificaron el cumplimiento del 99.2% de la ejecución física del mismo. El 30 de noviembre de 2017 se suscribió el acta de recibo final del contrato a satisfacción.

9. El 18 de febrero de 2020, la entidad demandada profirió la Resolución 026 por medio de la cual liquidó unilateralmente el contrato de obra, donde determinó un saldo a favor del consorcio de \$635'882.878 por concepto de retegarantía, pero a su vez, la suma de \$1'134.955.347 a favor de la contratante por el incumplimiento parcial del contrato y por mayores valores pagados durante su ejecución. El 2 de abril de 2020, mediante la Resolución 056, se resolvió negativamente la solicitud de revocatoria directa presentada por el contratista.

Fundamentos de derecho

10. Se afirmó por la parte actora que el acto administrativo de liquidación unilateral está viciado de nulidad al haber incluido descuentos injustificados y arbitrarios.

11. Indicó que el acto liquidatorio omitió reconocer el pago de la actividad de demarcación y señalización vial ejecutada y recibida por la entidad demandada por \$304'580.158, los valores por mayor permanencia y reajuste de precios por cambio de vigencia que fueron aceptados en el otrosí 1 (\$117'888.411 y \$322'061.337 respectivamente), así como la suma de \$1.164'117.122 por concepto de retegarantía que le debía ser reintegrada.

Pretensiones

12. Con fundamento en lo anterior, en la demanda se solicitó: (i) declarar la nulidad de la Resolución 026 del 18 de febrero de 2020, mediante la cual se liquidó unilateralmente el contrato; (ii) declarar la nulidad de la Resolución 056 del 2 de abril de 2020, que negó la solicitud de revocatoria directa; (iii) liquidar judicialmente el contrato de obra, reconociendo a favor de la parte actora la suma de \$1'905.647.028⁵, condenando a la demandada a su pago con indexación e intereses de mora; y, (iv) condenar a la pasiva al pago de las costas del proceso⁶.

⁵ Integrada por: (i) la devolución de los valores retenidos en garantía; (ii) el pago de los valores reconocidos por la entidad por mayor permanencia y cambio de vigencia; y, (iii) el pago de valores adeudados por actividades de señalización vial que expresamente fueron negados en el acto de liquidación.

⁶ Textualmente solicitó "**PRETENSIONES DECLARATIVAS. PRIMERO:** Que se liquide por vía judicial el Contrato de Obra N° 019 del 30 de abril de 2015, suscrito entre la Alcaldía Local de Engativá - Fondo de Desarrollo Local de Engativá y el Consorcio Infraestructura Engativá, cuyo objeto fue: "Realizar obras a monto



Contestación de la demanda

13. La entidad demandada⁷ se opuso a las pretensiones. Afirmó que los descuentos realizados al contratista tuvieron sustento en el incumplimiento parcial por parte del contratista y el pago de mayores valores a su favor. Finalmente, adujo que el consorcio no aportó pruebas que sustenten los valores que reclama.

Alegatos en primera instancia

14. Surtida la etapa probatoria⁸, el consorcio⁹ y la entidad demandada¹⁰ reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y su contestación. El Ministerio Público guardó silencio.

Fundamentos de la sentencia de primera instancia

15. El Tribunal *a quo* negó las pretensiones de la demanda¹¹. Estimó que no se desvirtuó la presunción de legalidad que cobija al acto administrativo de liquidación

*agotable de mantenimiento y/o adecuación de la malla vial y andenes de la localidad de Engativá”, estableciendo saldo a favor del contratista por valor de MIL NOVECIENTOS CINCO MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL VEINTIOCHO PESOS M/CTE (\$1.905.647.028 m/cte). **SEGUNDO:** Que se declare la nulidad de la Resolución 026 del 18 de febrero de 2020 expedida por la Alcaldía Local de Engativá, en la que se realizan descuentos injustificados y se desconoce el pago de la actividad de demarcación y señalización vial ejecutada y recibida por la Entidad, por ser manifiestamente contraria a la constitución y causar un agravio injustificado al Consorcio Infraestructura Engativá, y en consecuencia, proceda al reconocimiento y pago de los valores allí descontados. **TERCERO:** Que se declare la nulidad de la Resolución No. 056 del 02 de abril de 2020, que confirma la Resolución No.026 del 18 de febrero de 2020, expedida por la Alcaldía Local de Engativá, en la que se realizan descuentos injustificados y se desconoce el pago de la actividad de demarcación y señalización vial ejecutada y recibida por la Entidad, por ser manifiestamente contraria a la constitución y causar un agravio injustificado al Consorcio Infraestructura Engativá, y en consecuencia, proceda al reconocimiento y pago de los valores allí descontados. **PRETENSIONES CONDENATORIAS. PRIMERO:** En consecuencia de lo anterior, que la convocada reconozca y pague los saldos pendientes a mi mandante de: Total: MIL NOVECIENTOS CINCO MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL VEINTIOCHO PESOS M/CTE (\$1.905.647.028 m/cte). **SEGUNDO:** Que se ordene el pago de intereses moratorios a la tasa legal más alta vigente en el mercado, causados desde la fecha del acta de entrega final y hasta cuando se haga efectivo el pago. **TERCERO** Que se ordene la indexación de la suma reclamada conforme al proceso que se indica en el artículo 187 del C.P.A.C.A, y la jurisprudencia que al respecto a sentando el h. consejo de estado, desde la fecha de causación del perjuicio, esto es, la firma del contrato y hasta que se profiera la sentencia definitiva. **CUARTO:** Que la convocada pague las costas procesales y agencias en derecho”.*

⁷ Expediente digital, Archivo PDF “022_RECIBEMEMORIALES_CONTESTACIONDEMANDA, índice 22, SAMAI, TRIBUNAL.

⁸ Se decretaron como medios de prueba (i) las pruebas documentales aportadas por ambas partes, y (ii) el interrogatorio de parte del representante del Consorcio Infraestructura de Engativá, el cual fue desistido en la audiencia de pruebas que se llevó a cabo el 18 de abril de 2024.

⁹ Expediente digital, archivo pdf “050_MemorialWeb_Alegatos-ALEGATOSDECONCLUSI”, Índice 50, SAMAI, TRIBUNAL

¹⁰ Expediente digital, archivo pdf “048_MemorialWeb_Alegatos-20241800238051ALEGA”, índice 48, SAMAI, TRIBUNAL

¹¹ “**PRIMERO:** NEGAR LAS PRETENSIONES de la demanda elevadas dentro del proceso de la referencia. Lo anterior, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva. **SEGUNDO:** CONDENAR en costas de primera instancia al Consorcio Infraestructura de Engativá integrado por GNG Ingeniería S.A.S, Consultoría y Construcción S.A.S., PAVIOBRAS S.A.S. y Cesar Augusto Pérez Morera 15%; su liquidación se realizará por la secretaria del Tribunal y en la misma se incluirán como agencias en derecho el equivalente al 2% de las peticiones de la demanda. Lo anterior, de conformidad con las consideraciones de la parte motiva. **TERCERO:** Por Secretaría de la Sección NOTIFICAR la presente providencia forma personal a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico: adriana.castelblanco@gobiernobogota.co; notificaciones@myrsas.com; mayorgajavier@myrsas.com; info@myrsas.com; Igualmente se notificará al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”.



unilateral, toda vez que no se acreditó que los descuentos efectuados por la entidad fuesen injustificados. Además, no se demostró una circunstancia que alterara el equilibrio económico del contrato.

16. En relación con los descuentos efectuados por la entidad en el acto de liquidación, el a quo determinó que, aunque se suscribió el acta de recibo final de obra a satisfacción por la entidad demandada, ello no implicaba que ésta no pudiera establecer el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista al momento de la liquidación, sin que se hubiese desvirtuado el fundamento del balance final realizado. Respecto de cada uno de los descuentos determinados en el acto de liquidación, concluyó lo siguiente:

17. (i) No se demostró alguna irregularidad respecto de los descuentos por concepto de *retergarantía y disposición final de escombros*, pues frente al primero no existió oposición por parte del demandante, y respecto del segundo, no se aportaron documentos que ofrezcan certeza de la cantidad inicial de escombros a disponer, los recibidos y reutilizados, con el fin de determinar si contrario a lo indicado en el acto, los pagos efectuados por la entidad no excedieron lo realmente ejecutado.

18. (ii) Tampoco se aportó prueba que desacredite que el valor descontado por la *mano de obra técnica para la implementación del PMT* a los segmentos viales intervenidos, según los requerimientos de la SDM, no estuvieran previstos y reconocidos por la entidad contratante en el AIU conforme se determinó en el acto, ni se demostró por parte del consorcio que hubiera dado cumplimiento a la obligación establecida en el contrato relativa a la aprobación de la intervención de esos segmentos viales.

19. (iii) En cuanto al cargo de la *no disposición del personal* pactado y exigido desde la adjudicación, así como de la *falta de pago de aportes parafiscales*, indicó que: ^(a) aunque diversos informes realizados durante la ejecución del contrato mencionan algunos de los profesionales exigidos y se registran sus firmas, al proceso no se aportaron las hojas de vida de la totalidad de los cargos exigidos, ni obra prueba de que todos ellos se dispusieran para la obra, por lo que no se acreditó su cumplimiento; ^(b) le asiste razón al contratista en que resultaba improcedente que se le imputara haber incumplido con los pagos de aportes parafiscales, toda vez que obran en el expediente certificaciones desde diciembre de 2015 hasta agosto de 2020 que dan cuenta de lo contrario, las cuales, la misma entidad dio por válidas al ordenar los pagos al contratista con fundamento en ellas; no obstante, como no hay un valor específico y detallado por ese ítem, no hay lugar a reconocer suma alguna al demandante por ello.

20. Finalmente, determinó que los argumentos del demandante no referían en realidad a una circunstancia que denotara un desajuste en la ecuación contractual, como tampoco se acreditó que durante la ejecución del negocio jurídico se elevara alguna petición al respecto, por lo que resultaba improcedente acceder a la pretensión de desequilibrio económico del contrato.



II. EL RECURSO DE APELACIÓN

21. El consorcio demandante¹² recurrió la sentencia. Indicó que el Tribunal omitió valorar las pruebas que dan cuenta de lo realmente acaecido durante la ejecución del contrato, las obligaciones a cargo de las partes, su cumplimiento por parte del contratista, así como el desconocimiento por la entidad contratante de sus propios actos, del principio de buena fe y del debido proceso.
22. En concepto del recurrente, el *a quo* no analizó, que: ⁽ⁱ⁾ el acta de recibo de la obra daba cuenta del cumplimiento de sus obligaciones, por lo que resultaba improcedente que la entidad contratante impusiera unos descuentos después de su suscripción; y, ⁽ⁱⁱ⁾ el acta de liquidación unilateral del contrato descontó los valores por concepto de cambio de vigencia y mayor permanencia que ya habían sido reconocidos a favor del contratista en un negocio jurídico válido, y además, ignoró que se acreditó en cada una de las actas parciales el cumplimiento de las obligaciones relativas al personal mínimo y pago de parafiscales, lo cual fue también probado a la entidad mediante soportes y documentos que en ningún momento fueron valorados para expedir el acto acusado.

III. CONSIDERACIONES

Problema jurídico

23. Corresponde a la Sala establecer¹³ ⁽ⁱ⁾ si la suscripción del acta de recibo a satisfacción de la obra determina el cumplimiento cabal de las obligaciones a cargo del contratista, y por ende, impide a la entidad contratante efectuar descuentos en el acto de liquidación unilateral, y en caso contrario, ⁽ⁱⁱ⁾ si son improcedentes los efectuados por la demandada, relacionados con el personal mínimo exigido, el pago de parafiscales, el cambio de vigencia y la mayor permanencia.

El recibo a satisfacción de las obras y la liquidación unilateral del contrato

24. El acta de recibo final de la obra constituye un instrumento formal por medio del cual se verifica y deja constancia de la cantidad, calidad y condiciones de la obra ejecutada; a su vez, está llamada a constituir prueba como hito temporal que determinar las bases fácticas de una eventual responsabilidad o hecho revelador de la ocurrencia de un siniestro amparado por la garantía de cumplimiento e instrumentos equivalentes¹⁴.

¹² Expediente digital, Archivo PDF “055_MemorialWeb_Recurso-RecursoDeApelacion”, ÍNDICE 55, SAMAI, TRIBUNAL.

¹³ La Sala se abstendrá de analizar la pretensión de nulidad de la Resolución 056 del 2 de abril de 2020, mediante la cual, se desestimó la solicitud de revocatoria directa presentada por la parte actora frente al acto de liquidación unilateral, por cuanto como lo ha indicado la jurisprudencia de esta Corporación, el acto que niega la revocatoria directa no es susceptible de control judicial.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Radicación Número: 05001-23-31-000-2006-02551-01(48794) del 4 de junio de 2021 C.P: María Adriana Marin.



25. Esta Subsección¹⁵ ha precisado que el alcance probatorio de las actas de recibo bajo el numeral 4 del artículo 2060 del Código Civil, conforme al cual, el recibo otorgado por el propietario una vez finalizada la obra implica únicamente su aprobación en cuanto a su conformidad externa con el plan acordado y las normas técnicas aplicables, de manera que no exime al constructor de su responsabilidad por los potenciales vicios inherentes a la construcción, al terreno o a los materiales empleados. Esta norma es aplicable en virtud de la remisión normativa contemplada por el artículo 13 de la Ley 80 de 1993¹⁶.

26. De esta forma, el recibo de la obra implica la verificación de los estándares constructivos, de calidad y operatividad esperados, de manera que por su fin mediano no coincide de manera necesaria e indefectible a una declaración definitiva sobre el cumplimiento de todas las obligaciones a cargo del contratista, pues la complejidad de las obras o el trabajo encomendado puede reclamar de otras verificaciones previas o posteriores, entre otros.

27. De esta manera el acta que se levanta con motivo de la entrega de la obra da cuenta de lo percibido en relación con la obra que hizo parte del encargo bajo el objeto del contrato, verificando su conformidad con lo acordado y cuya funcionalidad puede estar asociada a la verificación de un hito de pago conforme a lo que las partes hubieren pactado.

28. Por su objeto y fin, la diligencia de entrega y el acta que con motivo de ella las partes suscriben, difiere de la liquidación del contrato, la cual constituye una actuación integral y compleja donde se realiza el corte de cuentas definitivo entre las partes, lo que implica una revisión exhaustiva de todos los aspectos del contrato, abarcando temas técnicos, operativos y financieros, el cumplimiento de plazos, la vigencia de garantías, la calidad de los materiales y otros compromisos contractuales. La liquidación del contrato no es solo un acta sino que representa un acto jurídico en el que se vierte la síntesis de una actuación mancomunada de las partes en la búsqueda del cierre total y definitivo del contrato, sobre la evidencia de lo ocurrido y la voluntad explícita que ellas tengan para superar los obstáculos y llegar a los acuerdos que eventualmente impidan un cierre de consuno. Como apenas parece obvio, la liquidación puede revelar situaciones que en criterio de las partes constituyan incumplimientos o que no eran discernibles o evidentes al momento del recibo a satisfacción, así como aquellos que puedan surgir con posterioridad.

29. En consecuencia, el acta de recibo final de la obra no implica *per se* una manifestación jurídica y definitiva del cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, pues esto solo será un asunto propio de la liquidación del contrato, por ser el momento en que se determinará si los contratantes pueden declararse a paz y salvo, o si existen obligaciones por cumplir y la forma en que deben ser cumplidas.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ *Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley. Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia.*



30. En el caso en concreto, las partes pactaron en el parágrafo sexto de la cláusula sexta del contrato que los pagos estarían sujetos a la presentación, entre otros, del certificado de cumplimiento o acta de recibo a satisfacción expedido por el supervisor del contrato¹⁷, a su vez, que el negocio jurídico sería objeto de liquidación conforme a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993.
31. El 10 de noviembre de 2017, la contratante, contratista y la interventoría formalizaron la suscripción del acta de recibo final¹⁸. En este documento, además de certificar que las obras habían sido ejecutadas a satisfacción y, por consiguiente, eran formalmente recibidas por la entidad contratante, se dejó constancia explícita de que esta recepción no eximía al contratista, ni a la interventoría del estricto cumplimiento de sus respectivas responsabilidades y obligaciones contractuales, por lo que la finalidad primordial del acta suscrita se circunscribió a la recepción formal de las obras ejecutadas en observancia de los términos previamente acordados, constituyendo además, uno de los requisitos esenciales para proceder a su correspondiente pago.
32. Por consiguiente, el solo hecho de que allí se consignara que la obra ejecutada fuera recibida a satisfacción no implicaba la acreditación del cumplimiento cabal de todas las obligaciones a cargo del contratista, y, en consecuencia, no impedía que, con sujeción al contrato y la ley, de estar permitidos, la administración contratante aplicara los descuentos requeridos.
33. Aunque la obra fue recibida con la manifestación que se hacía “a satisfacción”, esta circunstancia no era oponible para que en la liquidación unilateral, se efectuara un análisis técnico y financiero exhaustivo del contrato con el objetivo primordial de determinar la totalidad de actividades ejecutadas por el contratista, los pagos efectuados, los saldos pendientes, los reconocimientos o descuentos a realizar, y en general, el balance financiero definitivo del negocio jurídico, con el propósito de finiquitar de manera integral la relación jurídica contractual.
34. Sin perjuicio de lo anterior, es crucial recalcar que la validez de los descuentos realizados depende inexorablemente de su debida justificación técnica y jurídica, debiendo estar sólidamente respaldados por la realidad fáctica de la ejecución del negocio jurídico, las estipulaciones claramente definidas en su clausulado y la normatividad aplicable, pues en esta materia no obran prerrogativas de poder público de naturaleza excepcional.

¹⁷ PARÁGRAFO SEXTO: Los pagos están sujetos a la presentación de los siguientes documentos: a) Informe de ejecución de actividades del periodo correspondiente. a) Informe de actividades (si aplica) debidamente firmado por el supervisor de contrato, el apoyo a la supervisión (si aplica) y el contratista. b) Certificado de cumplimiento o acta de recibo a satisfacción expedido por el supervisor del contrato. c) copia de la planilla de pago de los aportes al régimen de seguridad social, para el periodo cobrado, en proporción al valor mensual del contrato, cuando se trate de personas naturales. d) Certificación suscrita por el representante legal o revisor fiscal, que acredite el cumplimiento del pago de aportes al sistema de seguridad social integral, parafiscales, ICBF, SENA y cajas de compensación familiar de los últimos seis (6) meses, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 o aquella que lo modifique, adicione o complemente, cuando se trate de personas jurídicas.

¹⁸ Expediente Digital, Carpeta “10_RECIBEMEMORIALES_RV_CONSORCIO_INFRAE”, Archivo PDF “06ActaReciboFinal”



Los descuentos efectuados en el acto de liquidación unilateral

35. En la Resolución 026 de 2020, se determinó que a favor del contratista obraba la suma \$635'882.878 por concepto de la retención en garantía efectuada en las actas de obra pagadas, pero que debían descontarse de ese valor un total \$1'134.955.347 con fundamento en los siguientes conceptos:

1	Ajustes al ítem 3017 denominado “Transporte y disposición final de escombros en sitio autorizado”	\$38.180.686
2	Ajuste rete garantía – Descuento directo (por menor valor descontado en facturas pagadas)	\$627.795
3	Reconocimiento por cambio de vigencia	\$322.061.337
4	Ajuste por mayor permanencia	\$117.888.411
5	Incumplimiento en la contratación del personal mínimo requerido	\$632.781.990
6	Aforador por día (implementación PMT)	\$5.215.990
7	Coordinador de tránsito por día (implementación PMT)	\$2.019.106
8	Elaboración de planos récords (implementación PMT)	\$16.180.032
SUBTOTAL		\$1.134.955.347

36. Se precisa que, aunque el Tribunal determinó en el fallo de primera instancia que la parte actora no desvirtuó la procedencia de ninguno de los descuentos efectuados, en el recurso de apelación únicamente se hizo referencia a los relacionados con el cambio de vigencia, mayor permanencia, personal mínimo y pago de parafiscales, sin que se presentaran motivos de disenso específicos en relación con los demás conceptos descontados.

37. Respecto del *mayor valor pagado por transporte y disposición final de escombros*, en el acto de liquidación unilateral se determinó que la Secretaría Distrital de Ambiente había reportado 25.097m³ en material de escombros legalmente dispuestos en sitios autorizados de los 33.384,43m³ pactados en el contrato, por lo que se presentaba una diferencia de 8.287,48m³ de material de fresado, de los cuales, 1.143,53m³ fueron transportados y reutilizados en segmentos viales y el restante fue transportado y acopiado en diferente sitios aprobados teniendo en cuenta el porcentaje de contaminación de material orgánico en el fresado resultante.

38. Respecto de la cuantificación de la actividad de transporte para ese material, bajo el ítem no previsto NP081 “Transporte sin disposición final de fresado”, este tenía un costo total de \$157'304.857 incluyendo el AIU, por lo que debían descontarse \$38'180.686, suma que ya había sido reconocida y pagada al contratista. El Tribunal determinó certeramente que lo anterior no fue desvirtuado, por cuanto no se aportaron argumentos para refutar lo indicado en el acto, como tampoco documentos que ofrecieran certeza de la cantidad inicial de escombros a disponer, los recibidos y reutilizados, conclusión que no fue reprochada por la parte actora en el recurso de apelación.



39. En relación con el *ajuste de rete garantía por menor valor descontado en facturas pagadas*, el *a quo* concluyó que el consorcio no formuló argumentos de oposición ni advirtió inconsistencia alguna sobre el valor descontado, así como tampoco aportó razones y pruebas para afirmar que la entidad contratante no podía o no debía realizar dicho descuento, lo cual no fue cuestionado por el demandante en la sustentación del recurso de alzada.

40. En lo referente a la implementación del PMT (*Aforador por día, Coordinador de tránsito por día y Elaboración de planos récord*), señaló el *a quo* que no se aportó prueba para desacreditar que el valor descontado por la mano de obra técnica para tal actividad en los segmentos viales intervenidos, según los requerimientos de la Secretaría Distrital de Movilidad, no estuvieran previstos y reconocidos por la entidad contratante en el AIU, por lo que se mantenía la presunción de legalidad del acto sobre el particular, sin que en el recurso de apelación se hubiese allegado motivo de disenso u oposición sobre el particular.

41. Adicionalmente, el consorcio solicitó el reconocimiento del pago de las actividades de demarcación de los segmentos viales intervenidos y que fueron aprobados y recibidos a satisfacción, frente a lo cual, el Tribunal determinó que no se acreditó la ejecución de esa actividad por la parte actora tal como se determinó en el acto de liquidación unilateral, aspecto que tampoco fue objeto de oposición o reproche.

42. En consecuencia, como en el recurso de apelación no se allegaron razones de inconformidad que ataquen los argumentos que expuso el *a quo* para negar las pretensiones respecto de los conceptos antes indicados, la Sala carece de competencia para efectuar un pronunciamiento de fondo sobre ellos al tratarse de aspectos del fallo de primera instancia aceptados por el apelante único, y que, por ende, quedan excluidos del objeto de la presente decisión.

Descuentos de los reconocimientos por cambio de vigencia y mayor permanencia

43. Las partes expresaron en el considerando 9 del otrosí 1, que la interventoría había presentado a la entidad sus recomendaciones sobre el reconocimiento al contratista por mayor permanencia de obra de un valor de \$88'416.308 mensuales, en consecuencia, en la prórroga de 40 días el valor a pagar ascendía a \$117'888.411.

44. Con respecto al ajuste de precios por cambio de vigencia, la interventoría señaló que se realizaron 3 análisis financieros y se optó por el que se hizo con el índice de costos de la construcción y la fórmula de reajuste considerada por el IDU, el cual, arrojaba una suma reconocer al contratista por \$322'061.337, esto, luego de realizar dos (2) mesas de trabajo los días 1° y 8 de marzo de 2017 en las que participaron la interventoría, el contratista y la supervisión del contrato.



45. En el considerando 12 del otrosí se dispuso que, aunque en el contrato no se había incluido cláusula relativa al reajuste o corrección de precios, con el fin de mantener durante la ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras inicialmente pactadas, se acogerían las recomendaciones relativas al ajuste de precios por cambio de vigencia y la mayor permanencia.

46. Otro aspecto relevante, es que en el considerando 14 se indicó que las partes de común acuerdo concurrían a la suscripción del otrosí 1, con la finalidad de transigir cualquier diferencia contractual que se hubiese podido generar en ejecución del contrato en relación con la mayor permanencia y el cambio de vigencia, indicando que *“las partes aquí firmantes de consumo(sic) y de forma expresa, libre y voluntaria precaven eventuales litigios de cualquier naturaleza que pudieren desprender de los hechos generadores del presente otrosí, señalando que cualquier reclamación futura que pretenda el reconocimiento judicial o extrajudicial de cualquier tipo de perjuicio o rubro económico dentro de dicho periodo se declara transada en los términos y condiciones que consagra el artículo 2469 al 2487 del Código Civil (...) precisando que el presente documento produce el efecto de cosa juzgada según la normatividad ya señalada”*, lo cual además, quedó consignado en la cláusula tercera del otrosí suscrito.

47. De ese modo, se acordó que la entidad contratante reconocería al contratista por mayor permanencia de obra durante la ejecución del contrato, la suma de \$117'888.411, y por concepto de ajuste de precios con ocasión del cambio de vigencias, \$322'061.337.

48. No obstante, la Sala comprueba que ante los cuestionamientos efectuados por la Contraloría de Bogotá frente a estos reconocimientos, cuyo informe no fue allegado al proceso, la entidad decidió en el acto de liquidación unilateral descontarlos de los valores a favor del consorcio demandante.

49. Frente a lo anterior, debe indicarse que el principio de buena fe contractual es un deber de conducta que se predica de todas las relaciones negociales y que se traduce en actuar con rectitud, honradez, lealtad y corrección recíproca en todos los actos, tratos o conversaciones del vínculo jurídico contractual ya establecido, de modo que sirve de cauce para la labor interpretativa, todo lo cual, se deriva en una exigencia de un comportamiento de mutua confianza, diligencia y colaboración para la satisfacción del interés público que se persigue con la contratación estatal¹⁹. Con ocasión de dicho principio, también se ha señalado por esta Corporación²⁰ que el no actuar contra los actos propios, es una expresión del principio general de la buena fe y que implica a las partes mantener un comportamiento coherente con sus actuaciones y reprocha la conducta de una persona que se contrapone con su comportamiento anterior.

¹⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 3 de diciembre de 2007, Expediente. 31447, C. P. Ruth Stella Correa Palacio y Sentencia del 10 de marzo de 2011. Expediente 15.935. C. P. Danilo Rojas Betancourt

²⁰ Ídem.



50. Adicionalmente, se recuerda que un principio cardinal del acuerdo de voluntades generador de obligaciones es el de normatividad del contrato (*lex contractus, pacta sunt servanda*) consagrado en el artículo 1602 del Código Civil, según el cual, los contratos válidamente celebrados son ley para las partes y sólo pueden ser invalidados por consentimiento mutuo de quienes los celebran o por causas legales, de manera que una de estas no puede unilateralmente desconocer las obligaciones que adquirió, debiendo cumplirlas en los términos en que se comprometió a hacerlo. La inobservancia de este principio, que supone el carácter y la fuerza vinculante para las partes de un contrato existente y válido como fuente de obligaciones²¹, con el consecuente deber de tener en cuenta en su ejecución el principio de buena fe en los términos del artículo 1603²², hace caer en responsabilidad a la parte que comete la infracción al contenido del título obligacional.

51. Por tanto, y a falta de un cuestionamiento legal que hubiere sido vertido en una pretensión o en un medio exceptivo, que por demás no se revela por sí solo, no es de recibo que la entidad desconozca su propia voluntad plasmada en un negocio jurídico para negarse a reconocer valores que ya habían sido acordados en el otrosí 1, con efectos transaccionales, acuerdo cuya legalidad no fue objeto de controversia y, por ende, mantiene incólumes sus efectos jurídicos.

52. Se resalta, además, que la misma entidad reconoce en el acto de liquidación demandado que ante las observaciones presentadas por la Contraloría de Bogotá, mantuvo su posición de que la suscripción del otrosí obedeció a la necesidad de resolver reclamaciones de un desequilibrio económico ocasionado por acreditadas circunstancias ajenas a las partes, por lo que para ajustar los precios por cambio de vigencia y el reconocimiento por mayor permanencia, aplicó criterios objetivos que soportó y motivó debidamente atendiendo a la normatividad aplicable y lo pactado bajo el negocio jurídico principal.

53. Aunque en la liquidación unilateral se descontaron esos valores previamente reconocidos bajo un negocio jurídico con plenos efectos transaccionales, no se indicó en ese mismo acto por la entidad contratante alguna circunstancia que pudiera comprometer su validez, y mucho menos, una causa justificada para desconocerlo, en tanto se limitó a afirmar que la Contraloría no estuvo de acuerdo con el reconocimiento por cambio de vigencia y mayor permanencia, pese a que para la entidad contratante afirmó tener justificación legal y contractual.

54. Debe indicarse que los informes de auditoría de la Contraloría a los que se hace alusión en el acto de liquidación no fueron aportados al proceso, y en todo caso, éstos por sí solos no demuestran la existencia de un detrimento patrimonial imputable a la entidad o al contratista que pudiese justificar el desconocimiento unilateral del otrosí celebrado, el cual, la entidad reiteró en el mismo acto

²¹ Artículo 1494 del Código Civil.

²² “Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella”.



administrativo, que fue celebrado, soportado y motivado debidamente, atendiendo a la realidad del negocio jurídico, lo pactado en el mismo y la normatividad aplicable. Además, según se expone en el acto de liquidación, los cuestionamientos del ente de control no surgieron a partir de presuntas irregularidades en la formación del otrosí, sino que estuvieron fundamentados en que, en su concepto, el contratista debía asumir la mayor permanencia y el cambio de vigencia, lo que tampoco determina un eventual detrimento patrimonial, especialmente ante la ausencia de un fallo de responsabilidad fiscal, sin que en el proceso se hubiese al menos afirmado su existencia.

55. En consecuencia, el descuento realizado por estos conceptos resulta improcedente asistiéndole razón al apelante, por cuanto la entidad no podía desconocer el contenido obligacional al que se sujetó bajo el otrosí 1, negocio jurídico existente y válido, en trasgresión del principio de normatividad de los contratos y de la buena fe y lealtad que debe regir las relaciones negociales.

56. Finalmente, se advierte que estos conceptos no solo deben ser excluidos de los descuentos efectuados, sino que deben ser reconocidos como un saldo a favor del contratista conforme a lo solicitado en las pretensiones de la demandada, en la medida que no fueron pagados por la entidad contratante, tal como se afirmó por la parte actora y se aceptó por la demandada²³, sin que obren elementos de prueba en el proceso que acrediten lo contrario pese haberse allegado el expediente administrativo del contrato.

Incumplimiento en el pago de salarios, prestaciones sociales, parafiscales y la contratación del personal mínimo requerido

57. La entidad justificó este descuento en que el contratista incumplió la obligación de vincular el personal profesional y técnico exigido para la ejecución de la obra, a partir de la no acreditación del pago de los honorarios fijados y cancelados para tal fin, incluyendo los correspondientes a salud, pensiones, riesgos laborales y parafiscales (ICBF, SENA, CPF). En consecuencia, la entidad procedió a descontar \$632'781.990 de los saldos a favor del contratista, valor que derivó del supuesto desconocimiento de esas obligaciones.

58. Atendido al objeto, contenido y fin de la liquidación unilateral del contrato, la Sala recaba en que esta no comporta para la entidad contratante la prerrogativa o facultad de establecer unilateralmente la responsabilidad de su contratista ante el incumplimiento de un débito obligacional, pues ello debió haberlo hecho con anterioridad en la forma autorizada por la ley, por ejemplo, mediante la declaratoria de caducidad del contrato motivada en el grave incumplimiento del contratista, o en desarrollo de la facultad contenida en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 que faculta a la administración a declarar el incumplimiento del contratista e imponer las

²³ En la contestación de la demanda indicó, que “(...) no se ha generado un desequilibrio al Consorcio demandante, en la medida que en su momento la Alcaldía de Engativá **reconoció en su favor mayor sumas atendiendo a que se había ampliado el término de ejecución del contrato y dada la variación de precios, valores que si bien no fueron cancelados** en la medida que al realizar la evaluación final durante la liquidación del contrato se evidenciaron pagos de mayores valores efectuados (...)”.



multas y la cláusula penal, lo cual debe realizarse mediante acto motivado bajo el procedimiento especial definido por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 con sujeción a las garantías del derecho de defensa y contradicción.

59. En este sentido, la potestad de la entidad contratante para liquidar unilateralmente un contrato no conlleva la de declarar incumplimientos y tasar perjuicios, cuando ello no ha sido previamente definido en actos administrativos separados durante la fase de ejecución contractual, aspecto que no corresponde a un simple formalismo procedimental, sino a una salvaguarda esencial para garantizar la justicia y la equidad en la gestión contractual estatal.

60. La razón primordial que subyace a esta restricción radica en que imputar a un contratista el incumplimiento de sus obligaciones contractuales e imponerle la carga de indemnizar los perjuicios ocasionados y el pago de las sanciones convencionales contenidas en el negocio jurídico, constituye una decisión administrativa de trascendental impacto en sus derechos e intereses patrimoniales, lo que excluye la posibilidad de que esta determinación pueda realizarse en la liquidación, y menos aún, sin haber brindado previamente al contratista la oportunidad de conocer los cargos en su contra, presentar descargos, aportar pruebas y ejercer los recursos administrativos pertinentes, en tanto ello contravendría flagrantemente el principio fundamental del debido proceso que rige todas las actuaciones administrativas de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política.

61. Se advierte por tanto que la liquidación unilateral no es la oportunidad para declarar incumplimientos contractuales que no fueron advertidos y tramitados durante la ejecución del contrato o con posterioridad al vencimiento del plazo y previo a su liquidación, por lo que cualquier declaración de incumplimiento y tasación de perjuicios que pretenda incorporarse en la liquidación unilateral debe estar determinada en un acto administrativo previo.

62. La secuencia lógica y jurídica exige que ante la identificación de un posible incumplimiento durante la ejecución del contrato o con posterioridad al vencimiento de su plazo, la entidad pública inicie el procedimiento administrativo correspondiente, emitiendo un acto administrativo que lo declare formalmente, detallando las obligaciones incumplidas y las pruebas que lo sustentan, permitiendo al contratista ejercer su derecho de defensa e impugnar de ser el caso la decisión finalmente adoptada, todo esto, previo a la liquidación del negocio jurídico como acto donde se establece de forma definitiva quién debe a quién y cuánto.

63. Solo una vez agotado el procedimiento administrativo tendiente a declarar el incumplimiento del contratista, la entidad pública puede proceder a la liquidación unilateral del contrato incorporando en el acto administrativo correspondiente las conclusiones previamente establecidas, lo cual permite asegurar que este último corresponde a una formalización contable y jurídica del estado final de la relación contractual, basada en decisiones previas que han respetado las garantías procesales del contratista.



64. De esta manera, la inclusión en el acto de liquidación unilateral de tasaciones de perjuicios por incumplimientos que no fueron objeto de un pronunciamiento administrativo previo que garantizara el derecho de defensa del contratista, desnaturaliza la finalidad de este acto administrativo, convirtiéndolo en un instrumento sorpresivo y potencialmente arbitrario en detrimento de los derechos del contratista, quien se vería imposibilitado de controvertir las imputaciones efectuadas por la entidad.

65. En consecuencia, resulta improcedente el descuento efectuado por la entidad demandada en el acto de liquidación unilateral por la suma de \$632'781.990, por el presunto incumplimiento de las obligaciones del pago de salarios, prestaciones sociales, parafiscales y contratación del personal mínimo requerido.

66. Se observa, además, que no existe en el acto administrativo de liquidación unilateral análisis o valoración alguna que justifique la suma de \$632'781.990 descontada, en tanto y en cuanto la entidad demandada se limitó a indicar lo siguiente:

“De otra parte, no se dio cabal cumplimiento en un alto porcentaje a las obligaciones establecidas en los pliegos de condiciones, concretamente en el Numeral 4.9.1. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA, en lo que corresponde a la cláusula referente a la obligatoriedad de vincular el personal profesional y técnico exigido para la ejecución de la obra, pago de honorarios fijados y cancelados para tal fin, así como tampoco el pago de salud, pensiones y riesgos laborales y los correspondientes parafiscales (ICBF, SENA, CPF); por lo tanto, se hace imperativo realizar dentro de la presente acto administrativo, el respectivo ajuste de descuentos por valor de \$632.781.990.00”

67. Por otra parte, aunque en el acto se afirma que la decisión adoptada tiene sustento en *“la información documental que reposa dentro de las carpetas contractuales que se encuentran en los archivos de Gestión Documental del FDLE”* y pese a que al proceso fue allegado el expediente administrativo contractual, no obra ese sustento.

68. Por el contrario, se tiene que en la totalidad de informes de interventoría para la aprobación de los pagos efectuados al contratista (1 a 18), se certificó el cumplimiento de cada una de sus obligaciones contractuales, indicando de manera uniforme que: *“Teniendo en cuenta el informe presentado por el contratista CONSORCIO INFRAESTRUCTURA ENGATIVÁ sobre las actividades desarrolladas para dar cumplimiento al objeto del contrato y los resultados obtenidos, una vez realizada la revisión del informe, se certifica su cumplimiento y se autoriza el pago correspondiente (...) El representante legal y o revisor fiscal certificó que la empresa CONSORCIO INFRAESTRUCTURA ENGATIVÁ se*



encuentra a paz y salvo por concepto de pago de obligaciones con el sistema general de Seguridad Social integral”²⁴.

69. De igual manera, en el informe del periodo del 18 de agosto de 2015 al 17 de enero de 2017, el supervisor designado por la entidad contratante²⁵ certificó que: *“A la fecha se ha presentado cumplimiento a los establecido y se evidencia compromiso por parte del contratista por realizar los procesos de acuerdo con lo establecido en los documentos contractuales”.*

70. Concordante con lo anterior, no obra en el expediente informe o requerimiento alguno al contratista por parte de la supervisión, la interventoría o la entidad contratante en el que se haya hecho referencia a las obligaciones determinadas como incumplidas en el acto de liquidación, pese a que los pagos de salarios, prestaciones sociales, parafiscales y la contratación del personal mínimo requerido, corresponden a obligaciones a cargo del contratista que debieron ser verificadas periódicamente durante la ejecución del negocio jurídico con el fin de garantizar el cumplimiento de las obras bajo las condiciones técnicas acordadas, y salvaguardar los intereses de la entidad frente a eventuales reclamos de los empleados contratados por el constructor para ello.

71. Finalmente, la Sala repara en que la obligación del personal mínimo en un contrato estatal tiene por finalidad asegurar que el contratista disponga de los recursos humanos cuantitativa y cualitativamente necesarios para ejecutar el objeto en el plazo y conforme a los estándares técnicos exigidos. En esa medida, como la recepción a satisfacción de la obra o servicio implica el reconocimiento por parte de la entidad contratante de que la prestación ejecutada por el contratista se ajusta a las condiciones pactadas y cumple con los requisitos técnicos establecidos en el contrato, una vez suscrita el acta correspondiente, carece de sentido que la entidad decida declarar que el contratista incumplió con la obligación de contratar el recurso humano mínimo necesario para tal finalidad.

72. Si la entidad consideraba que la falta de personal mínimo había afectado la calidad o el desarrollo de la obra o servicio, debió haberlo manifestado y tomado las acciones correspondientes antes de extender la recepción a satisfacción de las obras ejecutadas, en tanto resulta abiertamente contradictoria una declaración de incumplimiento del personal mínimo requerido para dicha ejecución después de haberse verificado que esta se realizó bajo los requerimientos técnicos acordados, finalidad propuesta con esa obligación a cargo del contratista.

73. Además, se resalta que las potestades atribuidas por la ley a las entidades estatales en el ejercicio de la actividad contractual tienen por finalidad asegurar que el objeto contractual se cumpla a cabalidad, en los términos acordados y en

²⁴ Expediente digital, Carpeta “CARPETA CONTRACTUAL 019-2015 “de la Carpeta “2. Pruebas” de la carpeta comprimida “037RECIBEMEMORIAL_ONEDRIVE12822024ZIP”, Archivo PDF DA_PROCESO_15-1-132819_01002042_53570465 paginas 99-100

²⁵ Expediente digital, Carpeta “CARPETA CONTRACTUAL 019-2015 “de la Carpeta “2. Pruebas” de la carpeta comprimida “037RECIBEMEMORIAL_ONEDRIVE12822024ZIP”, Archivo PDF DA_PROCESO_15-1-132819_01002042_64096544” página 137-138.



beneficio del interés público que subyace a la actividad contractual del Estado, por lo que si la obligación de contratar el personal mínimo tiene por finalidad la construcción de la obra bajo las condiciones técnicas pactadas, no existe fundamento para que la entidad haciendo uso de sus prerrogativas, declare esa prestación como incumplida cuando la ejecución del objeto en los términos convenidos ya se había verificado y formalizado en el acta correspondiente, pues como se ha expuesto, la obligación de garantía del personal no es un fin en sí mismo, sino que corresponde a un factor ligado a la forma en que se desarrolló el contrato y a la consecución de los resultados que llevaron a la entidad a expresar su satisfacción con la obra ejecutada.

Conclusión

74. Estando acreditado que: ⁽ⁱ⁾ los descuentos efectuados en el acto de liquidación unilateral relacionados con el reconocimiento por cambio de vigencia y mayor permanencia, transgredieron el principio de normatividad de los contratos y de la buena fe y lealtad que debe regir las relaciones negociales; y, ⁽ⁱⁱ⁾ resultaba improcedente e infundada la declaratoria en el mismo acto del incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista respecto de la contratación del personal mínimo requerido y el pago de salarios, prestaciones sociales y parafiscales, se declarará la nulidad del acto administrativo de liquidación unilateral (Resolución 026 de 2020).

75. Consecuencialmente, la Sala procederá con la liquidación judicial del contrato conforme a lo solicitado en las pretensiones de la demanda.

Liquidación del contrato

76. Los presupuestos para liquidar judicialmente el contrato se cumplen, ya que: ⁽ⁱ⁾ el negocio jurídico terminó por la ejecución de las obras en el plazo convenido; ⁽ⁱⁱ⁾ se trata de un contrato sujeto a liquidación por ser de ejecución sucesiva de conformidad con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993; ⁽ⁱⁱⁱ⁾ las partes no liquidaron el contrato de mutuo acuerdo; ^(iv) se declarará la nulidad del acto que lo hizo unilateralmente; y, ^(v) el consorcio solicitó la liquidación en las pretensiones de la demanda oportunamente radicada, en consideración a su desacuerdo con los descuentos realizados por la entidad demandada en el acta de liquidación unilateral.

77. Para efectos de establecer el balance financiero definitivo del contrato, se partirá de las siguientes consideraciones:

78. ⁽ⁱ⁾ La entidad demandada no adujo la existencia de algún valor a su favor, distinto al correspondiente a los descuentos realizados en el acto de liquidación unilateral y por los conceptos allí indicados, por su parte, el consorcio demandante discute algunos de dichos descuentos.

79. ⁽ⁱⁱⁱ⁾ Como se expuso en el análisis de los descuentos efectuados por la entidad demandada, se aceptaron por la parte actora los correspondientes a: ^(a) el *mayor*



valor pagado por transporte y disposición final de escombros (\$38'180.686); ^(b) el ajuste de rete garantía por menor valor descontado en facturas pagadas (\$627.795); y, ^(c) la implementación del PMT (Aforador por día -\$5.215.990-, Coordinador de tránsito por día -\$2.019.106- y Elaboración de planos récord -\$16.180.032-). Adicionalmente, la suma referida a la señalización de segmentos viales fue negada por el *a quo*, sin que ello se cuestionara en el recurso de apelación.

80. (ii) Bajo el acto de liquidación unilateral se determinó que el valor a favor del contratista por concepto de devolución de la retención en garantía correspondía a la suma de \$635'882.878, y aunque en las pretensiones de la demanda se solicitó por ese concepto y por los presuntos incumplimientos la suma global de \$1'164.117.122, lo cierto es que en los fundamentos de hecho y en los cargos de nulidad no se elevó cuestionamiento alguno frente al acto acusado respecto del monto indicado por retegarantía, como tampoco existe prueba en el expediente que desvirtúe su exactitud y veracidad. Por tanto, se tomará la suma de \$635'882.878 por concepto de rete garantía a favor del demandante, por ser el valor reconocido por la entidad demandada y al no haberse acreditado por la parte actora una suma diferente.

81. (iv) Deben pagarse a favor del demandante los valores relativos a los reconocimientos por mayor permanencia (\$117'888.411) y cambio de vigencia (\$322'061.337) por las razones ya anotadas.

82. Conforme a lo anterior la Sala determina que el balance del contrato es el siguiente:

SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA	
CONCEPTO	VALOR
Porcentaje retegarantía descontado en las facturas pagadas en desarrollo del objeto contractual	\$635'882.878
Reconocimiento mayor permanencia durante la ejecución de la obra	\$117'888.411
Reconocimiento por concepto de reajuste de precios con ocasión del cambio de vigencia durante la ejecución del contrato de obra	\$322'061.337
Subtotal	\$ 1'075.832.626
DESCUENTOS	
Ajustes al ítem 3017 denominado "Transporte y disposición final de escombros en sitio autorizado"	\$38'180.686
Ajuste rete garantía – Descuento directo (por menor valor descontado en facturas pagadas)	\$627.795
Aforador por día	\$5'215.990
Coordinador de tránsito por día	\$2'019.106



Elaboración de planos récords	\$16'180.032
Subtotal	\$ 62'223.609
TOTAL ADEUDADO AL CONTRATISTA	\$ 1.013'609.017

83. Este valor procede a actualizarse, multiplicando el valor histórico, que es la suma por actualizar, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de esta providencia (mayo de 2025), dividido por el índice inicial de precios vigente a la fecha de exigibilidad de la obligación de pago, esto es, cuando cobró ejecutoria la liquidación unilateral del contrato (marzo 2020). La actualización se surte de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$VA = VH * \frac{(IPC \text{ final})}{(IPC \text{ inicial})}$$
$$VA = 1.013.609.017 * \frac{(IPC \ 150,14)}{(IPC \ 105,53)}$$
$$VA = \$ 1.442.085.263,08$$

84. La indexación efectuada tiene por finalidad traer a valor presente las sumas adeudadas, como un instrumento que permite equilibrar el fenómeno de la depreciación que sufre la moneda por efecto de la pérdida del poder adquisitivo del dinero.

85. En consecuencia, se liquida judicialmente el contrato de obra 019 de 2015 suscrito entre el Consorcio Infraestructura Engativá y la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C., en el sentido de que esta última adeuda al primero la suma de mil cuatrocientos veintiocho millones sesenta y dos mil cincuenta y cuatro pesos (\$1.428'062.054).

Costas

86. El proceso se rige por el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021²⁶, en armonía con el artículo 365 del Código General del Proceso²⁷, conforme al cual, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta temeraria de la parte a quien se le imponen, en tanto esta se determina con fundamento en un criterio netamente objetivo²⁸, en este caso, frente a la parte que ha resultado vencida, “*siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley*”²⁹. En el presente caso se observa que la parte actora atendió el proceso de

²⁶ Como el recurso se interpuso en el año 2024, le son aplicables las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021.

²⁷ El Código General del Proceso es aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA.

²⁸ Al respecto consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto de unificación de 31 de mayo de 2022, radicación 11001-03-15-000-2021-11312-00 (IJ), C.P. Rocío Araújo Oñate.

²⁹ De acuerdo con la Corte Constitucional, “*La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365. Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el*



manera diligente y oportuna, pues contaba con apoderado que asumió su representación judicial, gestión que se estima suficiente para que se disponga a su favor la fijación de agencias en derecho en la liquidación de las costas.

87. El artículo 365 del CGP, en el numeral 4, dispone que cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias. La liquidación de las costas se debe adelantar de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de acuerdo con lo que dispone el artículo 366 del CGP.

88. En virtud del numeral 4 del artículo 366 antes referido, las costas se fijan con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, vigente para la fecha en que se presentó la demanda³⁰, el cual dispone que en las sentencias dictadas en procesos declarativos de mayor cuantía se fijarán, en primera instancia, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido, y segunda, entre 1 y 10 SMLMV.

89. En consecuencia, se fijan como agencias en derecho a cargo de la entidad demandada y a favor de la parte actora, por la primera instancia, la suma de \$42'841.861 correspondiente al 3% de los valores reconocidos, y por la segunda instancia, el equivalente a un (1) SMLMV.

IV. PARTE RESOLUTIVA

90. 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: REVOCAR la sentencia del 23 de mayo de 2024, proferida por la Sección Tercera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO: DECLARAR la **NULIDAD** de la Resolución 026 del 18 de febrero de 2020 conforme a la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: LIQUIDAR el contrato estatal de obra pública 019 de 2015, en los términos definidos en la parte motiva, declarando que a favor del Consorcio Infraestructura Engativá procede el pago de la suma mil cuatrocientos veintiocho millones sesenta y dos mil cincuenta y cuatro pesos (\$1.428'062.054).

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: CONDENAR en costas por ambas instancias a la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C. - Fondo de Desarrollo Local de Engativá y **FIJAR** como

propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra". Sentencia C-157/13. M.P. Mauricio González Cuervo.

³⁰ Aplicable para el 16 de diciembre 2021, por cuanto entró en vigor el 5 de agosto de 2016.



Radicación: 250002336000-2021-00617-01 (72021)
Demandante: Consorcio Infraestructura Engativá
Demandado: Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Gobierno
Acción: Controversias contractuales

agencias en derecho a favor del Consorcio Infraestructura Engativá, por la primera instancia, la suma de cuarenta y dos millones ochocientos cuarenta y un mil ochocientos sesenta y un pesos (\$42'841.861), y por la segunda instancia, la suma equivalente a un (1) SMLMV. Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal a quo.

SEXTO: Por conducto de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente de este proceso al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
(Salvamento de voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el 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.

